



Bundesverband
Deutscher
Stiftungen

03-2023

Stiftungs position

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Stiftungsgesetzes (BayStG-E)

Berlin, den 30.03.2023

Der Bundesverband Deutscher Stiftungen vertritt die Interessen der deutschen Stiftungen gegenüber Politik und Gesellschaft. Mit über 4.700 Mitgliedern ist er der größte und älteste Stiftungsverband in Europa. Über Stiftungsverwaltungen sind ihm weitere 9.800 Stiftungen mitgliedschaftlich verbunden. Jedes Jahr engagieren sich Stiftungen in Deutschland mit mindestens 5,4 Milliarden Euro für das Gemeinwohl. Der Bundesverband setzt sich für optimale Rahmenbedingungen für das Stiften und für das Wirken von Stiftungen ein und unterstützt seine Mitglieder sowie Stifterinnen und Stifter insbesondere durch Beratung und Vernetzung in ihrer Arbeit.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur fachlichen Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Stiftungsgesetzes (BayStG-E).

A. Einführung

Mit der am 01.07.2023 in Kraft tretenden Stiftungsrechtsreform (§§ 80 bis 88 BGB-neu) hat der Bundesgesetzgeber das materielle Stiftungsrecht abschließend geregelt. Materiell zivilrechtliche Regelungen aus den Landesstiftungsgesetzen sind in die §§ 80 ff. BGB-neu überführt worden. Dazu gehören die Regelung zur Zweckänderung und zur Aufhebung der Stiftung, Vorgaben zur Verwaltung des Stiftungsvermögens und zur Zusammenlegung/Zulegung von Stiftungen. Mit den abschließenden bundeseinheitlichen Regelungen des Stiftungszivilrechts in §§ 80 - 88 BGB-neu werden widersprechende landesrechtliche Regelungen gem. Art. 72 GG nichtig. Die Landesstiftungsgesetze regeln zukünftig nur die Rechtsaufsicht. Die Einführung eines bundesweiten elektronischen Stiftungsregisters folgt zum 01.01.2026.

B. Rechtliche Würdigung des vorliegenden Gesetzentwurfs

Die Gesetzesbegründung weist zutreffend darauf hin, dass das materielle Stiftungszivilrecht zukünftig abschließend im BGB geregelt ist. Konsequenterweise sieht der Gesetzentwurf im Vergleich zum aktuellen Gesetz keine inhaltlichen Regelungen, etwa zur Verwaltung, der Genehmigung von Satzungsänderungen, Zusammenschluss, Auflösung, Zusammenlegung und Aufhebung von Stiftungen mehr vor und regelt insoweit nur noch die Zuständigkeit der Stiftungsbehörde.

Insgesamt hätten wir uns allerdings eine größere Harmonisierung zwischen den neuen Landesstiftungsgesetzen gewünscht. Trotz Beachtung einzelner landesspezifischer Besonderheiten hätte es durchaus die Möglichkeit gegeben, dass sich die Länder auf einheitliche Eckpunkte einigen und damit als Gegengewicht zu den auf Bundesebene stark angewachsenen Regelungen die Vorschriften zur Stiftungsaufsicht durch einheitliche, einfache und leicht verständliche Regelungen deutlich zu reduzieren.

Zu begrüßen ist, dass kirchliche Stiftungen weiterhin nur eingeschränkt der staatlichen Stiftungsaufsicht unterliegen (vgl. Art. 10, 2 Abs. 4 BayStG-E). Dies entspricht der geltenden Rechtslage mit Verfassungsrang. Die kirchliche Autonomie bleibt gewahrt

Zu § 1 des Gesetzentwurfs im Einzelnen:

I. Zu Nr. 3, 5 und 14 – Stiftungsaufsicht über Stiftungen, die keine öffentliche Zwecke verfolgen

Art. 2 Abs. 2 BayStG-E will die wichtigsten stiftungsrechtlichen Begriffe definieren, er fasst die bisher an anderer Stelle im Gesetz geregelten Definitionen zusammen. Insbesondere bleibt es bei der Definition der öffentlichen Zwecke. Nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayStG-E gelten als solche, *„die der Religion, der Wissenschaft, der Forschung, der Bildung, dem Unterricht, der Erziehung, der Kunst, der Denkmalpflege, der Heimatpflege, dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, dem Sport, den sozialen Aufgaben oder sonst dem Gemeinwohl“* dienen. Bedeutsam ist diese Definition vor allem mit Blick darauf, dass wie bisher zwischen öffentlichen Stiftungen und nichtöffentlichen Stiftungen unterschieden wird und nur die öffentlichen Stiftungen der staatlichen Stiftungsaufsicht unterliegen sollen (vgl. Art. 10 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 3 Abs. 1 und 3 BayStG-E).

Die Regelung entspricht zwar der bisherigen Regelung in Bayern und in ähnlicher Ausgestaltung auch in anderen Bundesländern, ist aber auch im Lichte der Ausführungen in der Gesetzesbegründung zur Stiftungsrechtsreform BGB unzulässig. Der Bundesgesetzgeber hat im BGB vorgesehen, dass die Rechtsaufsicht der Länder für alle Stiftungen unabhängig von ihrem Status gilt. Eine Unterscheidung zwischen steuerbegünstigten und nicht steuerbegünstigten Stiftungen oder privaten und öffentlichen Stiftungen kennt das BGB nicht und ist auch zukünftig nicht vorgesehen (vgl. § 83 Abs. 2 BGB-neu). § 83 Abs. 2 BGB-neu setzt vielmehr hinsichtlich aller (!) Stiftungen eine „Aufsicht über die Stiftung“ voraus. Außerdem besteht das stiftungstypische – aus der Mitgliederlosigkeit eines Zweckvermögens resultierende – Kontrolldefizit auch und vielleicht gerade bei privatnützigen oder nichtöffentlichen Stiftungen, so dass eine effektive Aufsicht zum Schutz der Stiftung und des in ihr verfestigten Stifterwillens auch hier angezeigt ist. Es gilt daher die verfassungsrechtlich gebotene Schutzpflicht, nach der Stiftungen als mitglieder- und gesellschafterlose Rechtsform von der staatlichen Aufsicht umfasst sein müssen. Insoweit sehen wir zwingenden Veränderungsbedarf im Gesetzesentwurf.

Darüber hinaus bringt die Unterscheidung zwischen öffentlicher Stiftung und nichtöffentlicher Stiftung in mehrerer Hinsicht Abgrenzungsprobleme mit sich und führt zu Unsicherheiten. Zwar dürfte anzunehmen sein, dass in Bayern zumindest alle steuerbegünstigten Stiftungen der Stiftungsaufsicht unterliegen sollen. Allerdings eröffnet hier Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayStG-E durchaus Spielräume, da er zwar einige steuerbegünstigte Zwecke nennt, ansonsten aber auf die dem Gemeinwohl dienenden Zwecke verweist. Da es für diese keine Definition gibt, dürften sich hier sowohl für die Aufsicht als auch für eine Stiftung die Möglichkeit eröffnen, die Stiftungen beaufsichtigen zu lassen oder die Aufsicht zu vermeiden. Ebenso zeigen Erfahrungen aus der Praxis, dass von den bayerischen Aufsichtsbehörden nicht oder nur nach langwierigen Diskussionen die Frage geklärt werden

kann, ob und wann eine Familienstiftung oder nichtgemeinnützige Stiftung, die auch gemeinnützige, also öffentliche Zwecke verfolgt, der staatlichen Aufsicht unterliegt. Obwohl es nach dem Gesetz ausreichend sein soll, wenn bereits ein öffentlicher Zweck verfolgt wird (vgl. Art. 3 Abs. 3 Satz 2 BayStG-E).

Änderungsbedarf: Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayStG-E wird ersatzlos gestrichen.

Art. 3 Abs. 3 Satz 2 BayStG-E wird ersatzlos gestrichen.

In Art. 10 Abs. 1 BayStG-E werden die Worte gestrichen „die öffentliche Zwecke verfolgen (Art. 2 Abs. 2 Satz 2)“.

II. Zu Nr. 8, 9, 10, 11 und 12 – Vorgaben zu Satzungen, Verwaltung des Vermögens, Verantwortlichkeit der Organmitglieder und Strukturänderungen

Wir begrüßen ausdrücklich die Streichung der Vorgaben zu den Satzungen (Art. 5 BayStG) und der Verwaltung des Vermögens (Art. 6 BayStG). Insbesondere in der Begründung zu Art. 14 BayStG-E wird zutreffend darauf hingewiesen, dass es keine gesetzliche Vorgabe zur Art und Weise des Vermögenserhalts gibt (vgl. S. 25). Ebenso begrüßen wir die Streichung der Vorschriften zur Verantwortlichkeit der Organmitglieder (Art. 7 BayStG), zur Strukturänderung der Stiftung (Art. 8 BayStG) und zum Vermögensanfall (Art. 9 BayStG). Mit Blick auf die abschließende Regelungsbefugnis des Bundesgesetzgebers ist die Streichung der entsprechenden Artikel die einzig zwingende Lösung.

III. Zu Nr. 17 (in der Begründung Nr. 16) – Maßnahmen der Stiftungsbehörde

Art. 12 BayStG-E entspricht grundsätzlich dem bisherigen Wortlaut des Art. 13 BayStG und regelt die Abberufung von Organmitgliedern. Wie im bisherigen Satz 2 soll, wobei § 29 BGB durch den nunmehr einschlägigen § 84c BGB-neu ersetzt wurde, die Stiftungsbehörde *„gleichzeitig oder später dem Mitglied die Wahrnehmung seiner Organrechte einstweilen untersagen und einen vorläufigen Vertreter bestellen, sofern nicht § 84c BGB anzuwenden ist“*.

Der Anwendungsbereich des Art. 12 Satz 2 BayStG-E ist unklar. Soweit hier zusätzlich zu § 84c BGB-neu (Notmaßnahmen bei fehlenden Organmitgliedern) die Möglichkeit geschaffen werden soll, andere Personen als Organmitglieder zu bestellen (z. B. Beauftragte), dürfte diese Regelung unzulässig sein. Der Bundesgesetzgeber wollte mit § 84c BGB-neu ausdrücklich eine abschließende Regelung schaffen. Damit gehen konsequenterweise auch die durch § 84c BGB-neu gegenüber § 86 Satz 1 BGB a.F. i. V. m. § 29 BGB erheblich erweiterten Möglichkeiten der Organbesetzung einher. Die vorgesehene Regelung ist aufgrund des eindeutigen gesetzgeberischen Willens zu streichen und durch die Möglichkeit der Abberufung zu ersetzen.

Änderungsbedarf: Art. 12 Satz 2 BayStG-E ist wie folgt zu ändern: *„Sie kann Mitglieder eines Stiftungsorgans aus wichtigem Grund abberufen oder ihnen die Ausübung ihrer Tätigkeit einstweilen untersagen.“*

IV. Zu Nr. 18 (in der Begründung Nr. 17) – Vertretungsmacht

Erfreulicherweise sieht der Entwurf die Streichung von Art. 14 BayStG für Stiftungen des bürgerlichen Rechts vor. Art. 14 BayStG regelte bisher eine über § 181 BGB hinausgehende gesetzliche Einschränkung der Vertretungsmacht des Stiftungsvorstands, in dem für In-Sich-Geschäfte bisher ein besonderer Vertreter berufen werden musste. In der Praxis stellte dies ein weiteres bürokratisches Hindernis dar.

V. Zu Nr. 20 (in der Begründung Nr. 18) – Rechnungslegung, Rechnungsprüfung

Art. 14 BayStG-E regelt die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung und entspricht in weiten Teilen dem bisherigen Art. 16 BayStG. Nach dem Entwurf soll in Satz 4 das Wort „kann“ durch „soll“ ersetzt werden. Art. 14 Abs. 2 BayStG-E formuliert daher: *„Die Stiftungsbehörde hat die Jahresrechnung zu prüfen. Die Prüfung kann sich auf Stichproben beschränken, wenn auf Grund vorausgegangener Prüfungen eine umfassende Prüfung nicht erforderlich erscheint. Die Stiftungsbehörde kann bei Stiftungen, die jährlich im Wesentlichen gleichbleibende Einnahmen und Ausgaben aufweisen, die Prüfung der Jahresrechnungen für mehrere Jahre zusammenfassen. Sie soll bis zu drei Jahre von einer Vorlage der Unterlagen durch die Stiftung nach Abs. 1 Satz 4 sowie einer Prüfung der Jahresrechnungen nach Satz 1 absehen, wenn die Prüfung der Jahresrechnungen in mindestens fünf aufeinanderfolgenden Jahren keine Beanstandung ergeben hat. Ergibt auch die anschließende Rechnungsprüfung keine Beanstandung, findet Satz 4 entsprechende Anwendung.“*

Damit soll es künftig der Standardfall werden, dass die Stiftungsbehörde drei Jahre lang davon absieht, die Jahresrechnung zu prüfen, wenn es in mindestens fünf aufeinanderfolgenden Jahren keine Beanstandung gegeben hat. In der Begründung wird angegeben, dass der Verzicht auf eine jährliche Prüfung der Entlastung der Behörde dienen soll.

In diesem Zusammenhang wirft es Bedenken auf, dass nach Art. 14 Abs. 3 Satz 1 BayStG-E, wie es auch bereits Art. 16 BayStG vorsieht, die Stiftungsbehörde verlangen kann, *„dass eine Stiftung einen Prüfungsverband, einen Wirtschaftsprüfer oder einen vereidigten Buchprüfer mit der Durchführung einer Prüfung im Sinn des Abs. 3 beauftragt.“*

Zwar sieht das BayStG-E keine flächendeckende Pflicht zur Jahresabschlussprüfung durch einen Wirtschaftsprüfer oder vereidigten Buchprüfer vor. Vielmehr bleibt die

Stiftungsbehörde grundsätzlich selbst in der Pflicht, die Jahresabschlussprüfung vorzunehmen. Allerdings wird in der Gesetzesbegründung (S. 24) offensichtlich davon ausgegangen, dass die Anordnung der Prüfung einer Stiftung durch einen Wirtschaftsprüfer oder vereidigten Buchprüfer ebenfalls vorrangig der Entlastung der Stiftungsbehörden dient. Damit wird verkannt, dass die Vorschrift nur dann angemessen und verhältnismäßig ist, wenn das „Kann“ nicht als bloßes Kompetenz-Kann gelesen wird, sondern eine Ermessensentscheidung der Behörde erforderlich ist.

Daher sollte, zumindest in der Gesetzesbegründung ausgeführt werden, dass für die Prüfung der Stiftung auf deren Kosten ein wichtiger Grund vorliegen muss. Da die Prüfung grundsätzlich ureigene Aufgabe der Stiftungsbehörde ist, sollte dies im weiteren Gesetzgebungsverfahren festgehalten werden und die Voraussetzungen für Fälle der Anordnung einer Prüfung weiter konkretisiert werden – mangelnde eigene Kapazitäten dürfen jedenfalls keinen entsprechenden Grund darstellen.

Darüber hinaus liegt die Anordnungsentscheidung im Ermessen der Stiftungsbehörde und ist am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auszurichten. In der Regel wird eine anlasslose, insbesondere für kleine Stiftungen vorgesehene Anordnung einer externen Prüfung nicht ermessensgerecht sein. Die Ermessensausübung sollte konkret begründet werden, wobei mangelnde eigene Kapazitäten der Aufsichtsbehörde keinen eigenen Abwägungsgrund darstellen. Vielmehr sind bei der Interessenabwägung insbesondere die für kleine und mittelgroße Stiftungen relativ hohen Kosten in Relation zu den regelmäßig zu erwartenden Erträgen der Stiftung zu berücksichtigen.

Änderungsbedarf: Im weiteren Gesetzgebungsverfahren sollte ggf. auch in der Gesetzesbegründung konkretisiert werden, dass eine Prüfung der Stiftung auf deren Kosten nur bei Vorliegen eines wichtigen Grundes erfolgen darf. Die wichtigen Gründe sollten konkretisiert werden und festgehalten werden, dass mangelnde eigene Kapazitäten der Stiftungsbehörde keinen Grund darstellten.

VI. Zu Nr. 24 (in der Begründung Nr. 20) - Genehmigungsvorbehalte

Bisher enthielt Art. 19 BayStG besondere Genehmigungsvorbehalte für bestimmte Rechtsgeschäfte. Diese Vorgabe soll zukünftig für Stiftungen des Privatrechts entfallen, was ausdrücklich zu begrüßen ist, da damit die Autonomie der Stiftungen gestärkt und dem Vereinheitlichungsgedanken Rechnung getragen wird.

VII. Weitergehende Änderungs- und Ergänzungsbedarfe

Da Stiftungen gerade auf Ebene der Länder zivilgesellschaftliches Engagement und Ehrenamt zugunsten des Gemeinwohls in den Städten, Regionen und auf dem Land unterstützen, besteht ein Interesse daran, Bürger und Bürgerinnen zum Stiften „anzustiften“

und sie dabei durch das künftige Landesstiftungsrecht so gut wie möglich zu begleiten. Der Bundesverband Deutscher Stiftungen plädiert dafür, die folgenden notwendigen Aspekte für eine verlässliche und praxisgerechte Stiftungsaufsicht im weiteren Gesetzgebungsprozess stärker zu berücksichtigen:

1. Beschleunigungsgrundsatz und Kapazitätsaufbau im Verwaltungshandeln

Wir fordern, dass das **Verwaltungshandeln der Stiftungsbehörde für sämtliche Amtshandlungen beschleunigt** wird. Derzeit sind die Bearbeitungszeiten bei Gründung wie auch Verfahren zur Genehmigung von Satzungsänderungen teilweise unzumutbar lang und erschweren die Stiftungstätigkeit. Uns erreichen diesbezüglich zahlreiche Rückmeldungen der Verbandsmitglieder. In diesem Zusammenhang ist die **Festlegung von Reaktionszeiten einschließlich einer maximalen Zeit zur Bescheidung von drei Monaten** (vgl. § 42 VwVfG bzw. entsprechend den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen) notwendig. Eine **Genehmigungsfiktion** (vgl. § 42a VwVfG NRW) würde beschleunigend helfen können. Wir plädieren zudem nachdrücklich für die Aufnahme einer **Soll-Vorschrift zur Behandlung von informellen Anfragen**, um den Charakter der Stiftungsbehörde als Teil einer modernen Verwaltung zu unterstreichen.

2. Rechtsaufsicht über alle Stiftungen/Klagemöglichkeiten

Wie bereits oben ausgeführt, darf die **Intensität der Aufsichtsmaßnahmen** nicht nach der **Art der Stiftung** differenziert werden. Aus § 83 Abs. 2 BGB-n.F. ergibt sich, dass die zuständigen Behörden bei der Aufsicht über die Stiftung den Stifterwillen zu berücksichtigen haben. Damit setzt diese Norm eine Aufsicht voraus (vgl. hierzu [Beitrag Prof. Dr. Hüttemann](#), Digitale Stiftungswelt, September 2022).

Darüber hinaus sollte eine **Verbesserung der Klagerechte berechtigter Dritter** in Betracht gezogen werden, die die Möglichkeit erhalten, zivilrechtlich die Unrechtmäßigkeit von Entscheidungen der Stiftungsorgane in Ansehung des Stifterwillens feststellen lassen zu können. Eine Konkretisierung des berechtigten Personenkreises ist erforderlich.