



03-2023

Stiftungs *position*

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung niedersächsischer Rechtsvorschriften aus Anlass der Vereinheitlichung des Stiftungsrechts (NStiftG-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 Anpassung niedersächsischer Rechtsvorschriften aus Anlass der Vereinheitlichung des Stiftungsrechts (NStiftG-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. § 4 Abs. 1 i. V. m. Art. Abs. 4 NStiftG-E). Dies entspricht der geltenden Rechtslage mit Verfassungsrang. Die kirchliche Autonomie bleibt gewahrt.

Zum Gesetzentwurf im Einzelnen:

I. Zu Artikel 1 – Niedersächsisches Stiftungsgesetz (NStiftG)

1. Zu § 3 – Ausnahme vom Vermögenserhaltungsgrundsatz

Das NStiftG–E macht in § 3 Gebrauch von der in § 83c Abs. 3 BGB-neu enthaltenen Ermächtigung, dass auf Antrag für einen bestimmten Teil des Grundstockvermögens eine zeitlich begrenzte Ausnahme vom Gebot des dauerhaft ungeschmälernten Vermögenserhalts zugelassen werden kann.

Der Bundesverband Deutscher Stiftungen bedauert die Aufnahme einer Ausnahmeregelung vor dem Wunsch einer größtmöglichen Harmonisierung der unterschiedlichen Landesstiftungsgesetze. Weiterhin fehlt hier eine verbindliche Vorgabe für den Zeitraum, in dem das Stiftungsvermögen wieder aufgefüllt werden soll.

2. Zu § 4 – Stiftungsaufsicht

§ 4 Abs. 2 NStiftG-E formuliert, *„Bei Stiftungen, die unmittelbar nur private Zwecke verfolgen und nicht von einer Behörde verwaltet werden, beschränkt sich die Aufsicht auf Maßnahmen nach § 87a BGB und die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der Stiftungsorgane.“*

Damit unterliegen Stiftungen, die nur private Zwecke verfolgen, einer eingeschränkten Rechtsaufsicht. Die Regelung entspricht zwar der bisherigen Regelung in Niedersachsen (§ 10 Abs. 2 NStiftG) und in ähnlicher Ausgestaltung auch in anderen Bundesländern, ist aber 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 Stiftungen, die private und öffentliche Zwecke verfolgen, 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 bleibt es bei der bekannten Abgrenzungsproblematik, was genau unter Stiftungen zu verstehen ist, die „unmittelbar“ und „nur“ private Zwecke verfolgen? Laut der

Gesetzesbegründung (S. 14) soll es maßgeblich sein, ob die Allgemeinheit gefördert wird oder eine abgegrenzte Gruppe. Im Wortlaut des Gesetzes findet dieses Verständnis allerdings keinen Niederschlag.

Änderungsbedarf: § 2 Abs. 2 NStiftG-E ist ersatzlos zu streichen.

3. Zu § 5 – Unterrichtung und Prüfung

a) Zu § 5 Abs. 3

§ 5 Abs. 3 NStiftG-E formuliert, *„Der Vorstand hat der Stiftungsbehörde innerhalb von neun Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres eine Jahresabrechnung mit einer Vermögensübersicht und einen Bericht über die Erfüllung des Stiftungszwecks zur Prüfung vorzulegen. Die Stiftungsbehörde kann eine kürzere Vorlagefrist festlegen, insbesondere wenn vorangegangene Jahresabrechnungen beanstandet wurden oder die Stiftung wiederholt ihrer Verpflichtung nach Satz 1 verspätet nachgekommen ist.“* Er entspricht mit Ausnahme der Verlängerung der Frist zur Abgabe der Jahresrechnung damit im Wesentlichen dem § 11 Abs. 2 NStiftG. In der Begründung (S. 17) wird allerdings im Zusammenhang mit der Pflicht zur Vorlage der Jahresabrechnung erläutert, dass die Vorschrift an die *„ungeschriebene Verpflichtung“* der Stiftungen anknüpfe, die *„Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung anzuwenden“*.

Hierzu ist auszuführen, dass dem Land Niedersachsen die Gesetzgebungskompetenz fehlt, die Stiftungsvorstände zur Anwendung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung zu verpflichten, insofern kann es auch keine ungeschriebene Verpflichtung geben. Der Bund hat die Rechnungslegungspflichten der Stiftungsvorstände mit der Verweisung in § 84a Abs. 1 Satz 1 BGB-neu auf das Recht der Geschäftsführung (§§ 664 bis 670 BGB) abschließend im Rahmen seiner Kompetenz nach Art. 74 Nr. 1 GG geregelt. Danach sind Stiftungsvorstände zur Rechnungslegung nach den §§ 666, 259 BGB verpflichtet. Da der Landesgesetzgeber lediglich die Rechtsaufsicht über die Stiftungen, nicht aber die Rechte und Pflichten der Organmitglieder ausgestalten kann, beschränkt sich die Regelungskompetenz der Länder insoweit auf eine Pflicht zur Vorlage der nach Bundesrecht (§§ 84a i.V.m. 666, 259 BGB-neu) sowie der Stiftungssatzung zu erstellenden Rechnungslegungsunterlagen. Sie umfasst aber nicht das Recht zur (ungeschriebenen) Konkretisierung von BGB-Rechnungslegungsvorgaben oder die Anordnung von darüber hinaus „länderspezifischen“ Buchführungspflichten.

Änderungsbedarf: In der Begründung zu § 5 Abs. 3 NStiftG-E (S. 17) ist in Absatz 1 der letzte Satz, der auf die ungeschriebene Verpflichtung zur Anwendung ordnungsgemäßer Buchführung verweist, zu streichen.

b) Zu § 5 Abs. 4

§ 5 Abs. 4 NStiftG-E regelt, dass der Vorstand der Stiftungsbehörde statt einer Jahresrechnung auch den Prüfbericht, u. a. einer Wirtschaftsprüferin, eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft oder einer vereidigten Buchprüferin, eines vereidigten Buchprüfers oder einer Buchprüfungsgesellschaft, vorlegen kann. Satz 3 der Vorschrift eröffnet der Stiftungsbehörde die Möglichkeit, vom Vorstand die Vorlage eines Prüfberichts nach den Sätzen 1 und 2 auf Kosten der Stiftung zu verlangen.

Zu Recht wird in der Begründung (S. 19) darauf hingewiesen, dass keine anlasslosen Prüfungsanordnungen erlassen werden dürfen und die Entscheidung im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde liegt. Allerdings wird dann ein berechtigter Bedarf an der Vorlage eines Prüfberichts bejaht, wenn u. a. Anhaltspunkte für Verstöße gegen die Pflicht zur ordnungsgemäßen Buchführung [...] vorliegen. Da es wie soeben unter I. 3.a) ausgeführt eine entsprechende Pflicht nicht gibt, kann ein Verstoß auch keinen Bedarf konstatieren.

Ebenfalls soll die besondere Vermögenszusammensetzung einer Stiftung Anlass sein, einen Prüfbericht einzufordern. Dies soll z. B. dann gelten, *„wenn diese über Unternehmensbeteiligungen, Immobilienvermögen, Aktienvermögen oder Sachvermögen verfügt, weil die Prüfung der Jahresabrechnung einer Stiftung in derartigen Fällen die für die Beurteilung der vorhandenen Vermögenswerte notwendigen umfassenden Fachkenntnisse und einen nicht unerheblichen Zeitaufwand erfordert“*. Unstreitig dürfte eine besonders komplexe Zusammensetzung des Vermögens auch eine Anordnung zur Prüfung rechtfertigen. Allein der Umstand, dass die Stiftung aber z. B. über Unternehmensbeteiligungen oder Aktienvermögen verfügt, so aber die Begründung, stellt aber keine besondere Vermögenszusammensetzung dar. Vielmehr gehören die genannten Vermögenswerte zur standardmäßigen Zusammensetzung des Vermögens von Stiftungen.

Änderungsbedarf: In der Begründung zu § 5 Abs. 4 NStiftG-E (S. 19) ist in Absatz 6 Satz 1 der Verweis auf die ordnungsgemäße Buchführung zu streichen.

In der Begründung zu § 5 Abs. 4 NStiftG-E (S.19) ist in Absatz 6 Satz 3 zu streichen.

4. Zu § 6 – Beanstandung, Anordnung und Zwangsmittel

§ 6 Abs. 3 NStiftG-E formuliert, *„Kommt das Stiftungsorgan einer Anordnung der Stiftungsbehörde nicht innerhalb der Frist nach, so kann die Stiftungsbehörde die Anordnung auf Kosten der Stiftung selbst durchführen oder durch andere durchführen lassen oder mit Zwangsmitteln nach dem Zweiten Teil des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes durchsetzen.“* Geregelt wird zunächst im Sinne eines

stiftungsrechtlichen Sondervollstreckungsrechts die Ersatzvornahme und verweist sodann noch einmal ergänzend auf die Zwangsmittel nach dem Zweiten Teil des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes. Diese Verweisung ist gegenüber § 13 Abs. 2 NStiftG hinzugekommen, der nur die Ersatzvornahme vorsieht. Die Gesetzesbegründung (S. 21) geht davon aus, dass damit keine Änderung der Rechtslage verbunden ist, weil das NdsOVG schon bislang einen Rückgriff auf andere Zwangsmittel für zulässig hielt. Unklar bleibt damit, wozu es angesichts des neuen Verweises auf das Niedersächsische Verwaltungsvollstreckungsgesetz überhaupt noch einer eigenen stiftungsrechtlichen Regelung der Ersatzvornahme bedarf. Denn auch diese ist – anders als die Gesetzesbegründung suggeriert – im Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetz geregelt. Ein schlichter Verweis auf das Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz reicht vielmehr aus, da dort alle Maßnahmen aufgeführt sind, um die Anordnungen der Behörde auch gegen den Willen der Stiftungsorgane durchsetzen zu können.

Änderungsbedarf: § 6 Abs. 3 NStiftG-E sind die Wörter „*der durch andere durchführen lassen*“ ersatzlos zu streichen.

5. Zu § 7

§ 7 Abs. 3 NStiftG-E sieht vor, dass ein Rechtsbehelf, der sich gegen die Abberufung oder die einstweilige Untersagung der Tätigkeit richtet, keine aufschiebende Wirkung hat. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist mit Blick auf die Gewährleistung der ordnungsgemäßen Geschäftsführung der Stiftung positiv zu bewerten. Rechtspolitisch erscheint aber problematisch, dass eine Abberufung durch das Kontrollorgan bei (zivilrechtlicher) Anfechtung erst mit rechtskräftiger Entscheidung wirksam wird, falls die Satzung keine abweichende Regelung enthält. Das Abberufungsrecht der Behörde geht dann praktisch weiter als das der Organe, denn ein Rechtsbehelf gegen die Abberufung der Stiftungsbehörde soll demgegenüber keine aufschiebende Wirkung haben. Hier besteht dann im Bundesrecht Bedarf zur Nachbesserung.

6. Zu § 13

In § 13 NStG-E sind Sonderregelungen zu kommunalen Stiftungen vorgesehen. Darauf sollte verzichtet werden. Kommunale Stiftungen, die als Stiftungen des bürgerlichen Rechts errichtet werden und kommunale Aufgaben erfüllen und von Kommunen verwaltet werden, unterfallen den §§ 80 bis 88 BGB und unterstehen der Aufsicht durch die Stiftungsbehörden. Dafür sind keine besonderen Regelungen notwendig.

Die Rechtsverhältnisse kommunaler Stiftungen im Übrigen werden durch ihre Einbindung in die Regelungen zur öffentlichen Verwaltung, genauer des Kommunalrechts, geprägt. Dort sollten die entsprechenden Regelungen verortet werden.

Änderungsbedarf: Die Sonderregelungen für kommunale Stiftungen sind zu streichen.

7. Zu § 15

§ 15 Abs. 2 NStiftG-E sieht vor, dass bestehende Stiftungen ihre Satzung an das neue Landesstiftungsgesetz anpassen müssen. Eine Satzungsanpassungspflicht dürfte gegen die §§ 85, 85a BGB-neu verstoßen, da der Stifterwille vorrangig zu beachten ist (vgl. § 83 Abs. 2 BGB-neu).

Änderungsbedarf: § 15 Abs. 2 NStiftG-E ist ersatzlos zu streichen.

II. 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.