

## Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über rechtsfähige Stiftungen des bürgerlichen Rechts (Stiftungsgesetz – StiftG SH-E)

Berlin, den 18.11.2022

*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.*

Mit der am 01.07.2023 in Kraft tretenden Stiftungsrechtsreform (§§ 80 bis 88 BGB) hat der Bundesgesetzgeber das materielle Stiftungsrecht abschließend geregelt, so dass für die Länder die Rechtsaufsicht verbleibt. Die Einführung eines bundesweiten elektronischen Stiftungsregisters folgt zum 01.01.2026.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur fachlichen Stellungnahme. Zu begrüßen ist zunächst, dass der Gesetzentwurf die Umsetzung des bundesgesetzgeberischen Willens nach einer klaren Trennung zwischen bundesgesetzlichem **Stiftungszivilrecht** und landesrechtlichem **Stiftungsaufsichtsrecht** beachtet hat und die materiell rechtlichen Regelungen zur Verwaltung des Stiftungsvermögens, zur Anzeige und Genehmigung von Satzungsänderungen, zum Zusammenschluss und zur Auflösung sowie Aufhebung ausgenommen hat. Wir sehen jedoch in den **anzeigepflichtigen Handlungen** in § 6 StiftG SH-E eine **Erweiterung gegenüber dem Status quo**. Insgesamt vermissen wir die Hervorhebung der Selbstverantwortung der Stiftungen und die Stärkung der Entschlusskraft der Organe (statt Abschaffung, Erweiterung von Anzeigepflichten zu beabsichtigten Vermögensveränderungen, etwaigen außerordentlichen Rechtsgeschäften).

Wir hätten uns hier aber noch eine **stärkere Heraushebung des Primats des historischen Stifterwillens** als wesentliche Leitlinie (auch des Verwaltungshandelns) als Grundsatz gewünscht, den die Stiftungsbehörden bei der Ausübung ihrer **Rechtsaufsicht** zu beachten haben.



## Rechtliche Würdigung des vorliegenden Gesetzentwurfs

### **Zwingende Änderungen**

Die Gesetzesbegründung weist zutreffend darauf hin, dass das materielle Stiftungszivilrecht abschließend im BGB geregelt ist. Konsequenterweise sieht der Gesetzentwurf im Vergleich zum aktuellen Gesetz keine inhaltlichen Regelungen, etwa zur Genehmigung von Satzungsänderungen, Zusammenlegung und Aufhebung von Stiftungen mehr vor und regelt insoweit nur noch die **Zuständigkeit der Stiftungsbehörde**. Auch Regelungen zur Stiftungsverwaltung, zum Stiftungsvermögen, zur Haftung der Stiftungsorgane enthält der Entwurf richtigerweise nicht mehr. Damit setzt der Gesetzentwurf die sich aus dem BGB ergebenden zwingende Änderungen um und **beschränkt sich auf die Regelung der Rechtsaufsicht**.

### **Behördenzuständigkeit und Gleichbehandlung aller Stiftungen**

Die Regelungen zur örtlichen und sachlichen Zuständigkeit wurden mit § 18 StiftG SH-E an das Ende gestellt. Es wird eine Option für das Innenministerium nach § 18 Abs. 3 und 4 StiftG SH-E etabliert, Aufsichtsbefugnisse und dem folgend auch Zuständigkeiten an sich zu ziehen, was vor dem Hintergrund der Bearbeitungsdauer der Verfahren problematisch erscheint.

Wir begrüßen, dass **kirchliche Stiftungen** weiterhin nur eingeschränkt der staatlichen Stiftungsaufsicht unterliegen. Dies entspricht der geltenden Rechtslage mit Verfassungsrang. Die **kirchliche Autonomie bleibt gewahrt**. Anerkennung, Strukturmaßnahmen (d.h. Umgestaltung, Zulegung, Zusammenlegung, Auflösung, Aufhebung), Änderungen des Stiftungszwecks durch die Stiftungsbehörde sind nur im Einvernehmen mit der Kirche zulässig. Die Kirchen können die übrigen Aufgaben der Stiftungsaufsicht selbst bestimmen.

Der Gesetzentwurf sieht mit Blick auf **Familienstiftungen** nur eine **stark eingeschränkte Rechtsaufsicht** vor (vgl. §§ 17 Abs. 2 S. 1 „Für Familienstiftungen gelten die §§ 9 bis 12 nur insoweit, als sicherzustellen ist, dass ihr Bestand gewahrt bleibt und sie im Einklang mit den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches über die rechtsfähigen Stiftungen sowie dieses Gesetzes und den dazu ergangenen Rechtsvorschriften betätigen....“). Mithin besteht weder eine Berichtspflicht noch ist eine Jahresabrechnung zu erstellen. Dies entspricht zwar grundsätzlich der bereits in der Vergangenheit geübten Rechtsaufsicht, ist aber auch im Lichte der Ausführungen in der Gesetzesbegründung zur Stiftungsrechtsreform BGB nicht schlüssig. Die landesgesetzliche Gesetzesbegründung für die Anlage eines unterschiedlichen Maßstabs für die Intensität der Aufsicht liegt neben der Sache. *Entgegen der als steuerbegünstigt anerkannten, sog. gemeinnützigen Stiftungen, berührten Familienstiftungen in der Regel keine öffentlichen Belange*. Eine nachvollziehbare Argumentation liegt hier nicht vor. Die Gleichbehandlung hinsichtlich der Anforderungen an

die Rechnungslegung u.a. sei nicht sachgerecht. Erträge kämen nur einem bestimmten Personenkreis zu, die selbst an einer korrekten und satzungsgemäßen Verwirklichung des Satzungszwecks interessiert seien. Auf Basis einer Rechtsverordnung soll von diesen Anforderungen abgewichen werden können. Dieser Verweis rechtfertigt keine Ungleichbehandlung in der Rechtsaufsicht. **Es geht allgemein – für alle Stiftungen – um die Überwachung, mithin dass der Stifterwille eingehalten wird.** Die Struktur der Stiftung und damit ihre Gefährdungslage bzgl. ihrer Governance besteht für gemeinnützige und privatnützige Stiftungen gleichermaßen. Die gemeinnützige Stiftung hat hierbei durch die Finanzverwaltung noch eine weitere Prüfungsinstanz.

Änderungsbedarf: Der Bundesgesetzgeber hat im BGB vorgesehen, dass die Rechtsaufsicht der Länder für alle Stiftungen (unabhängig davon, ob sie privatnützig oder gemeinnützig sind) gilt, da es eine **verfassungsrechtlich gebotene Schutzpflicht** gibt, nach der Stiftungen als mitglieder- und gesellschafterlose Rechtsform von der staatlichen Aufsicht umfasst sein müssen.

In diesem Kontext möchten wir nochmals unterstreichen: Die Stiftungsaufsicht dient der **Wahrung des Stifterwillens** (§ 83 Abs. 2 BGB n.F.). Jedes Organmitglied hat eine **Wächterfunktion für die Einhaltung des Stifterwillens** übernommen. Daraus folgt, dass zu Lebzeiten der Stifter oder die Stifterin bzw. die Organe und die Organmitglieder eine Verletzung dieser Rechtspflicht durch die Organe oder die Aufsicht rügen dürfen. Bei existierenden Stiftungen, deren Handlungsfähigkeit nicht gegeben ist, ist die Behörde verpflichtet, diese wiederherzustellen. Personen mit berechtigtem Interesse können die Behörde bei Untätigkeit zum Handeln verpflichten.

Änderungsbedarf: Wir fordern daher, dass in der Gesetzesbegründung festgehalten werden sollte, dass die **Stiftungsaufsicht nicht ausschließlich im öffentlichen Interesse tätig** wird, sondern auch im **Interesse der zur Aufsicht über die Wahrung des Stifterwillens berufenen Organe.**

### **Anzeigepflichtige Handlungen**

Die anzeigepflichtigen Handlungen in § 6 StiftG SH-E enthalten in gewissem Umfang eine Erweiterung des Status quo. Künftig wären z.B. Rechtsgeschäfte allgemein anzuzeigen, wenn sie nicht zu den Rechtsgeschäften des laufenden Geschäftsbetriebs gehören. Bisher waren nach altem Recht hier nur Verbindlichkeiten relevant. Die Anzeigepflicht bei Organveränderungen ist nachvollziehbar, führt jedoch zu einer Doppelverpflichtung in Bezug auf den vertretungsberechtigten Vorstand (jedenfalls ab 2026 ist dieser im Stiftungsregister zu melden, wäre aber parallel auch bei der Stiftungsaufsicht anzuzeigen). Anders als die Regelung zu Vertretungsbescheinigungen und zum Stiftungsverzeichnis ist die Anzeigepflicht für alle Organbesetzungen nicht mit einer „Verfallregelung“ versehen.

### **Bearbeitungszeiten / Fristen**

Der Gesetzentwurf sieht im Hinblick auf § 6 StiftG SH-E nur zu den anzeigepflichtigen Handlungen eine Genehmigungsfiktion bei vollständiger Vorlage aller Unterlagen nach 4 Wochen vor.

Für alle weiteren Vorgänge, insbesondere die strukturverändernden Antragsverfahren sind keine Bearbeitungszeiten oder Fristen vorgesehen. Damit bleibt es beim Status quo und den damit verbundenen langen Bearbeitungszeiten.

Änderungsbedarf: Aus unserer Mitgliedschaft wird die Problematik langer Bearbeitungsdauer zunehmend beklagt.

Weitere Ausführungen zur Beschleunigungsthematik , s.u.

### **Ausnahme vom Vermögenserhaltungsgrundsatz**

Das StiftG SH-E macht in § 7 Abs. 2 StiftG SH-E Gebrauch von der in § 83c Abs. 3 BGB n.F. enthaltenen Ermächtigung, dass auf Antrag für einen bestimmten Teil des Grundstockvermögens eine zeitlich begrenzte Ausnahme vom Gebot des dauerhaften ungeschmälernten Vermögenserhalts zugelassen werden kann.

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

### **Rechtsanspruch auf Vertretungsbescheinigung**

§ 9 Abs. 3 StiftG SH-E sieht die Verpflichtung zur Erteilung einer Vertretungsbescheinigung auf Antrag vor. Wir begrüßen den Rechtsanspruch auf Vertretungsbescheinigung. Aus unserer Anschauung gilt dies für alle Stiftungen, mithin **auch für Familienstiftungen**. Dies entspricht dem in der Praxis notwendigen Bedürfnis nach Transparenz und Rechtssicherheit.

### **Pflicht zur Jahresabschlussprüfung durch einen Abschlussprüfer (ab 2 Mio €) / ordnungsgemäße Buchführung /Einführung von Regelungen über die Mindestinhalte Jahresabrechnung, Vermögensübersicht und Zweckerfüllungsbericht durch Rechtsverordnung**

Das StiftG SH-E sieht zwar keine flächendeckende Pflicht zur Jahresabschlussprüfung durch einen Abschlussprüfer vor. Allerdings wird die Pflicht zur Vorlage nach § 8 Abs. 4 StiftG SH-E eines **sog. testierten Prüfberichts für Stiftungen ab einem Grundstockvermögen von 2 Mio** auferlegt. Dies erscheint **zu niedrig** und insofern willkürlich. Hier zieht sich die Gesetzesbegründung auf die Schwierigkeit und den Zeitaufwand einer solchen Prüfung für größere Stiftungen zurück, auch wenn sie in definierten Härtefällen Ausnahmen von dieser Pflicht in § 8 Abs. 3 Satz 2 StiftG SH-E vorsieht. Wir sehen die Stiftungsbehörde grundsätzlich selbst in der Pflicht, die Jahresabschlussprüfung vorzunehmen. Insofern weisen wir auf die **Notwendigkeit einer angemessenen Personalausstattung** hin.

Die Stiftungsbehörde **kann** nach § 8 Abs.4 StiftG SH -E für die unter 2 Mio € ausgestatteten Stiftungen im Einzelfall (berechtigtes Verlangen) eine solche Prüfung fordern. Die Entscheidung hierüber ist nach pflichtgemäßem Ermessen der Stiftungsbehörde unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zutreffen.

Richtigerweise wird in der Gesetzesbegründung auf die **Problematik der enormen finanziellen Belastungen für Stiftungen** Rücksicht genommen, die für bei der Entscheidung über die Anordnung Berücksichtigung finden muss. Klarstellend wird die Begründung mangelnder Kapazitäten nicht als Grund für die Anordnung einer solchen Prüfung zugelassen.

De facto findet sich jedoch eine **Verschärfung der Prüfregelung** durch eine genannte Stelle – **weg von der Freiwilligkeit** – hin zur Möglichkeit der Anordnung einer Pflichtprüfung durch die Behörde. Hier zeichnet sich ein Trend zur Einführung einer Pflichtprüfung ab, der die Stiftungsarbeit zusätzlich finanziell belastet.

Änderungsbedarf: Die eigene Verpflichtung zur Prüfung der Jahresabrechnungen **als ureigene Aufgabe der Stiftungsbehörde** sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren festgehalten werden – mangelnde eigene Kapazitäten dürfen jedenfalls keinen Abwägungsgrund darstellen. Ferner sollten **keine anlasslosen Prüfanforderungen** möglich sein und so die eigene Prüfpflicht aushöhlen. In der Regel wird eine anlasslose, für kleine Stiftungen vorgesehene Anordnung der WP-Prüfung nicht ermessengerecht sein. Die **Ermessensausübung** sollte konkret begründet werden.

Grundsätzlich begrüßen wir das gesetzgeberische Vorhaben in § 8 Abs. 6 StiftG SH-E, die Anforderungen an einzuhaltende Mindeststandards für die Jahresabrechnungen zur Vereinheitlichung (durch Erlass einer Rechtsverordnung) zu definieren. Seitens der Behörde – aber auch für die Stiftungen dürfte dies zu einer Erleichterung und auch Rechtssicherheit für die Stiftungen führen. Es sollten jedoch keine zu engen und überzogenen Detailanforderungen gestellt werden.

#### **Verbot der Wiederbestellung eines behördlich abberufenen Organmitglieds**

Das in § 11 Abs. 2 StiftG SH-E enthaltene Verbot ist nach hiesiger Ansicht aus der Gesetzesbegründung noch erklärungsbedürftig. Bei veränderten Verhältnissen könnte zukünftig eine Berufung wieder möglich werden. Zu berücksichtigen wären sicherlich auch die Gründe der behördlichen Abberufung.

Änderungsbedarf: Weitere Präzisierungen in der Gesetzesbegründung wären wünschenswert.

### 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:

#### **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.

#### **Präventive Aufsicht durch Beratung auf Anfrage**

Bereits heute findet eine Beratung von Stiftungen bzw. von Stiftern und Stifterinnen im Vorfeld der Errichtung von Stiftungen statt; dies sollte ausgedehnt werden.

#### **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.