



11-2023

Stiftungs position

Stellungnahme zum Entwurf eines Landesstiftungsgesetzes (LStiftG-E)

Berlin, den 19.11.2023

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 Landesstiftungsgesetzes (LStiftG-E).

A. Einführung

Mit der am 01.07.2023 in Kraft getretenen Stiftungsrechtsreform (§§ 80 bis 88 BGB) hat der Bundesgesetzgeber das materielle Stiftungsrecht abschließend geregelt. Materiell zivilrechtliche Regelungen aus den Landesstiftungsgesetzen sind in die neu gefassten §§ 80 ff. BGB 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 sind widersprechende landesrechtliche Regelungen gem. Art. 72 GG nichtig. Die Landesstiftungsgesetze regeln ab dem 01.07.2023 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.

Zum Gesetzentwurf im Einzelnen:

I. Zu § 6 LStiftG-E - Verwaltung der Stiftung

Das LStiftG-E macht in § 6 Abs. 2 Gebrauch von der in § 83c Abs. 3 BGB 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 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.

Änderungsbedarf: _____ § 6 Abs. 2 LStiftG-E ist zu streichen

II. Zu § 7 LStiftG-E – Stiftungsaufsicht

1. Zu § 7 Abs. 2 und 3 LStiftG-E – Aufsicht über private Stiftungen

§ 7 Abs. 2 und 3 LStiftG-E sehen mit Blick auf private Stiftungen, zu denen insbesondere die Familienstiftungen gehören, (vgl. § 2 Abs. 2 LStiftG-E) wie bislang nur eine stark eingeschränkte Rechtsaufsicht vor. § 7 Abs. 1 Satz 3 LStiftG-E formuliert „*Private Stiftungen nach § 2 Abs. 2 unterliegen der staatlichen Aufsicht nur insoweit, als sicherzustellen ist, dass ihr Bestand und ihre Betätigung nicht dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen*“. Eine Jahresrechnung und ein Bericht über die Erfüllung des Stiftungszweck sind zwar von privaten Stiftungen zu erstellen (vgl. § 6 Abs. 1 LStiftG-E), jedoch wird nunmehr noch einmal im Gesetz ausdrücklich klargestellt, dass die Jahresrechnung der Aufsichtsbehörde nicht vorzulegen ist (§ 7 Abs. 2 Satz 1 LStiftG-E).

Die eingeschränkte Rechtsaufsicht entspricht zwar grundsätzlich der bereits in der Vergangenheit geübten Rechtsaufsicht, 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 Stiftungen und Familienstiftungen kennt das BGB nicht und ist auch zukünftig nicht vorgesehen (vgl. § 83 Abs. 2 BGB). § 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 Familienstiftungen, 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 Gesetzentwurf.

Änderungsbedarf: § 7 Abs. 1 Satz. 3 LStiftG-E ist ersatzlos zu streichen.

In § 7 Abs. 2 Satz 2 LStiftG-E sind die Wörter „mit Ausnahme der privaten Stiftungen nach § 2 Abs. 2“ ersatzlos zu streichen.

2. Zu § 7 Abs. 3 Satz 2 LStiftG-E – Prüfung der Stiftung

§ 7 Abs. 3 Satz 1 LStiftG-E eröffnet wie in der Vergangenheit die Möglichkeit, dass die Stiftung anstelle der Einreichung eines Jahresberichts sich auch durch einen Prüfverband, eine Wirtschaftsprüferin, Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüfen lassen kann und einen entsprechenden Bestätigungsvermerk einreichen kann. Weiter formuliert nunmehr aber das Gesetz in § 7 Abs. 3 Satz 2 LStiftG-E *„Die Stiftungsbehörde kann von einer Stiftung im Einzelfall verlangen, die Prüfung nach Satz 1 auf eigene Kosten vornehmen zu lassen.“*

Hierbei handelt es sich um eine neue Regelung (vgl. auch Begründung zu § 7 Abs. 3), die es der Aufsichtsbehörde ermöglicht, **eine Stiftung auf deren Kosten anlasslos** prüfen zu lassen. Das Vorliegen eines wichtigen Grundes ist dafür nicht notwendig. Unsere Sorge ist, dass die Stiftungsbehörde zunehmend großzügig von dieser Anordnungsmöglichkeit Gebrauch machen könnte und zum Beispiel mangels eigener Kapazitäten statt der Vorlage einer Jahresrechnung die Vorlage eines Prüfberichts verlangen könnte. Dass diese Sorge nicht unbegründet ist, haben wir bereits in der Vergangenheit aus unserer Mitgliedschaft bestätigt bekommen.

Da die Prüfung einer Stiftung grundsätzlich ureigene Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist, sollte in § 7 Abs. 3 Satz 3 LStiftG-E dahingehend geändert werden, dass eine Prüfung der Stiftung auf Kosten der Stiftung nur im Einzelfall bei Vorliegen eines wichtigen Grundes möglich ist. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren sollten dann die Voraussetzungen für Fälle der Anordnung einer Prüfung weiter konkretisiert werden, wobei mangelnde eigene Kapazitäten jedenfalls keinen entsprechenden Grund darstellen dürfen. Vielmehr liegt die Entscheidung im Ermessen der Stiftungsbehörde und ist am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auszurichten. In der Regel wird eine anlasslose, für kleine Stiftungen vorgesehene Anordnung einer externen Prüfung nicht ermessensgerecht sein.

Die Ermessensausübung sollte konkret begründet werden, wobei wie oben dargestellt 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: § 7 Abs. 3 Satz 3 LStiftG-E wird ergänzt und lautet wie folgt [Ergänzung unterstrichen]:

Die Stiftungsbehörde kann von einer Stiftung im Einzelfall bei Vorliegen eines wichtigen Grundes verlangen, die Prüfung nach Satz 1 auf eigene Kosten vornehmen zu lassen.

3. Zu § 7 Abs. 6 LStiftG-E – Abberufung der Mitglieder der Stiftungsorgane

§ 7 Abs. 6 LStiftG-E gewährt der Stiftungsbehörde ein eigenes Abberufungsrecht eines Organmitglieds. Da durch die §§ 80 ff. BGB nur das Stiftungszivilrecht geregelt wird, nicht aber die öffentlich-rechtlichen Aufsichtsbefugnisse der Behörden durch die Reform eingeschränkt werden sollen, handelt es sich bei dem eigenen Abberufungsrecht der Behörde um eine zulässige landesrechtliche Regelung.

§ 7 Abs. 6 Satz 3 LStiftG-E sieht aber 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.

4. Zu § 7 Abs. 3 LStiftG-E – Einbeziehung von sog. Sachwaltern

Neben dem eigenen Abberufungsrecht eines Organmitglieds formuliert § 7 Abs. 7 LStiftG-E weiter, *„Reichen die Befugnisse der Stiftungsbehörde nach den Absätzen 4 bis 6 nicht aus, um eine ordnungsgemäße Verwaltung der Stiftung zu gewährleisten oder wiederherzustellen, kann die Stiftungsbehörde die Durchführung der Beschlüsse und Anordnungen einer von ihr zu bestellenden Person oder Stelle übertragen.“*

Mit der Beibehaltung dieser Regelung soll zusätzlich zu § 84c BGB (Notmaßnahmen bei fehlenden Organmitgliedern) die Möglichkeit beibehalten bleiben, bestimmten Personen besondere Aufgaben zu übertragen (sog. Sachwalter). Der Bundesgesetzgeber wollte mit § 84c BGB ausdrücklich eine abschließende Regelung schaffen. Damit gehen konsequenterweise auch die durch § 84c BGB gegenüber § 86 Satz 1 BGB a.F. i. V. m. § 29 BGB erheblich erweiterten Möglichkeiten der Organbesetzung einher. Nichtsdestotrotz soll mit § 7 Abs. 7 LStiftG-E die Möglichkeit beibehalten werden, sog. Sachwalter einzubeziehen. Obwohl zum Teil die Bestellung von Beauftragten und Sachwaltern als ein (sinnvolles) Aliud gegenüber der Bestellung von Organen nach § 84c BGB angesehen wird und es im Einzelfall auch praktisch sinnvolle Szenarien für den Einsatz von Beauftragten geben mag, ist die Regelung aufgrund des eindeutigen gesetzgeberischen Willens abzulehnen und daher zu streichen.

Änderungsbedarf: § 7 Abs. 7 LStiftG-E ist ersatzlos zu streichen.

5. Zu § 7 Abs. 8 LStiftG-E – Vertretungsbescheinigung

§ 7 Abs. 8 LStiftG-E enthält weiterhin Regelungen zur Ausstellung von Vertretungsbescheinigungen.

Die Beibehaltung des Anspruchs auf Ausstellung einer Vertretungsbescheinigung ist ebenso wie die weitere Führung des Stiftungsverzeichnisses (vgl. § 4 LStiftG-E) und mit Blick auf die Unsicherheiten, die mit Einführung des Stiftungsregisters verbunden sind, positiv zu bewerten. Er gewährleistet, dass sich die Stiftungen auch zukünftig im Rechtsverkehr legitimieren können.

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. 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.