

Stellungnahme zum Entwurf eines Ablösegesetzes des Stiftungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (Stiftungsgesetz NRW – StiftG NRW)

Berlin, den 14.10.2022

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 das Ablösegesetz 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. Auch die Hervorhebung der Selbstverantwortung der Stiftungen und die Stärkung der Entschlusskraft der Organe (durch Abschaffung von Anzeigepflichten zu beabsichtigten Vermögensbelastungen) sind begrüßenswert.

Wir hätten uns hier aber noch eine **stärkere Heraushebung des Primats des historischen Stifterwillens** als wesentliche Leitlinie (auch des Verwaltungshandelns) als Grundsatz (wie im aktuellen StiftG NRW) 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 lt. Gesetzesbegründung systematisch an den Anfang gestellt, die zuvor im Gesetz verstreut waren. Die Gesetzesbegründung verweist hinsichtlich der Anpassung der Regelungsinhalte auf die durch die Reform im BGB geregelten Ermächtigungsgrundlagen. Im Interesse klarer Regelungen ist dies positiv anzumerken. Nach wie vor positiv ist, dass Anerkennungs- und Aufsichtsbehörde (jedenfalls für Stiftungen des bürgerlichen Rechts) identisch ist.

Änderungsbedarf: Wir würden begrüßen, wenn die Beschränkung auf die Rechtsaufsicht – konkret in der Überschrift zu § 5 StiftG NRW – E (sowie in Absatz 1) in mit der **ausdrücklichen Bezeichnung „Rechtsaufsicht“** und nicht nur als „Aufsicht“ zum Ausdruck käme. Dies schafft insgesamt Klarheit.

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 **privatnützige Stiftungen** nur eine **stark eingeschränkte Rechtsaufsicht** vor (vgl. §§ 5 Abs. 2 S. 1 „...unterliegen nur insoweit oder Stiftungsaufsicht, als sicherzustellen ist, dass ihre Betätigung gesetzlich geschützten öffentlichen Interessen nicht zuwiderläuft.“), § 5 Abs. 2 S. 2 „§ 6 Absatz 1 und 2 sowie § 9 sind nicht anzuwenden“): 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. Während für gemeinnützige Stiftungen aufgrund ihrer Tätigkeit ein gesteigertes öffentliches Interesse einen strengeren Maßstab bei der Ausübung der Stiftungsaufsicht gebiete, bestehe bei privatnützigen Stiftungen nicht in gleicher Weise wie bei gemeinnützigen Stiftungen eine staatliche Mitverantwortung für deren Seriosität und den Schutz des öffentlichen Ansehens. Diese Argumente rechtfertigen keine Ungleichbehandlung bei der Aufsicht. **Es geht allgemein – für alle Stiftungen – um die Überwachung, mithin darum, 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.

Zudem sind **§ 5 Abs. 2 und § 6 Abs. 3 StiftG NRW – E nicht aufeinander abgestimmt.** Einerseits nennt § 5 Abs. 2 nur die „gesetzlich geschützten öffentlichen Interessen“, andererseits bezieht sich § 6 Abs. 3 auf Verstöße gegen „gesetzliche Bestimmungen oder die Satzung“. Offen bleibt insbesondere, wie die Stiftungsaufsicht bei **privatnützigen Stiftungen** an Anhaltspunkte für das Vorliegen von Verstößen bei der Verwaltung der Stiftung gegen gesetzliche Bestimmungen oder die Satzung gelangen soll, wenn keine Pflicht zur Berichterstattung besteht (vgl. Ausnahmen in § 5 Abs. 2 S. 2).

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. Die stark eingeschränkte Aufsicht über privatnützige Stiftungen entspricht nicht dem nach § 83 Abs. 2 BGB n.F. Gewollten, eine Vereinheitlichung der Rechtsaufsicht wäre wünschenswert und entsprechend nachzubessern.

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.**

Bearbeitungszeiten / Fristen

Der Gesetzentwurf sieht in § 4 eine Bearbeitungsfrist von 6 Monaten über den Antrag auf Anerkennung beziehungsweise Genehmigung vor. Weiterhin sind abweichende Entscheidungsfristen durch Fristenregelungen zulässig. Die Frist läuft erst mit Eingang der vollständigen Unterlagen. Eine Verlängerungsmöglichkeit besteht. Wir halten diese **Regelung der Bearbeitungsfrist als „Mindestbearbeitungsfrist“** für höchst problematisch. Sie könnte als „Regelbearbeitungsdauer“ missverstanden werden. Wir halten eine **Bearbeitungszeit von 3 Monaten** für zielführend im Sinne einer zuverlässigen Stiftungsaufsichtsarbeit. Hilfreich wäre es auch, wenn in dieser Bearbeitungszeit auch die **Vorabprüfungen mit einbezogen** wären. Dann kann die Stiftungsgründung oder auch die Satzungsänderung zukunftsfristig im Sinne von Stifter und Stiftung erleichtert werden.

Änderungsbedarf: Aus unserer Mitgliedschaft wird die Problematik langer Bearbeitungsdauer zunehmend beklagt. Diese Regelung würde das Problem noch verschärfen, anstatt es zu beheben. Entweder sollte eine **Bearbeitungszeit von drei Monaten** festgeschrieben werden oder die **Frist ersatzlos gestrichen** werden. Weitere Ausführungen zur Beschleunigungsthematik s.u.

Keine Ausnahme vom Vermögenserhaltungsgrundsatz

Das StiftG NRW–E macht keinen 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 begrüßt den **Verzicht auf eine Ausnahmeregelung** im Sinne einer größtmöglichen Harmonisierung der unterschiedlichen Landesstiftungsgesetze.

Rechtsanspruch auf Vertretungsbescheinigung

§ 10 Abs. 4 StiftG NRW-E sieht die Verpflichtung zur Erteilung einer Vertretungsbescheinigung auf Antrag vor. Wir begrüßen diesen Rechtsanspruch. 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 /Einführung von Buchführungsgrundsätzen

Das StiftG NRW–E sieht keine flächendeckende Pflicht zur Jahresabschlussprüfung durch einen Abschlussprüfer vor. Vielmehr bleibt die Stiftungsbehörde grundsätzlich selbst in der Pflicht, die Jahresabschlussprüfung vorzunehmen. Wenn die Stiftung von einer unabhängigen Prüfstelle (vgl. § 6 Abs. 2 StiftG NRW „...durch eine Behörde, einen Prüfungsverband, die Prüfstelle eines Sparkassen- und Giroverbands, eine Wirtschaftsprüferin, einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, eine vereidigte Buchprüferin, einen vereidigten Buchprüfer oder eine Buchprüfungsgesellschaft oder vergleichbare Stellen ...“) geprüft wird, ist die Prüfung auf den Erhalt des

Stiftungsvermögens und die satzungsgemäße Verwendung der Mittel zu erstrecken. In diesem Fall **soll** von einer eigenen Prüfung abgesehen werden. Die Stiftungsbehörde **kann** nach §6 Abs. 2 StiftG NRW-E im Einzelfall 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 kleine Stiftungen** hingewiesen, die für bei der Entscheidung über die Anordnung Berücksichtigung finden muss.

De facto findet sich jedoch eine **Verschärfung der Prüfreglung** 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 und die Voraussetzungen für Fälle der Anordnung einer Prüfung weiter konkretisiert 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.

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 zu stiftungsrechtlichen Themen 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.