

Bundesverband Deutscher Stiftungen · Postfach 330 338 · 14173 Berlin

Herrn
Klaus Stallmann MdL
Vorsitzender des Ausschusses für In-
nere Verwaltung und Verwaltungs-
strukturreform
Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 101143

40002 Düsseldorf



Der Geschäftsführer

Rechtsanwalt Dr. Christoph Mecking

Alfried-Krupp-Haus
Binger Straße 40
14197 Berlin

Telefon (030) 89 79 47 - 22

Telefax (030) 89 79 47 - 11

christoph.mecking@stiftungen.org
www.stiftungen.org

16.11.2004

M/Hf

Stiftungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (StiftG)

Sehr geehrter Herr Stallmann,

wir bedanken uns für die in Ihrem Schreiben vom 19. Oktober 2004 eingeräumte Möglichkeit, zum Gesetzesentwurf der Landesregierung eines Stiftungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (Drs. 13/5987) Stellung nehmen zu dürfen.

Die folgende Stellungnahme folgt im Wesentlichen der Stellungnahme des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen vom 30.01.2004 zum Referentenentwurf für ein neues Landesstiftungsgesetz NRW. Wir begrüßen, dass einige unserer Anmerkungen Berücksichtigung gefunden haben.

I.

Nachdem die Modernisierung der §§ 80 bis 88 BGB erfolgt ist, war auch das Land Nordrhein-Westfalen aufgefordert, im Anschluss sein Stiftungsgesetz an die veränderte bundesrechtliche Lage anzupassen. Es sollte diese Notwendigkeit als Chance begreifen, sein Stiftungsgesetz grundlegend zu überarbeiten und an die Rechtsentwicklung anzupassen, Impulse aus der Reformdiskussion aufzunehmen und überflüssige oder überkommene Regelungen zu entfernen. Diese Forderungen sind in den „Offenen Fragen zur Weiterentwicklung des Stiftungs- und Stiftungssteuerrechts“ enthalten, die der Bundesverband im Juli 2002 in die politische Diskussion eingebracht hat und die diesem Schreiben als Anlage beigefügt sind.

Vorstand: Dr.-Ing. E h. Fritz Brickwedde (Vorsitzender), Dr. Ulrich Bopp (Stv. Vorsitzender), Prof. Dr. Rainer Hüttemann, Dr. Helke Kahl, Karoline Krämer, Dr. Wilhelm Krull, Jürgen Chr. Regge Geschäftsführer: Rechtsanwalt Dr. Christoph Mecking

Sitz des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen e. V.: Berlin (Amtsgericht Charlottenburg VR 21530 Nz)

Bankverbindungen: 4155 01600 Deutsche Bank (BLZ 100 700 00); 4051 2643 00 Dresdner Bank (BLZ 120 600 00)
297 003 0309 Berliner Sparkasse (BLZ 100 500 00); 3266600 Bank für Sozialwirtschaft (BLZ 100 205 00)

Der Vorstand des Bundesverbandes hatte darüber hinaus angeregt, den Modellentwurf eines Landesstiftungsgesetzes der Professoren Rainer Hüttemann und Peter Rawert als Leitbild für eine weitere Deregulierung der Landesstiftungsgesetze zu nutzen. Dieser – ebenfalls beigefügte – Modellentwurf ist ein wichtiger Schritt zu dem Ziel, die rechtlichen Rahmenbedingungen für Stifter und Stiftungen weiter zu vereinfachen und die jetzt auch im Bürgerlichen Gesetzbuch verankerte Stifterfreiheit zu stärken. Dieser Anregung ist das Land Nordrhein-Westfalen leider nur teilweise gefolgt.

Durch das Gesetz zur Modernisierung des Stiftungsrechts hat der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz im Stiftungsrecht nach Art 74 Abs. 1 Nr. 1 GG Gebrauch gemacht. Die Änderung der §§ 80 ff. BGB hat viele landesrechtliche Vorschriften ungültig werden lassen. Zur Herstellung von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit muss der Landesgesetzgeber nun die jeweiligen Stiftungsgesetze inhaltlich und systematisch an das modernisierte Stiftungsprivatrecht des BGB anpassen. Dies ist in der Vorlage geschehen.

Der Bundesgesetzgeber hat den Kernbereich des materiellen Stiftungsrechts vereinheitlicht. Damit sollten insbesondere die Regelungen zu Entstehungsvoraussetzungen sowie Inhalt und Form von Stiftungsgeschäft und Stiftungssatzung aus den Landesstiftungsgesetzen herausfallen, da sich rein deklaratorische Bestimmungen nicht empfehlen. Auch die Normen können entfallen, deren Inhalt sich bereits aus dem zivilrechtlichen Stiftungsbegriff und sonstigen Vorschriften des BGB ergibt. Insbesondere sind dieses die Regelungen zur Verwaltung der Stiftung, den Befugnissen und der Verantwortlichkeit der Organe und der Auflösung der Stiftung.

Darüber hinaus sollte den Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Stiftungsrecht gefolgt werden und Regelungen zu einem Stiftungsverzeichnis eingeführt werden, was mit dem geltenden Stiftungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen bereits weitgehend erfolgt ist.

II.

Über die genannten allgemeinen Empfehlungen hinaus nehmen wir zum Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

Zu § 1

Die Regelung des § 1 Satz 2 hat rein deklaratorischen Charakter und sollte bei einer Modernisierung entsprechend entfallen.

Es wird allerdings angeregt, die Zuständigkeit für die Aufsicht über örtliche (kommunale) Stiftungen ausdrücklich der allgemeinen Stiftungsaufsicht zu übertragen. Zur Wahrnehmung der Stiftungsaufsicht werden umfassende Erfahrungen und Kenntnisse aus der Praxis bei den Stiftungsaufsichtsbehörden konzentriert. Sie entwickeln sich zu Kompetenzzentren für die Aufsicht über Stiftungen, welche die Wahrung des Stifterwillens als Leitziel sicherstellen. Die sonst in Frage kommende Kommunalaufsicht verfolgt demgegenüber andere Prüfabsichten.

Es ist daher sachgerecht und vor dem Hintergrund der zu verzeichnenden Synergieeffekte auch wesentlich effektiver, die Zuständigkeit für die Aufsichtsmaßnahmen grundsätzlich der Stiftungsaufsichtsbehörde (im gleichen Hause) zu übertragen. Dem in der Praxis mitunter zu beobachtenden Trend einer Vermischung von Stiftungs- und Gemeindevermögen wird so begegnet. Der Kommunalverwaltung wird ihre Pflicht verdeutlicht, die Stiftung als eigenständige Institution zu verwalten.

Zu § 2

Die Einführung von Entscheidungsfristen, deren Verletzung analog zum Baurecht Schadenersatzansprüche wegen Amtspflichtverletzung auslöst, würde zur notwendigen Beschleunigung des Entstehungsverfahrens führen. Wir regen Überlegungen in diese Richtung an.

Zu § 3

Wir halten die Regelung des § 3 für entbehrlich. Für die Klärung von Rechtsfragen betreffend den Status einer Stiftung sind die Gerichte zuständig.

Zu § 4

Es ist allein Aufgabe des Stifters, Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die von § 80 Abs. 2 BGB geforderte dauernde und nachhaltige Erfüllung des Stiftungszwecks gesichert erscheint. Nach § 81 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 BGB muss die Stiftungssatzung Regelungen über das Vermögen der Stiftung beinhalten. Neben dieser Anforderung bedarf es u. E. keiner weiteren Regelung zu Verwaltung, Vermögenserhaltung und Ertragsverwendung.

Zu §§ 5 und 10

Für den Landesgesetzgeber bleibt wegen der abschließenden Regelung für alle von der Stiftungsbehörde zu treffenden Maßnahmen in § 87 BGB kein Raum für weitere Normierung. Das Landesrecht muss lediglich – wie in § 10 i. V. m. § 15 vorgesehen – die zuständige Behörde für Maßnahmen nach § 87 BGB bestimmen.

Erforderlich ist lediglich eine Regelung für Satzungsänderungen entsprechend § 5. Diese bedürfen unabhängig davon, ob sie aufgrund behördlicher Anordnung oder nach Vorschriften der Stiftungssatzung erfolgen, der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde.

Im Übrigen ist die Formulierung des § 5 Abs. 2 unklar. Es wird nicht deutlich, was eine „die Grundlagen oder die Handlungsfähigkeit der Stiftung berührende Veränderung“ darstellt.

Zu § 7 Abs. 2

Die in § 7 Abs. 2 vorgesehene Anzeigepflicht steht im Widerspruch zu dem Grundanliegen des Entwurfs, auf Genehmigungs- und Zustimmungsvorbehalte

zu verzichten. Sie dürfte zudem in der Praxis erhebliche Anwendungsprobleme auslösen, da sie schwierige Bewertungen erforderlich macht (Buchwerte oder Zeitwerte). Auch ist nicht klar, was unter dem „vorhandenen Stiftungskapital“ zu verstehen ist (Grundstockvermögen oder Gesamtvermögen). Außerdem bestehen erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten für das zuständige Stiftungsorgan, so dass sich das Anliegen des Gesetzes in der Praxis problemlos umgehen lassen kann.

Zu § 9 Abs. 1

Die in der Vorschrift des § 9 Abs. 1 vorgesehene Voraussetzung „grobe Pflichtverletzung“ stellt einen unbestimmten Rechtsbegriff dar, dessen Auslegung in der Praxis problematisch sein kann. Die für die Abberufung von Organmitgliedern notwendigen Voraussetzungen sollten klar formuliert werden.

Zu § 12

Die vorgesehenen Änderungen gehen hinsichtlich der Eintragung der Anschrift von Stiftung bzw. Vorstand im Stiftungsverzeichnis bereits über die Vorschläge der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Stiftungsrecht (Bericht vom 19.10.2001, S. 36 f.) hinaus. Dieses ist ausdrücklich positiv zu bewerten.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Möglichkeiten und Bedeutung der elektronischen Datenverarbeitung ist es zudem begrüßenswert, dass das Stiftungsverzeichnis auch in das Internetangebot des Innenministeriums eingestellt werden soll.

Es fehlen jedoch nach wie vor Angaben zum Tag des Erlöschens der Rechtsfähigkeit und der Genehmigung von Satzungsänderungen.

Der Anregung des Bundesverbandes, neben der Einsicht in das Verzeichnis auch die Ausstellung beglaubigter Abschriften im Gesetz vorzusehen, wurde zwar nicht gefolgt. Indes wurde in § 12 Abs. 5 die Ausstellung sog. Vertretungsbescheinigungen gesetzlich geregelt. Dies ist im Hinblick auf das Bedürfnis nach Rechtssicherheit zu begrüßen.

Darüber hinaus sollten alle Eintragungen in das Stiftungsverzeichnis von der Aufsichtsbehörde in den einschlägigen Amtsblättern für das Land Nordrhein-Westfalen bekannt gemacht werden.

Zu § 17 Abs. 1 S. 2

Für eine Befristung des Gesetzes fehlt ein sachlicher Grund. Sie sollte daher unterbleiben, zumal sie für den Fall ausbleibender rechtzeitiger Befassung durch den Gesetzgeber mit der Gefahr der Rechtsunsicherheit verbunden ist. Mit Blick auf die Dauerhaftigkeit der Rechtsform Stiftung wirkt diese Vorschrift besonders befremdlich. Für den Fall, dass es wegen der derzeitigen allgemeinen Handhabung in Nordrhein-Westfalen zu einer Befristung des Gesetzes kommt, um den Abbau von Bürokratie und erweislich überflüssigen Normen gewährleisten zu

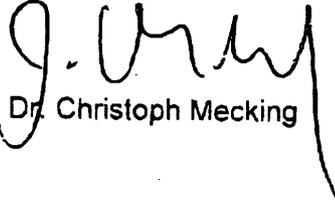
können, möchten wir Ihnen bereits heute anbieten, uns zu gegebener Zeit an einer Evaluation des Gesetzesvollzuges zu beteiligen.

III.

Bei allen Gesetzesänderungen muss es darauf ankommen, die Institution der Stiftung in ihrer wichtigen Rolle für die Weiterentwicklung bürgerschaftlichen Engagements in der Gesellschaft zu stärken. Das Land Nordrhein-Westfalen ist aufgefordert, die weiteren notwendigen Schritte zur Modernisierung und Weiterentwicklung des Stiftungsrechts zu unternehmen, um die Rahmenbedingungen für Stifter und Stiftungen weiter zu verbessern.

Gerne steht der Bundesverband Deutscher Stiftungen dabei mit Rat und Tat zur Seite.

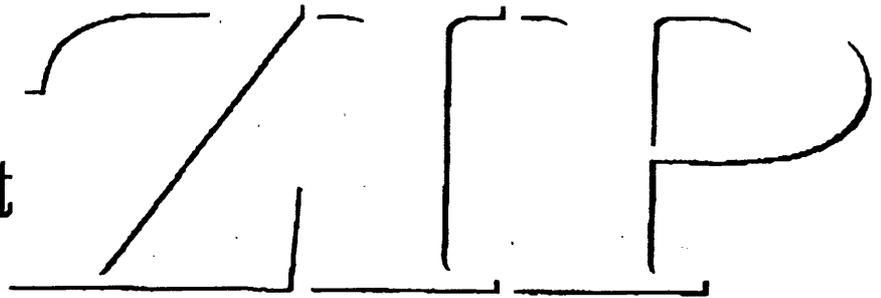
Mit freundlichen Grüßen



Dr. Christoph Mecking

Anlagen

Zeitschrift für Wirtschaftsrecht



ZIP-Internetservice:

www.rws-verlag.de

Herausgeber:

**RA Dr. Bruno M. Kübler,
Köln/Berlin/Dresden
(Geschäftsführender Herausgeber)**

**Prof. Dr. Dr. h.c. mult.
Peter Hanau, Köln**

Prof. Dr. Wolfgang Lüke, Dresden

Prof. Dr. Hanns Prütting, Köln

Prof. Dr. Karsten Schmidt, Bonn

Prof. Dr. Wolfram Timm, Münster

Rainer Hüttemann

Peter Rawert

Der Modellentwurf eines Landesstiftungs- gesetzes

Sonderdruck

aus Heft 45/2002

Seiten 2019 – 2028



**RWS Verlag
Kommunikationsforum**

23. Jahrgang / 8. November 2002 / S. 2013–2052

45

Rainer Hüttemann/Peter Rawert^{*)}

Der Modellentwurf eines Landesstiftungsgesetzes

Seit In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Modernisierung des Stiftungsrechts am 1.9.2002 sind die Voraussetzungen für das Entstehen einer rechtsfähigen Stiftung, die bisher zum Teil landesrechtlich geregelt wurden, abschließend im BGB normiert. Die Länder stehen jetzt vor der Aufgabe, ihre Stiftungsgesetze an die Änderungen des BGB anzupassen. Außerdem sind sie aufgerufen, die Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Stiftungsrecht zu prüfen. Diese hatte in ihrem Abschlussbericht vom 19.10.2001 dazu aufgefordert, Stiftungsverzeichnisse auf landesrechtlicher Grundlage einzuführen, um ein Mindestmaß an Publizität im Stiftungswesen zu gewährleisten. Der Bundestag hat sich dieser Empfehlung angeschlossen. Neben den notwendigen Anpassungsmaßnahmen haben die Länder jetzt die Chance, ihre Stiftungsgesetze grundlegend zu überarbeiten, überflüssige Regelungen zu streichen und der Gestaltungsfreiheit von Stifterinnen und Stiftern den notwendigen Freiraum zu schaffen. Die Autoren legen dazu einen „Modellentwurf“ vor, der das Ziel verfolgt, durch konsequente Deregulierung des Verwaltungsverfahrens für die Errichtung einer Stiftung zu vereinfachen und die Stifterautonomie zu stärken.

I. Einführung

Am 1.9.2002 ist die Reform des Stiftungsprivatrechts in Kraft getreten.¹⁾ Durch das „Gesetz zur Modernisierung des Stiftungsrechts“ werden die Entstehungsvoraussetzungen einer rechtsfähigen Stiftung des privaten Rechts abschließend und bundeseinheitlich im BGB geregelt. Die Errichtung setzt – wie schon bisher – neben einem Stiftungsgeschäft einen staatlichen Mitwirkungsakt voraus, der aber nicht mehr Genehmigung, sondern „Anerkennung“ heißt (§ 80 Abs. 1 BGB). Ferner hat der Stifter nunmehr nach § 80 Abs. 2 BGB einen Rechtsanspruch auf Verleihung der Rechtsfähigkeit, wenn die Anerkennungsvoraussetzungen nach § 80 Abs. 2 BGB vorliegen: Das Stiftungsgeschäft muss den Anforderungen des § 81 BGB genügen, insbesondere eine Stiftungssatzung mit bestimmten Angaben enthalten. Ferner muss die dauernde und nachhaltige Erfüllung des Stiftungszweckes gesichert erscheinen und schließlich darf der Stiftungszweck das Gemeinwohl nicht gefährden. Neben der Neuregelung der §§ 80, 81 BGB enthält das Gesetz nur noch einige weitere unbedeutende, überwiegend redaktionelle Änderungen der §§ 80 ff. BGB.²⁾

Das „Gesetz zur Modernisierung des Stiftungsrechts“ bleibt erheblich hinter den Erwartungen zurück, die in der stiftungsrechtlichen Reformdebatte der letzten Jahre an den Gesetzgeber gerichtet worden sind.³⁾ Die Liste der nicht verwirklichten Reformvorschläge ist lang.⁴⁾ Dazu zählt u. a. die Forderung nach einem Übergang vom geltenden Konzessionssystem zu

einem Registrierungssystem, durch das die Zuständigkeit für die Errichtung von Stiftungen – wie bei Vereinen und Kapitalgesellschaften – den Amtsgerichten übertragen worden wäre. Auch ein Stiftungsregister mit öffentlichem Glauben zum Schutz des Rechtsverkehrs wurde ebenso wenig eingeführt wie besondere Regelungen zur Zulässigkeit von unternehmensverbundenen Stiftungen und Versorgungsstiftungen. Diese und andere Reformansätze hat man nicht umgesetzt, weil sich das bisherige Bundes- und Landesrecht nach Ansicht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die die Bundesministerin der Justiz zur Vorbereitung einer Reform eingesetzt hatte, „grundsätzlich bewährt“ hat.⁵⁾

II. Die Reformbedürftigkeit der Landesstiftungsgesetze

1. Anpassung der Landesstiftungsgesetze an das neue Stiftungsprivatrecht im BGB

Mit dem Gesetz zur Modernisierung des Stiftungsrechts ist die Reformdiskussion auf Bundesebene abgeschlossen. Dagegen stehen die Bundesländer nun vor der Aufgabe, ihre Landesstiftungsgesetze an die Änderungen im BGB anzupassen. Auch wenn das Modernisierungsgesetz weitgehend nur geltendes Recht kodifiziert hat, führt die neue abschließende Regelung der Anerkennungsvoraussetzungen in den §§ 80, 81 BGB zu einer wesentlichen Veränderung im Verhältnis von Bundes- und Landesstiftungsrecht. Während sich der historische Gesetzgeber in den §§ 80 ff. BGB noch auf die Regelung des Genehmigungserfordernisses als solches beschränkt hatte, hat der Bund mit dem Modernisierungsgesetz seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz im Stiftungsrecht nach Art 74 Abs. 1 Nr. 1 GG weitgehend ausgeschöpft. Durch die geänderten §§ 80, 81 BGB sind viele landesrechtliche Vorschriften in den Landesstiftungsgesetzen ungültig geworden.⁶⁾ Dies gilt zum einen für Regelungen über die Genehmigungsvoraussetzungen, z. B. das Erfordernis einer ausreichenden Vermögensausstattung, den Gemeinwohlvorbehalt oder die Zulässigkeit von unternehmensverbundenen Stiftungen.⁷⁾ Aber auch die Vorschriften des Landesrechts zum notwendigen Inhalt von Stiftungsgeschäft und Stiftungssatzung⁸⁾ sind durch die Änderungen in § 81 BGB nicht mehr wirksam. Es ist ein Gebot der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit, dass die obsoleten Vorschriften aus den Landesstiftungsgesetzen entfernt und die Ge-

1) BGBl I 2002, 2634.

2) Zu den Änderungen vgl. *Kersting Schmidt*, ZHR 166 (2002), 145 ff.; *Burgard*, NZG 2002, 697 ff.; *Andrich/Suchbass*, NJW 2002, 2905 ff.; *Schwarz*, DStR 2002, 1718 ff., 1767 ff.

3) Siehe z. B. die Kritik von *Reuter*, Non Profit Law Yearbook 2001, S. 27 ff.; *Rawert*, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 23. 4. 2002, 51.

4) Zu den Änderungsvorschlägen vgl. Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Stiftungsrecht vom 19. Oktober 2001.

5) Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Stiftungsrecht (Publ. 4), S. 4; BT-Drucks. 14/8765, S. 7.

6) Zur Nichtigkeit von Landesrecht nach Erlaß eines Bundesgesetzes vgl. nur *Degenhardt*, in: *Sachs*, Grundgesetz, 2. Aufl., 1999, Art. 72 Rz. 30 m.w.N.

7) Vgl. z. B. Art. 5 BayStiftG; § 6 Abs. 3 BrbgStiftG; § 4 NRWStiftG.

8) Vgl. z. B. § 6 BadWürtStiftG; Art. 9 BayStiftG; § 5 NdsStiftG.

*) *Rainer Hüttemann*, Dr. iur., o. Professor an der Universität Osnabrück; *Peter Rawert*, Dr. iur. LL.M. (Exon.), Notar in Hamburg, Honorarprofessor an der Universität Kiel. Der Beitrag beruht auf der Tätigkeit der Autoren am Institut für Stiftungsrecht der *Bucerius Law School*, Hamburg.

setze in Aufbau und Inhalt an das neue Stiftungsprivatrecht im BGB angepasst werden. Der Reform des Stiftungsrechts im BGB muss also eine Reform der Landesstiftungsgesetze folgen.

2. Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe

Eine Reform der Landesstiftungsgesetze kann sich aber nicht darauf beschränken, die landesrechtlichen Regelungen lediglich an das neue Stiftungsprivatrecht anzupassen. Vielmehr sind die Bundesländer aufgerufen, die Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Stiftungsrecht zu prüfen, die diese in ihrem Abschlussbericht für eine Weiterentwicklung der Landesstiftungsgesetze ausgesprochen hat. So hat die Arbeitsgruppe die Bundesländer aufgefordert, in allen Ländern Stiftungsverzeichnisse (wenngleich ohne öffentlichen Glauben) einzuführen, um eine gewisse Mindestpublizität im Stiftungswesen zu gewährleisten.⁹⁾ Der deutsche Bundestag hat sich dieser Empfehlung ausdrücklich angeschlossen.¹⁰⁾ Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hatte sogar zunächst eine bundeseinheitliche Regelung im BGB erwogen. Diese Überlegung wurde aber nicht weiter verfolgt, da nach Ansicht der Arbeitsgruppe erhebliche Zweifel an der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes bestanden.¹¹⁾ Damit fällt es nunmehr den Bundesländern zu, entsprechende Verzeichnisse einzurichten bzw. bestehende Verzeichnisse an die Empfehlungen der Arbeitsgruppe hinsichtlich der aufzunehmenden Angaben und der Einsichtsmöglichkeiten anzupassen.

3. Weitergehender Reformbedarf auf Länderebene

Die notwendige Anpassung des Landesrechts an das neue Stiftungsrecht im BGB gibt den Ländern schließlich die Gelegenheit zu einer grundlegenden Überarbeitung ihrer Stiftungsgesetze. Diese weichen in Umfang und Inhalt immer noch erheblich voneinander ab.¹²⁾ So begnügt sich z. B. das „Hamburger Ausführungsgesetz zum BGB“ aus dem Jahr 1958 mit gerade einmal 15 Vorschriften zu Stiftungen, während das Stiftungsgesetz Rheinland-Pfalz in seiner geltenden Fassung 58 Vorschriften umfasst. Solche gravierenden Unterschiede sind weder durch den Föderalismus geboten noch ein positives Beispiel für einen funktionierenden Systemwettbewerb. Sie sind vor allem darauf zurückzuführen, dass die geltenden Landesgesetze zahlreiche Vorschriften enthalten, deren Regelungsgehalt sich bereits aus dem bürgerlichrechtlichen Stiftungsbegriff und aus allgemeinen zivilrechtlichen Grundsätzen ergibt oder die nur einem „mutmaßlichen Stifterwillen“ Ausdruck verleihen. Nachdem der Bundesgesetzgeber den Kernbereich des materiellen Stiftungsrechts im BGB vereinheitlicht hat, sollten sich auch die Länder auf die eigentliche Funktion ihrer Stiftungsgesetze besinnen. Diese besteht zunächst in der Regelung der Behördenzuständigkeit, insbesondere für die Anerkennung von Stiftungen und die Stiftungsaufsicht. Zum anderen sind Zweck und Umfang der Stiftungsaufsicht und die Befugnisse der Aufsichtsbehörden zu regeln. Schließlich müssen – wenn die Empfehlung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe umgesetzt werden soll – Regelungen über ein Stiftungsverzeichnis getroffen werden. Soweit die Landesstiftungsgesetze darüber hinaus allerdings weitere Vorschriften – z. B.

über die Befugnisse und Verantwortlichkeiten der Organe, die Verwaltung von Stiftungen, die Auflösung von Stiftungen – enthalten, bedürfen diese Regelungen der Überprüfung. Denn das Ziel des Modernisierungsgesetzes, die Errichtung von Stiftungen „einfacher und transparenter“ zu machen,¹³⁾ richtet sich auch an die Bundesländer. Sie sollten das Modernisierungsgesetz als Chance begreifen, ihre eigenen Gesetze grundlegend zu überarbeiten, überflüssige Regelungen zu streichen und der Privatautonomie sowie dem Stifterwillen den notwendigen Freiraum zu schaffen. Der hier vorgelegte Entwurf versteht sich als „Modell“ für eine Novellierung der Landesstiftungsgesetze, die diesen Vorgaben Rechnung trägt.

III. Die Grundlinien der Modellentwurfs eines Landesstiftungsgesetzes

1. Das Anliegen

Der Entwurf verfolgt das Ziel, die rechtlichen Rahmenbedingungen für Stiftungen weiter zu vereinfachen und die Stifterfreiheit zu stärken. Er umfasst nur 12 Paragraphen.¹⁴⁾ Diese Prägnanz ist möglich, weil er lediglich Vorschriften enthält, die im Interesse der Stifter und des Rechtsverkehrs für ein funktionsfähiges Stiftungswesen erforderlich sind. Insoweit bedarf es zunächst näherer Regelungen darüber, welche Landesbehörden für Maßnahmen nach den §§ 80 ff. BGB, die Stiftungsaufsicht und die Führung der Stiftungsverzeichnisse zuständig sind. Ferner sind Regelungen über den Zweck und die Befugnisse der Stiftungsaufsicht erforderlich. Schließlich enthält der Modellentwurf Vorschriften über ein Stiftungsverzeichnis.

Der Geltungsbereich des Modellentwurfs (ME) beschränkt sich bewusst auf rechtsfähige Stiftungen des privaten Rechts (§ 1 ME). Auf Vorschriften zu unselbstständigen Stiftungen des privaten Rechts wird verzichtet, da es sich um Rechtsinstitute des Vertrags- bzw. des Erbrechts handelt, für die den Ländern die Gesetzgebungskompetenz fehlt. Ausgeklammert sind auch die Stiftungen des öffentlichen Rechts, die vorrangig der mittelbaren Landesverwaltung zuzuordnen sind und daher im vorliegenden Zusammenhang außer Betracht bleiben können. Zu kirchlichen rechtsfähigen Stiftungen des privaten Rechts nimmt der Entwurf nur insoweit Stellung, als diese aus der staatlichen Stiftungsaufsicht ausgenommen werden (§ 3 Abs. 1 Satz 1 ME).

Schließlich sind auch viele Vorschriften der geltenden Landesstiftungsgesetze nicht in den Modellentwurf übernommen worden. Dies hat verschiedene Gründe: Zunächst sind alle Regelungen entbehrlich, die – wie z. B. Vorschriften über die Genehmigungsvoraussetzungen, den Inhalt des Stiftungsgeschäfts und der Stiftungssatzung – durch die geänderten §§ 80, 81 BGB ungültig geworden sind. Des Weiteren verzichtet der Entwurf auf die landesrechtlichen Vorschriften, deren

9) Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Stiftungsrecht (Fußn. 4), S. 36 f.

10) Entschließungsantrag vom 25. 4. 2002, BT-Drucks. 14/8926.

11) Siehe oben Fußn. 9.

12) Dazu Härtl, *Ist das Stiftungsrecht reformbedürftig?*, 1990.

13) BT-Drucks. 14/8765, S. 1.

14) Die geltenden Landesstiftungsgesetze enthalten insgesamt 497 Vorschriften.

Regelungsgehalt sich bereits aus dem bürgerlichrechtlichen Stiftungsbegriff und sonstigen Vorschriften des BGB ergibt. Die Landesstiftungsgesetze dienen nicht der Belehrung potenzieller Stifter oder ihrer Berater, sondern der Ausfüllung der verbliebenen landesrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen im Stiftungsrecht. Regelungen, die nur Selbstverständlichkeiten enthalten, sind überflüssig. Dazu zählen z. B. die Vorschriften über die Haftung von Organmitgliedern,¹⁵⁾ die mit Rücksicht auf das BGB nicht erforderlich sind. Zudem ist zweifelhaft, ob die Länder für solche Regelungen überhaupt eine Gesetzgebungskompetenz haben.

Entfallen sind schließlich auch solche Vorschriften, die – wie z. B. die Regelungen über die Vermögenserhaltung und Ertragsverwendung¹⁶⁾ – unter dem Vorbehalt eines abweichenden Stifterwillens stehen, sowie die an sie anknüpfenden Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte für bestimmte Rechtsgeschäfte.¹⁷⁾ Soweit das Gesetz dem Stifter die Kompetenz zu autonomen Regelungen zuweist, sollte der Gesetzgeber sich mit Vermutungen und Auslegungsregeln zurückhalten. Auf diese Weise werden zukünftige Stifter wieder verstärkt an ihre Verantwortung für eine zweckgerechte Ausgestaltung des Stiftungsgeschäfts und der Stiftungssatzung erinnert. Die entsprechenden Regelungen sind auch deshalb entbehrlich, weil für die ganz überwiegende Zahl gemeinnütziger Stiftungen ohnehin die besonderen Vorgaben des steuerlichen Gemeinnützigkeitsrechts (z. B. zeitnahe Mittelverwendung, Verbot unangemessener Ausgaben etc.) in die Satzung aufzunehmen sind.¹⁸⁾

2. Anerkennung der Stiftung als rechtsfähig

Der Modellentwurf beschränkt sich darauf, in § 2 ME festzulegen, welche Behörde für die Anerkennung einer Stiftung als rechtsfähig nach § 80 BGB und eine etwaige Satzungergänzung nach § 83 Satz 2, § 81 Abs. 1 Satz 4 BGB zuständig ist. Weitere Vorschriften zur Anerkennung von Stiftungen sind verzichtbar. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Entstehungsvoraussetzungen einer rechtsfähigen Stiftung des bürgerlichen Rechts nummehr abschließend in den §§ 80, 81 BGB geregelt sind. Dies gilt auch für die Anforderungen an das Stiftungsgeschäft und die Stiftungssatzung sowie die Befugnis der Stiftungsbehörde zur Ergänzung einer unvollständigen Satzung. Durch die Änderung des § 81 BGB hat sich folglich die aus § 85 BGB abgeleitete Gesetzgebungskompetenz der Länder erledigt.

3. Umfang und Befugnisse der Stiftungsaufsicht

Die staatliche Aufsicht über die Stiftungen ist durch die Reform des Stiftungsrechts unverändert geblieben. Sie gehört auch künftig zu den unverzichtbaren Elementen der rechtsfähigen Stiftung des privaten Rechts. Nur durch eine staatliche Aufsicht wird die dauerhafte Verfolgung des Stifterwillens gewährleistet und der Schutz der Stiftung und des Rechtsverkehrs vor rechtswidrigem Organhandeln sichergestellt. Dies gilt nicht nur für Stiftungen mit „öffentlichen Zwecken“, sondern in gleicher Weise auch für Stiftungen, die ganz oder überwiegend privaten Zwecken dienen. Daher ist auch – entgegen der Ansicht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe – eine Ein-

schränkung der Stiftungsaufsicht bei privatnützigen Stiftungen, insbesondere Familienstiftungen, nicht zu empfehlen. Wenn die Arbeitsgruppe eine solche Beschränkung mit dem Hinweis rechtfertigt, „der Staat braucht den von ihm zu Gunsten der Bürger geleisteten Service einer Aufsicht nicht auch rein privatnützigen Stiftungen zur Verfügung zu stellen“,¹⁹⁾ so verkennt sie die Funktion der Stiftungsaufsicht. Abgesehen davon, dass der Stifter und die Destinatäre einer privatnützigen Stiftung ebenfalls „Bürger“ sind und die Selbststeuerungskräfte von Familienstiftungen nicht überschätzt werden sollten, geht es bei der Stiftungsaufsicht auch um den Schutz des Rechtsverkehrs vor den Risiken, die mit der Zulassung von rechtsfähigen Stiftungen dadurch verbunden sind, dass Organhandeln nicht durch die Richtigkeitsgewähr einer Mitgliederversammlung legitimiert wird.²⁰⁾ Die „Bürger“ haben deshalb sehr wohl ein Interesse daran, dass der Staat auch die Rechtmäßigkeit des Handelns der Organe privater Stiftungen überwacht.

Der Modellentwurf regelt den Umfang und die Befugnisse der Stiftungsaufsicht in Anlehnung an die geltenden Landesstiftungsgesetze. Die staatliche Stiftungsaufsicht ist als eine reine Rechtsaufsicht ausgestaltet. Sie wacht darüber, dass die Stiftungsorgane den Stifterwillen und die Gesetze beachten (§ 3 Abs. 1 ME). Die Aufsichtsbehörde führt auch das Stiftungsverzeichnis und ist zugleich zuständig für Maßnahmen nach § 87 BGB (§ 2 Abs. 2 ME). Die Aufsichtsbehörde kann – wenn dies dem Behördenaufbau eines Landes besser entspricht – mit der Anerkennungsbehörde identisch sein. Zentrales präventives Aufsichtsinstrument ist die jährliche Rechnungslegungs- und Berichtspflicht des Stiftungsvorstandes (§ 3 Abs. 2 ME). Es wird ergänzt durch ein Unterrichts- und Prüfungsrecht, das unter einem Erforderlichkeitsvorbehalt steht (§ 4 ME). Um die Rechtmäßigkeit der Stiftungsverwaltung zu gewährleisten, kann die Aufsichtsbehörde rechtswidrige Beschlüsse und Maßnahmen beanstanden und rechtlich gebotene Maßnahmen anordnen (§ 5 ME). Ferner kann sie Organmitglieder aus wichtigem Grund abberufen und – vorbehaltlich der §§ 86, 29 BGB – bestellen (§ 6 ME). Satzungsänderungen bedürfen grundsätzlich der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Diese kann selbst unter bestimmten Voraussetzungen die Satzung ändern (§ 7 ME).

Der Modellentwurf macht den Umfang der Stiftungsaufsicht nicht davon abhängig, ob ein in der Satzung vorgesehenes unabhängiges Kontrollorgan besteht, das die Verwaltung durch den Stiftungsvorstand überwacht. Eine solche Einschränkung der Aufsichtsbefugnisse ist ohnehin nur für die präventiven Aufsichtsbefugnisse denkbar. Insoweit beschränkt der Entwurf die Aufsicht jedoch bereits auf eine regelmäßige jährliche Rechnungslegungs- und Berichtspflicht. Diese Pflicht der Stiftungsorgane ist aber unverzichtbar, wenn die Aufsichtsbehörden ihre gesetzlichen Aufgaben erfüllen sollen.

15) Vgl. z. B. Art. 14 BayStiftG; § 8 HessStiftG; § 19 RhPfStiftG.

16) Vgl. z. B. § 7 BadWürttStiftG; Art. 11, 13 BayStiftG; §§ 7, 8 NRWStiftG; §§ 14, 15 RhPfStiftG.

17) § 13 BadWürttStiftG; § 20 MeckVorfStiftG; § 9 SchlHolStiftG.

18) Vgl. §§ 59 E. AO.

19) Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Stiftungsrecht (Fußn. 4), S. 59.

20) Vgl. *Stiftungen/Rawert*, BGB, 13. Bearb., 1995, Vorbem. zu §§ 80 ff. Rz. 64.

4. Stiftungsverzeichnis

Der Modellentwurf greift die Empfehlung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Stiftungsrecht auf, „in jedem Bundesland öffentlich zugängliche Verzeichnisse über die bestehenden rechtsfähigen Stiftungen des privaten Rechts“ ohne Publizitätswirkung einzuführen (vgl. §§ 8, 9 ME).²¹⁾ Nach dem Vorschlag der Arbeitsgruppe sollen die Stiftungsverzeichnisse Angaben enthalten zum Namen, den Zwecken, dem Sitz und der Anschrift der Stiftungen (vgl. §§ 8, 9 ME). Des Weiteren hat die Arbeitsgruppe empfohlen, zum Schutz des Rechtsverkehrs die Ausstellung so genannter Vertretungsbescheinigungen gesetzlich vorzusehen.²²⁾ Der Modellentwurf verbindet beide Anliegen in der Weise, dass in das Stiftungsverzeichnis auch Angaben über die Personen der Vorstandsmitglieder und die Vertretungsbefugnis aufzunehmen sind (§ 8 Abs. 1 und 5 ME). Gleichzeitig können von den Eintragungen beglaubigte Abschriften gefordert werden, die praktisch die Funktion von Vertretungsbescheinigungen übernehmen sollen. Darüber hinaus ist – entsprechend den Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe²³⁾ – die Einsicht in das Stiftungsverzeichnis jedermann zu Informationszwecken gestattet (§ 8 Abs. 5 ME). Hinsichtlich der näheren Ausgestaltung der Stiftungsverzeichnisse enthält der Modellentwurf eine Verordnungsermächtigung (§ 9 Abs. 1 ME). Gleiches gilt – in Anlehnung an die Regelungen zum Vereins- und Handelsregister – für die Einführung elektronischer Stiftungsverzeichnisse (§ 9 Abs. 2 ME).²⁴⁾

5. Schlussbestimmungen

Um die Durchsetzung der gesetzlichen Rechnungslegungs-, Berichts- und Anzeigepflichten zu gewährleisten, wird ein Ordnungswidrigkeitentatbestand vorgeschlagen (§ 11 ME).

6. Nicht übernommene Regelungen des Landesstiftungsgesetzes

Der Modellentwurf ist kürzer als alle derzeit geltenden Landesstiftungsgesetze. Dies ist möglich, weil er auf Vorschriften verzichtet, deren Inhalt sich bereits aus dem BGB und dem Stiftungsbegriff ergibt. Da es sich insoweit um „Bürgerliches Recht“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG handelt, fehlt den Ländern hierzu ohnehin die Gesetzgebungskompetenz. Der Entwurf verzichtet auch auf subsidiäre Bestimmungen zu Fragen, die allein der Stifter im Stiftungsgeschäft und der Stiftungssatzung regeln muss. Auf diese Weise wird die Stifterfreiheit gestärkt und der Vorrang des Stifterwillens gewährleistet.

6.1 Stifterwille als oberster Auslegungsgrundsatz

Einige Landesstiftungsgesetze stellen ausdrücklich fest, dass bei der Auslegung des Gesetzes „der Stifterwille in erster Linie maßgebend“ sei.²⁵⁾ Die Vorschriften drücken etwas Selbstverständliches aus. Sie sind deshalb nicht in den Modellentwurf übernommen worden.

6.2 Vermögenserhaltung und Ertragsverwendung

Mit Rücksicht auf den Vorrang des Stifterwillens verzichtet der Modellentwurf auf Regelungen zur Erhaltung des Stiftungsvermögens und zur Verwendung seiner Erträge. Entspre-

chende Regelungen finden sich bisher in den meisten Landesstiftungsgesetzen. So ist z. B. nach § 7 Abs. 1 NRWStiftG das Stiftungsvermögen, „soweit die Satzung nichts Abweichendes bestimmt, ungeschmälert zu erhalten“. Nach § 8 Abs. 1 NRWStiftG sind „Erträge des Stiftungsvermögens und die nicht zu seiner Vermehrung bestimmten Zuwendungen an die Stiftung ... entsprechend dem Stiftungszweck zu verwenden“. Erträge können aber nach § 8 Abs. 2 lit. b NRWStiftG auch dem Vermögen zugeführt werden, wenn „es die Satzung zulässt“. Wie diese Einschränkungen zeigen, gibt es kein gesetzliches Konzept der Vermögenserhaltung und Ertragsverwendung. Vielmehr ist es allein Sache des Stifters, ein bestimmtes Vermögenserhaltungskonzept festzulegen, solange die dauernde und nachhaltige Erfüllung der Stiftungszwecke gesichert erscheint.²⁶⁾ Nach § 81 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 BGB muss die Stiftungssatzung nähere Angaben zur Vermögensausstattung der Stiftung enthalten. Mit Rücksicht auf diese Satzungsregelungen bedarf es keiner gesetzlichen Vorschriften zur Vermögenserhaltung und Ertragsverwendung. Auch die in einigen Ländern bestehenden Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte für bestimmte Arten von Rechtsgeschäften²⁷⁾ können entfallen. Auf diese Weise wird nicht nur die Stifterautonomie gestärkt, sondern auch der (falsche) Eindruck vermieden, als würde in Hinsicht auf die Vermögenserhaltung, Rücklagenbildung und Ertragsverwendung in den einzelnen Bundesländern ein unterschiedliches Stiftungsrecht gelten.

6.3 Rechtsstellung der Stiftungsorgane

Die meisten Landesstiftungsgesetze enthalten eingehende Vorschriften über die Rechtsstellung der Stiftungsorgane, insbesondere ihre Sorgfaltspflichten, die Pflicht zur Vertraulichkeit, den Ersatz von Aufwendungen, die Haftung der Organmitglieder und das Verbot von Insichgeschäften.²⁸⁾ Diese Regelungen sind in den Modellentwurf nicht übernommen worden, weil sie entbehrlich sind. Denn für die Rechtsstellung des Stiftungsvorstands gelten kraft Verweisung nach § 86 BGB die Vorschriften des Vereinsrechts (§§ 26, 27 Abs. 3, §§ 28 bis 31 BGB), die wiederum auf das Auftragsrecht verweisen (§§ 86, 27 Abs. 3 BGB). Für die Vertretungsmacht des Vorstandes bei Insichgeschäften ist die allgemeine Vorschrift des § 181 BGB maßgebend. Schließlich kann der Stifter in der Satzung die Rechtsstellung der Stiftungsorgane abweichend von den gesetzlichen Vorschriften ausgestalten, soweit sie dispositiver Natur sind. Angesichts dieser Ausgangslage ist ein Regelungs-

21) Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Stiftungsrecht (Fußn. 4), S. 36.

22) Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Stiftungsrecht (Fußn. 4), S. 37.

23) Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Stiftungsrecht (Fußn. 4), S. 36.

24) Vgl. § 55a BGB, § 8a HGB.

25) So z. B. § 2 BadWürtStiftG; Art. 2 BayStiftG; § 2 NdsStiftG; § 3 RhPfStiftG.

26) So schon die Vorentwürfe der Redaktoren zum BGB, Abschnitt II, Titel III, § 27 Stiftungen sub I.7, wiedergegeben bei *Schubert*, Die Vorlagen der Redaktoren für die Erste Kommission zur Ausarbeitung des Entwurfs eines Bürgerlichen Gesetzbuches, 1980, S. 705: „So lange die Stiftung besteht, muss das Vermögen nach Maßgabe der vom Stifter getroffenen Bestimmungen verwendet werden.“ Zur Vermögenserhaltung im Stiftungsrecht *Hättemann*, in: *Festschrift für Werner Flume zum 90. Geburtstag*, 1998, S. 59 ff.

27) Siehe oben Fußn. 18.

28) Vgl. Art. 14, 22 BayStiftG; § 4 BrbgStiftG; § 6 NdsStiftG; § 18 RhPfStiftG; § 5 SaarStiftG; § 4 SchlHolStiftG.

bedarf für landrechtliche Vorschriften nicht zu erkennen. Da es sich um „Bürgerliches Recht“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG handelt, dürfte den Ländern mit Rücksicht auf das BGB die Gesetzgebungskompetenz für eigene Regelungen ohnehin fehlen.

6.4 Aufhebung der Stiftung nach § 87 BGB, Zusammenlegung, Zulegung, Zweckänderungen

Nach § 87 BGB kann die zuständige Behörde der Stiftung „eine andere Zweckbestimmung geben oder sie aufheben“, wenn die Erfüllung des Stiftungszwecks unmöglich geworden ist oder sie das Gemeinwohl gefährdet. Das Landesrecht muss nur die Behörde festlegen, die für Maßnahmen nach § 87 BGB zuständig ist. Die geltenden Landesstiftungsgesetze gehen jedoch zumeist darüber hinaus und enthalten ergänzende Vorschriften zur Zusammenlegung und Zulegung von Stiftungen sowie zu Zweck- und Satzungsänderungen.²⁹⁾ Ferner wird in einzelnen Landesgesetzen für den Fall einer Zusammenlegung und Zulegung sogar Gesamtrechtsnachfolge angeordnet.³⁰⁾

Der Modellentwurf beschränkt sich auf eine Vorschrift zu Satzungsänderungen (§ 7 ME) und die Regelung der Zuständigkeit (§ 2 Abs. 2 ME). Die weiteren Regelungen in den geltenden Landesstiftungsgesetzen sind nicht übernommen worden, da § 87 BGB eine ausreichende und abschließende Regelung für alle von der Stiftungsbehörde zu treffenden Maßnahmen enthält. Dies gilt auch für die Zusammenlegung und Zulegung, die nach richtiger Ansicht als „Aufhebung“ der Stiftung im Sinne von § 87 BGB zu qualifizieren sind, da die Stiftung als solche erlischt, auch wenn ihr Vermögen auf eine andere Stiftung mit gleichartigen Zwecken übergeht. Eine solche Zusammenlegung oder Zulegung ist auch kein „milderer“ Mittel gegenüber der Aufhebung. Sie kommt nur in Betracht, wenn sie dem mutmaßlichen Stifterwillen entspricht.³¹⁾

6.5 Vermögensanfall

Nachdem in § 88 Satz 2 BGB eine besondere Bestimmung über den Vermögensanfall bei Aufhebung einer Stiftung aufgenommen worden ist, sind die entsprechenden Regelungen in den Landesstiftungsgesetzen ungültig geworden. Ein Regelungsbedarf besteht für den Landesgesetzgeber nur noch, soweit für bestimmte Stiftungen (z. B. kommunale Stiftungen) ein besonderer Anfallberechtigte bestimmt werden soll. In

diesem Fall wäre der Modellentwurf um eine entsprechende Vorschrift zu ergänzen.

6.6 Privatnützige Stiftungen

Der Modellentwurf verzichtet auf besondere Regelungen zu privatnützigen Stiftungen, insbesondere Familienstiftungen. Derartige Vorschriften sind entbehrlich, weil für solche Stiftungen nach dem Entwurf keine Besonderheiten gelten. Insbesondere besteht – wie oben dargelegt³²⁾ – kein Anlass, die Stiftungsaufsicht für privatnützige Stiftungen gesetzlich einzuschränken.

6.7 Unselbstständige Stiftungen

In einzelnen Landesstiftungsgesetzen finden sich auch Vorschriften zu unselbstständigen Stiftungen.³³⁾ Es handelt sich zumeist nur um (deklaratorische) Begriffsbestimmungen, die – wie auch ihr Fehlen in den meisten Landesgesetzen zeigt – praktisch entbehrlich sind. Darüber hinaus fehlt den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für solche Regelungen, da sie ausschließlich Rechtsverhältnisse des Vertrags- und Erbrechts betreffen (s. o. III 1).

IV. Schlussbemerkung

Nach der Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen³⁴⁾ und der eher verhaltenen Modernisierung des Stiftungsprivatrechts ist es jetzt Sache der Länder, einen mutigen Beitrag zur Reform des Stiftungsrechts zu leisten. Die ohnehin erforderliche Anpassung der Landesstiftungsgesetze an das neue Stiftungsrecht im BGB eröffnet ihnen die Möglichkeit, durch eine konsequente Deregulierung des Verfahrens zu vereinfachen und die Stifterautonomie zu stärken. Die Länder, die die Erforderlichkeit weiterer Reformen des Stiftungsrechts auf Bundesebene in der Vergangenheit stets unter Hinweis auf ihre eigene Fähigkeit zur Selbstkoordination verneint haben, haben jetzt die Gelegenheit, genau diese Fähigkeit unter Beweis zu stellen.

29) Vgl. z. B. § 14 Abs. 3 BadWürttStiftG; Art. 16 BayStiftG; § 9 HessStiftG; § 6 SchlHolStiftG.

30) Vgl. z. B. § 14 Abs. 2 Satz 4 BadWürttStiftG; § 12 Satz 4 MecklVorPStiftG.

31) Zum Ganzen *Lutter/Rawert, Umwandlungsgesetz*, 2. Aufl., 2000, § 161 Rz. 62 ff.

32) Vgl. oben III 3.

33) §§ 2, 32, 33 NRWStiftG; § 28 DDRStiftG.

34) Vgl. das Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen vom 14. 7. 2000, BGBl I 1034.

Modellentwurf eines Landesstiftungsgesetzes

Gesetzestext

1. Teil. Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Geltungsbereich. Dieses Gesetz gilt für die rechtsfähigen Stiftungen des Bürgerlichen Rechts, die ihren Sitz in [...] haben.

§ 2 Stiftungsbehörden. (1) Zuständige Behörde im Sinne der § 80 Abs. 1, § 81 Abs. 2 Satz 2 BGB (Anerkennungsbehörde) ist [...]. Sie ist auch zuständig für Maßnahmen nach § 83 Satz 2 BGB.

(2) Zuständige Behörde für die Rechtsaufsicht über die Stiftungen (§§ 3 bis 7) ist [...] (Aufsichtsbehörde). Sie führt auch das Stiftungsverzeichnis (§§ 8, 9) und ist ferner zuständig für Maßnahmen nach § 87 BGB.

2. Teil. Stiftungsaufsicht

§ 3 Rechtsaufsicht. (1) Stiftungen unterliegen der Rechtsaufsicht des Landes, soweit sie nicht der Aufsicht einer Kirche oder einer anderen Religionsgemeinschaft, die Körperschaft des öffentlichen Rechts ist, unterliegen. Die Rechtsaufsicht beschränkt sich darauf, zu überwachen, dass die Organe der Stiftung den in Stiftungsgeschäft und Stiftungssatzung zum Ausdruck gekommenen Stifterwillen sowie die Gesetze beachten.

(2) Der Stiftungsvorstand ist verpflichtet, der Aufsichtsbehörde zur Wahrnehmung der Rechtsaufsicht eine Jahresabrechnung mit einer Vermögensübersicht und einen Bericht über die Erfüllung der Stiftungszwecke vorzulegen. Dies soll innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss des Rechnungsjahres geschehen.

§ 4 Unterrichtung und Prüfung. Soweit es zur ordnungsgemäßen Aufsicht erforderlich ist, kann sich die Aufsichtsbehörde über Angelegenheiten der Stiftung unterrichten, die Verwaltung der Stiftung prüfen oder auf Kosten der Stiftung prüfen lassen.

§ 5 Beanstandung und Anordnung. (1) Die Aufsichtsbehörde kann Beschlüsse und andere Maßnahmen der Stiftungsorgane, die dem Stifterwillen oder den Gesetzen widersprechen, beanstanden und verlangen, dass sie innerhalb einer angemessenen Frist aufgehoben oder rückgängig gemacht werden. Beanstandete Beschlüsse und Maßnahmen dürfen nicht vollzogen werden.

(2) Unterlässt ein Stiftungsorgan eine rechtlich gebotene Maßnahme, kann die Aufsichtsbehörde anordnen, dass die Maßnahme innerhalb einer angemessenen Frist durchgeführt wird.

(3) Kommt die Stiftung einer Anordnung nach Abs. 1 oder 2 nicht fristgemäß nach, kann die Aufsichtsbehörde beanstandete Beschlüsse aufheben und angeordnete Maßnahme auf Kosten der Stiftung durchführen oder durchführen lassen.

§ 6 Abberufung und Bestellung von Organmitgliedern. (1) Die Aufsichtsbehörde kann Mitglieder eines Stiftungsorgans aus wichtigem Grund abberufen oder ihnen die Ausübung ihrer Tätigkeit einstweilen untersagen. Ein solcher Grund ist insbesondere grobe Pflichtverletzung oder Unfähigkeit zur ordnungsmäßigen Geschäftsführung.

(2) Vorbehaltlich §§ 86, 29 BGB kann die Aufsichtsbehörde Mitglieder eines Stiftungsorgans bestellen, sofern sie nicht innerhalb einer von der Aufsichtsbehörde gesetzten angemessenen Frist im satzungsmäßigen Bestellungsverfahren bestellt werden.

§ 7 Satzungsänderungen. (1) Satzungsänderungen bedürfen der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde.

(2) Die Aufsichtsbehörde kann die Satzung einer Stiftung mit Ausnahme des Stiftungszwecks ändern, wenn dies aufgrund einer wesentlichen Veränderung der Verhältnisse erforderlich ist.

(3) Sofern der Stifter noch lebt, ist er vor einer Satzungsänderung anzuhören.

3. Teil Stiftungsverzeichnis

§ 8 Stiftungsverzeichnis. (1) Die Aufsichtsbehörde führt ein Verzeichnis der rechtsfähigen Stiftungen.

(2) In das Stiftungsverzeichnis sind einzutragen der Name und der Sitz der Stiftung, die Stiftungszwecke, die Vertretungsbefugnis der Mitglieder des Vorstands (§§ 86, 26 BGB) und die Personen der Vorstandsmitglieder. Einzutragen sind ferner der Tag der Anerkennung und des Erlöschens der Rechtsfähigkeit sowie der Tag der Genehmigung von Satzungsänderungen. Satz 1 gilt entsprechend für besondere Vertreter im Sinne des § 30 BGB.

(3) Der Stiftungsvorstand ist verpflichtet, der Aufsichtsbehörde unverzüglich die Personen der Vorstandsmitglieder und besonderer Vertreter anzuzeigen.

(4) Eintragungen in das Stiftungsverzeichnis sind von der Aufsichtsbehörde im [Staatsanzeiger/Amtlichen Anzeiger] bekannt zu machen.

(5) Die Einsicht in das Stiftungsverzeichnis sowie die Stiftungssatzung ist jedem zu Informationszwecken gestattet. Von den Eintragungen und der Stiftungssatzung kann eine Abschrift gefordert werden. Diese ist auf Verlangen zu beglaubigen.

§ 9 Verordnungsermächtigung. (1) Die Landesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung nähere Vorschriften über die Einzelheiten der Errichtung und Führung des Stiftungsverzeichnisses zu erlassen.

(2) Die Landesregierung kann durch Rechtsverordnung bestimmen, dass und in welchem Umfang das Stiftungsverzeichnis in maschineller Form als automatisierte Datei geführt wird. Hierbei muss gewährleistet sein, dass

1. die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Datenverarbeitung eingehalten, insbesondere Vorkehrungen gegen einen Datenverlust getroffen sowie die erforderlichen Kopien der Datenbestände mindestens tagsaktuell gehalten und die originären Datenbestände sowie deren Kopien sicher aufbewahrt werden;
2. die vorzunehmenden Eintragungen alsbald in einen Datenspeicher aufgenommen und auf Dauer inhaltlich unverändert in lesbarer Form wiedergegeben werden können;
3. die nach der Anlage zu § 126 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GBO gebotenen Maßnahmen getroffen werden.

4. Teil Übergangs- und Schlussbestimmungen

§ 10 Bestehende Stiftungen. (1) Auf die beim In-Kraft-Treten dieses Gesetzes bestehenden rechtsfähigen Stiftungen des bürgerlichen Rechts sind außer § 2 Abs. 1 die Vorschriften dieses Gesetzes anzuwenden.

(2) Die Eintragung bestehender Stiftungen in das Stiftungsverzeichnis erfolgt durch die Aufsichtsbehörde. Die Vorstände bestehender Stiftungen haben die notwendigen Angaben für die Eintragung ihrer Personen innerhalb von sechs Monaten nach In-Kraft-Treten dieses Gesetzes zu machen.

§ 11 Ordnungswidrigkeiten. (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig seinen Verpflichtungen nach § 3 Abs. 2, § 8 Abs. 3 und § 10 Abs. 2 dieses Gesetzes nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkommt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu Euro [...] geahndet werden.

(3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist [...].

§ 12 In-Kraft-Treten. Aufhebung bisher geltenden Rechts. (1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Mit In-Kraft-Treten dieses Gesetzes treten außer Kraft [...].

Begründung

Zu § 1 ME (Geltungsbereich)

Das Gesetz gilt lediglich für die rechtsfähigen Stiftungen i. S. d. §§ 80 bis 88 BGB. Stiftungen des öffentlichen Rechts sind Teile der mittelbaren Staatsverwaltung. Ihre Rechtsverhältnisse sind vom öffentlichen Organisationsrecht der Länder ausreichend geregelt. Das gilt insbesondere, weil sie typologisch eher den Anstalten des öffentlichen Rechts als den Stiftungen des Privatrechts nahe stehen. Die Begrenzung des Geltungsbereiches der Landesstiftungsgesetze auf die bürgerlich-rechtlichen Stiftungen wird damit dem Anliegen gerecht, Stiftungen primär als Instrument privater Gemeinwohlpflege zu definieren.

Der Entwurf verzichtet auf Sonderregelungen zu kirchlichen und kommunalen Stiftungen. Für die Rechtsverhältnisse der kirchlichen Stiftungen ist in erster Linie das autonome Kirchenrecht maßgebend. Auf der Grundlage der staatskirchenrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes (Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 bis 139 WRV), der Landesverfassungen, der Konkordate, der Kirchenverträge sowie der Landesstiftungsgesetze ist den Kirchen das Recht zur eigenverantwortlichen Regelung des Kirchenstiftungsrechts eingeräumt. Im Rahmen seines Anwendungsbereichs verdrängt das Kirchenrecht die Sonderregeln des staatlichen Rechts. Das gilt zwar nicht für die Teilnahme kirchlicher Stiftungen am allgemeinen weltlichen Rechtsverkehr. Insofern ist die Anerkennung einer rechtsfähigen Stiftung bürgerlichen Rechts auch dann Sache der Landesbehörden, wenn es sich um eine kirchliche Stiftung i. S. d. Kirchenrechts handelt. Wird eine Stiftung durch die zuständige kirchliche Behörde jedoch als kirchliche Stiftung anerkannt, verdrängen kirchliche Regelungen über die Verwaltung und Aufsicht das staatliche Recht (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 ME).

Die Rechtsverhältnisse kommunaler Stiftungen werden durch ihre Einbindung in das Gefüge der öffentlichen Verwaltung geprägt. Entsprechend der Tradition des deutschen Kommunalrechts sowie im Anschluss an die Regelung des § 66 der Deutschen Gemeindeverordnung von 1935 werden sie grundsätzlich nach den Regeln des Gemeinderechts verwaltet (vgl. z. B. § 18 Abs. 2 HessStiftG i. V. m. §§ 116, 120 Abs. 1 HessGO; § 35 NRWStiftG; §§ 39, 40 RhPfStiftG). Regelungstechnisch ist es Sache des jeweiligen Kommunalrechts, gegebenenfalls die Anwendung des Landesstiftungsgesetzes zu bestimmen.

Zu § 2 ME (Stiftungsbehörden)

Die von § 2 vorgesehene Unterscheidung zwischen Anerkennungsbehörde und Aufsichtsbehörde ist nicht zwingend. Die Zuständigkeiten können entsprechend der geltenden Rechtslage in den Stadtstaaten und einigen anderen Bundesländern (z. B. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen) auch bei einer Behörde konzentriert werden. Die Entscheidung ist ausschließlich von Praktikabilitäts Gesichtspunkten abhängig.

Zu § 3 ME (Rechtsaufsicht)

Die Stiftungsaufsicht ist reine Rechtsaufsicht (BVerwGE 40, 347). Maßstab der Aufsicht sind der Stifterwille sowie die Gesetze. Die zuständigen Behörden sind nicht befugt, an die Stelle des Ermessens der Stiftungsorgane ihr eigenes Ermessen zu setzen. Kirchliche Stiftungen unterliegen nicht der Rechtsaufsicht des Staates (s.o. zu § 1 ME).

Für die Feststellung des Stifterwillens ist auf den in Stiftungsgeschäft und Stiftungssatzung verobjektivierten ursprünglichen Stifterwillen abzustellen. Der aktuelle subjektive Wille eines noch lebenden Stifters ist unerheblich. Auch der noch lebende Stifter steht der Stiftung im Grundsatz wie ein fremder Dritter gegenüber.

Das zentrale präventive Instrument der Stiftungsaufsicht ist die jährliche Rechnungslegungs- und Berichtspflicht des Stiftungsvorstandes (Abs. 2). Die Regelung nimmt das bestehende Landesrecht auf (vgl. z. B. § 7 Abs. 3, § 9 Abs. 2 Nr. 2 BadWürttStiftG; Art. 25 BayStiftG; § 4 Abs. 7, § 10 Abs. 1 SchlHolStiftG). Mangels abweichender Festlegungen in der Stiftungssatzung hat die Rechnungslegung nach Maßgabe der §§ 86, 27 Abs. 3, § 666 BGB zu erfolgen.

Die Anordnung einer obligatorischen Prüfung – z. B. für bestimmte Stiftungsarten wie die unternehmensverbundenen Stiftungen (vgl. § 10 Abs. 1 S. 2 NRWStiftG) – erscheint im Hinblick auf die erheblichen Kosten einer solchen Prüfung unverhältnismäßig. Es ist im Übrigen Sache des Stifters, entsprechende Anordnungen gegebenenfalls in der Stiftungssatzung vorzusehen.

Zu § 4 ME (Unterrichtung und Prüfung)

Überwiegend räumen die Stiftungsgesetze der Länder den Aufsichtsbehörden das Recht ein, sich über die Angelegenheiten einer Stiftung jederzeit zu unterrichten (vgl. § 9 Abs. 1 BadWürttStiftG; § 12 Abs. 1 Satz 1 BremStiftG; § 32 RhPfStiftG). Die Festlegung der dazu erforderlichen konkreten Maßnahmen obliegt dem pflichtgemäßen Ermessen der Behörden. Die vom geltenden Landesrecht zum Teil normierten Unterrichtsformen wie die Besichtigung der Einrichtungen einer Stiftung (vgl. § 12 Abs. 1 Satz 2 HessStiftG; § 8 Abs. 2 SchlHolStiftG), die Geschäfts- und Kassenprüfung (vgl. § 8 Abs. 2 SchlHolStiftG), die Einsicht in Akten und sonstige Unterlagen (vgl. § 9 Abs. 1 BadWürttStiftG; § 11 Abs. 1 Satz 2 NdsStiftG) etc. sind lediglich beispielhafte Erwähnungen. Für die Intensität der jeweiligen Maßnahme gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Möglichkeit, eine Prüfung durch externe Sachverständige – z. B. Wirtschaftsprüfer – anzuordnen, entspricht bereits bisher dem Recht einiger Bundesländer (vgl. z. B. Art. 25 Abs. 4 BayStiftG; § 11 Abs. 1 Satz 3 NdsStiftG).

Zu § 5 ME (Beanstandung und Anordnung)

Durch eine Beanstandung kann die Aufsichtsbehörde rechtswidrigen Beschlüssen und anderen rechtswidrigen Maßnahmen der Stiftungsorgane widersprechen. Die Organe erhalten damit die Möglichkeit der Selbstkorrektur. Im Übrigen ergeht ein Vollzugsverbot. Ferner können rechtlich gebotene, aber pflichtwidrig unterlassene Maßnahmen angeordnet werden.

Kommt die Stiftung einer Anordnung nach § 5 Abs. 1 oder 2 ME nicht nach, hat die Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, einen rechtswidrigen Beschluss der Stiftungsorgane aufzuheben oder angeordnete Maßnahmen im Wege der Ersatzvornahme durchzuführen. Sie kann die Anordnung selbst durchführen oder durch einen Dritten durchführen lassen. Die Ersatzvornahme steht im Ermessen der Aufsichtsbehörde. Es besteht keine Vorrangigkeit der allgemeinen Zwangsmittel nach dem Verwaltungsvollstreckungsrecht. Insbesondere ist die Ersatzvornahme nach dem Landesstiftungsgesetz der Anordnung von Zwangsgeldern gegenüber nicht subsidiär (vgl. *Andrich/Suerbaum*, Stiftung und Aufsicht, 2001, § 8 Rz. 13).

Zu § 6 ME (Abberufung und Bestellung von Organmitgliedern)

Bereits bisher sind die Behörden der Stiftungsaufsicht nach den Gesetzen der meisten Länder befugt, Organmitglieder einer Stiftung abzurufen, wenn diese sich einer groben Pflichtverletzung schuldig gemacht haben oder zur ordnungsgemäßen Geschäftsführung der Stiftung unfähig sind. Zum Teil ordnet das Landesrecht in diesem Zusammenhang an, dass die Aufsichtsbehörde zunächst die Entfernung des betreffenden Organmitglieds von der Stiftung selbst verlangen muss (vgl. Art. 21 Abs. 1 BayStiftG). Erst wenn die Stiftung binnen einer ihr gesetzten angemessenen Frist der getroffenen Anordnung nicht nachkommt, kann die Entfernung des Mitglieds unmittelbar verfügt werden. Ganz überwiegend kann ein Organ dagegen direkt behördlich abberufen werden.

In Übereinstimmung mit der großen Mehrheit der bisherigen Landesstiftungsgesetze sieht der Entwurf die Möglichkeit der direkten Abberufung eines Organmitglieds durch die Aufsichtsbehörden vor. Abberufungsatbestand ist der „wichtige Grund“. Dieses Tatbestandsmerkmal wird durch Regelbeispiele in Anlehnung an § 712 Abs. 1 BGB und § 117 HGB konkretisiert. Als mildere Maßnahme kommt die einstweilige Untersagung der Amtsausübung in Betracht.

Für die Bestellung fehlender Organmitglieder gilt der Vorrang des satzungsmäßigen Bestellungsverfahrens. Fehlt einer Stiftung die erforderliche Anzahl von Vorstandsmitgliedern, ist im Übrigen das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Stiftung ihren Sitz hat, nach § 86 i. V. m. § 29 BGB berechtigt, für die Zeit bis zur Behebung des Mangels Vorstandsmitglieder zu bestellen. Die von §§ 86, 29 BGB eingeräumte Möglichkeit der Bestellung geht als Bundesrecht für ihren Anwendungsbereich den landesrechtlichen Regelungen über die Bestellung von Organmitgliedern durch die Stiftungsaufsicht vor. § 6 Abs. 2 ME stellt dies klar. Dementsprechend kommt die Bestellung von Mitgliedern der Stiftungsorgane im Rahmen von Aufsichtsmaßnahmen nur in Betracht, wenn in einem anderen Organ als dem Vorstand, z. B. im Kuratorium, die zur Beschlussfassung erforderliche Zahl der Mitglieder fehlt.

Zu § 7 ME (Satzungsänderung)

§ 7 Abs. 1 ME stellt klar, dass Satzungsänderungen grundsätzlich der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde bedürfen, und zwar unabhängig davon, ob sie auf behördlicher Anordnung oder auf eigenem Satzungsrecht der Stiftung beruhen.

§ 7 Abs. 2 ME ermächtigt die Aufsichtsbehörde, die Satzung einer Stiftung zu ändern, wenn dies aufgrund einer wesentlichen Veränderung der Verhältnisse erforderlich ist (vgl. dazu *Staudinger/Rawert*, BGB, 13. Bearb., 1995, § 87 Rz. 14). Die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde für Zweckänderungen nach § 87 BGB folgt aus § 2 Abs. 2 Satz 2 ME.

§ 7 Abs. 3 ME schreibt vor, dass der noch lebende Stifter vor einer Satzungsänderung anzuhören ist. Während dies für die Stiftung selbst bei behördlich veranlassten Maßnahmen schon aus allgemeinem Verwaltungsverfahrenrecht folgt (§ 28 Abs. 2 VwVfG), bedarf es für den Stifter, der nach Errichtung seiner Stiftung dicse wie ein fremder Dritter gegenübersteht, einer ausdrücklichen gesetzlichen Anordnung.

Zu § 8 ME (Stiftungsverzeichnis)

Die Aufsichtsbehörden führen ein Verzeichnis der rechtsfähigen Stiftungen (§ 8 Abs. 1 ME). Entsprechend den Vorschlägen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Stiftungsrecht (Bericht vom 19.10.2001, S. 37) enthält dieses Verzeichnis Angaben über Namen und Sitz der Stiftung, die Stiftungszwecke, die Vertretungsbefugnisse der Mitglieder des Stiftungsvorstandes sowie die Personen der Vorstandsmitglieder. Auch besondere Vertreter der Stiftung und ihre Befugnisse (vgl. § 30 BGB) sind zu registrieren. Eintragungspflichtig sind ferner der Tag der Anerkennung und des Erlöschens der Rechtsfähigkeit sowie der Tag der Genehmigung von Satzungsänderungen (§ 8 Abs. 2 ME). Nicht zur Eintragung vorgesehen sind Anga-

ben über das Vermögen der Stiftung. Anders als das Grund- oder Stammkapital im Recht der Kapitalgesellschaften hat das Vermögen einer Stiftung nicht primär die Funktion eines Haftungsfonds. Würden Angaben zum Vermögen in das Stiftungsregister eingetragen, müsste auch das Stiftungsrecht Regelungen über die Kapitalaufbringung und -erhaltung festlegen, die dem Recht der Kapitalgesellschaften entsprechen. Das BGB enthält solche Vorschriften, jedoch nicht. Durch Landesrecht können sie nicht normiert werden.

§ 8 Abs. 3 regelt Anzeigepflichten des Stiftungsvorstands, die durch den Ordnungswidrigkeitstatbestand des § 11 Abs. 1 ME bußgeldbewehrt sind. Eintragungen in das Stiftungsverzeichnis sind im Veröffentlichungsorgan des jeweiligen Bundeslandes bekannt zu machen (§ 8 Abs. 4 ME).

Die Einsicht in das Stiftungsverzeichnis sowie die Satzung der Stiftung ist jedem zu Informationszwecken gestattet. Weitere Dokumente, wie insbesondere das Stiftungsgeschäft oder die vom Vorstand der Stiftung nach § 3 Abs. 2 ME einzureichenden Unterlagen, sind der Öffentlichkeit nicht zugänglich zu machen. Von den Eintragungen in das Stiftungsregister können beglaubigte Abschriften gefordert werden. Sie haben die Funktion von Vertretungsbescheinigungen. Zwar geht von ihnen kein dem Vereins- oder Handelsregisterrecht entsprechender Vertrauensschutz aus (vgl. § 68 BGB, § 15 HGB). Falsche Eintragungen in das Register können jedoch zur Staatshaftung führen.

Zu § 9 ME (Verordnungsermächtigung)

Die Norm entspricht den Parallelregelungen in § 55a BGB, § 8a HGB.

Zu § 10 ME (Bestehende Stiftungen)

Die Regelung stellt klar, dass mit Ausnahme des Anerkennungsverfahrens nach § 2 Abs. 1 ME sämtliche Normen des Entwurfs auch für bestehende Stiftungen gelten. Bestehende Stiftungen sind durch die Aufsichtsbehörde in das Stiftungsverzeichnis einzutragen. Die Vorstände bestehender Stiftungen treffen bußgeldbewehrte Mitwirkungspflichten (§ 10 Abs. 2 i. V. m. § 11 Abs. 1 ME).

Zu § 11 ME (Ordnungswidrigkeiten)

Die Pflichten des Vorstands nach § 3 Abs. 2, § 8 Abs. 3 und § 10 Abs. 2 werden von der Norm bußgeldbewehrt.

Zu § 12 ME (In-Kraft-Treten, Aufhebung bisher geltenden Rechts)

Mit In-Kraft-Treten eines am Modellentwurf orientierten Landesstiftungsgesetzes müssen alte Landesstiftungsgesetze wegen des unterschiedlichen Geltungsbereiches (siehe § 1 Abs. 1 ME) ausdrücklich außer Kraft gesetzt werden.



Offene Fragen zur Weiterentwicklung des Stiftungs- und Stiftungssteuerrechts

1. Bessere Rahmenbedingungen für privates Stiften und gemeinnütziges Handeln sind notwendig

Zu den erfreulichsten Erscheinungen der gesellschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre gehört die stetig wachsende Zahl privater Stiftungen. Aus ihnen werden Milliardenbeträge für die Erfüllung wichtiger gesellschaftlicher Aufgaben bereitgestellt.

Der Bundesgesetzgeber hat diese Entwicklung durch steuerliche Erleichterungen für Stifter und Stiftungen sowie durch Modernisierungsansätze im Stiftungsprivatrecht unterstützt. Die gesetzgeberischen Möglichkeiten sind allerdings noch nicht ausgeschöpft worden. Die Debatte um bessere Rahmenbedingungen für Stifterinitiativen und Stiftungen sowie für freiwilliges und ehrenamtliches Engagement der Bürger muss deshalb in der nächsten Legislaturperiode unbedingt fortgesetzt werden.

Die politischen Parteien sind aufgefordert, dazu bereits vor der Bundestagswahl 2002 ihre Vorstellungen zu präzisieren. Dies gilt insbesondere für die Reform des Gemeinnützigkeitsrechts, die Vereinfachung des Stiftungsrechts und die Verbesserung der Verwaltungsverfahren. Ziel muss sein, wesentlich mehr private Stifter und Mäzene als bisher dafür zu gewinnen, ihren schöpferischen und materiellen Beitrag zur zukunftsfähigen Gestaltung des Gemeinwesens zu leisten.

Der Bundesverband ist wie bisher bereit, an dieser Diskussion mit konstruktiven Vorschlägen mitzuwirken.

2. Warum ist das bisher Erreichte unzulänglich?

Die Rahmenbedingungen für eine wirkliche Renaissance der privaten Stiftungskultur in Deutschland und eine nachhaltige Erhöhung der Spendenbereitschaft der Bürger für gemeinnützige Zwecke sind nicht optimal. Es fehlt ein modernes, auf den verantwortlichen Bürger bezogenes Gemeinnützigkeitsrecht, das von Steuerlasten freistellt und transparente Regeln für die Mittelverwendung vorgibt. Für das Zusammenwirken privater Stifter und öffentlicher Einrichtungen fehlt es an Spielregeln für partnerschaftliches Verhalten. Mitverantwortung und Freigiebigkeit der Bürger als Stifter und Mäzene werden eher kritisch hinterfragt als öffentlich anerkannt.

3. Die Angst des Fiskus vor Steuerausfällen durch Stiftungen der Bürger ist unbegründet

Vor allem die Furcht vor Steuerausfällen hinderte bisher den Gesetzgeber, gemeinnützige Stiftungen, Zustiftungen und Spenden steuerlich voll freizustellen. Nicht einmal die maßvolle einheitliche Abzugsfähigkeit von bis zu 20 Prozent der Einkünfte wird gewährt. Statt dessen wurden verschiedene und zudem rechtsformabhängige Höchstbeträge für Stiftungen eingeführt. Diese Regelung ist unnötig kompliziert und steuersystematisch bedenklich. Zudem zeigt der Gesetzgeber durch die Einführung der Höchstbeträge, dass er altruistisches Handeln der Bürger nicht als grundlegende Freiheit, sondern als Privileg Wohlhabender missversteht, das der Staat begrenzen und "deckeln" muss.

Das neue Gesetz hat zwar viele Erwartungen geweckt, aber bisher noch nicht hinreichend die **Stifterfreudigkeit und Spendenbereitschaft** der Bürger gesteigert. Der von allen Parteien als zu hoch angesehenen **Staatsquote** von etwa 50 Prozent steht eine immer noch verschwindend kleine **private Stiftungsquote** gegenüber. Selbst wenn – nach dem Vorbild der USA - doppelt soviel neue private Stiftungen entstünden wie bisher, wären die damit verbundenen kurzfristigen Steuerausfälle zu vernachlässigen. Der nachhaltige und dauernde Nutzen dieser Stiftungen für die **Lebenskraft und Vielfalt** des Gemeinwesens würde sie bei weitem aufwiegen.

4. Stiftungen stärken die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft

Seit einigen Jahren lässt sich eine Entwicklung beobachten, in der dem überforderten Staatswesen die **Chance einer lebendigen und solidarischen Bürgergesellschaft** gegenübersteht. Sie bringt in den nachhaltig ausgerichteten Zwecksetzungen vieler Stifter den Willen zur **Mitverantwortung für die Zukunftsgestaltung** zum Ausdruck. Die **Zukunftsfähigkeit** unserer Gesellschaft und die **Nachhaltigkeit** unserer Kultur ist ohne **grundlegende Reformen** nicht mehr gewährleistet.

Ohne die **Einsicht der Bürger**, ihre **Veränderungsbereitschaft** und **verstärkte Eigenverantwortung** können die **notwendigen Reformen** nicht gelingen. Die politischen Parteien, die um den **Wahlerauftrag** zur **Zukunftsgestaltung** kämpfen, müssen ihren Reformwillen durch **messbare Zielsetzungen** zur **Wiederherstellung der Gleichgewichte** und zur **Entlastung künftiger Generationen** untermauern. Dazu gehören auch die **Erleichterung des privaten Stiftens** und der **gemeinnützigen Tätigkeit der Stiftungen** als **Ausdruck bürgerschaftlicher Verantwortung**.

5. Die Verantwortung der öffentlichen Hände als Stifter

Die **private Stiftungskultur** zu fördern und anzuregen, ist die **vorrangige Aufgabe** des Staates im Stiftungswesen. Dies schließt nicht aus, dass sich der Staat in bestimmten Fällen als **Stifter** betätigt. Soweit sich die öffentlichen Hände zur Erfüllung staatlicher oder kommunaler Aufgaben der Rechtsform der privaten Stiftung bedienen, haben sie für ein **angemessenes Stiftungsvermögen** und **nicht weisungsgebundene Stiftungsorgane** zu sorgen. Stiftungen, die vom Wohlwollen und insbesondere von laufenden Zuwendungen der öffentlichen Hand nach Maßgabe des Haushaltsrechts und der jeweiligen Haushalte **abhängig** sind, dürften auf lange Sicht einem Klima, das private Stifter zur Wahrnehmung der ihnen möglichen Verantwortung für das Gemeinwohl anregt und ermutigt, nicht förderlich sein.

6. Der Bundesverband Deutscher Stiftungen ist Partner der Politik

Der Bundesverband Deutscher Stiftungen fördert den **Stiftungsgedanken** als Ausdruck einer freien, **vielgestaltigen** und **solidarischen Bürgergesellschaft**. Er versteht sich nicht nur als **Interessenverband**, sondern auch als **Partner der Politik**, um den Fortschritt bei den nötigen Reformen und in der Behandlung der ordnungspolitischen Grundfragen zu erreichen. Er sieht es auch als seine Aufgabe an, durch die **Erarbeitung** und **Vermittlung** von Regeln guter Praxis zu einer **lebendigen, transparenten und stülbildenden Stiftungskultur** in Deutschland beizutragen.

Der Bundesverband Deutscher Stiftungen hat vor diesem Hintergrund einige „**Offene Fragen zur Weiterentwicklung des Stiftungs- und Stiftungssteuerrechts**“ formuliert. Der aus Sicht der Stiftungen **vordringliche Änderungsbedarf** ist im Folgenden wiedergegeben.

A. Stiftungssteuerrecht

1. Einheitliche Anhebung der Abzugsgrenzen

Für Zuwendungen an alle Stiftungen, die gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen, müssen gleiche Steuervergünstigungen gelten. Die unterschiedlichen Höchstbeträge von fünf oder zehn Prozent sind sachlich nicht begründbar. Um auch vermögende stiftungswillige Bürger zu erreichen, muss die Abzugsgrenze höher liegen. Die steuerlichen Abzugsgrenzen von fünf oder zehn Prozent des Gesamtbetrages der Einkünfte sollten daher mindestens auf einheitlich 20 Prozent angehoben werden. Auch im Körperschaftsteuergesetz ist eine entsprechende einheitliche Anhebung der Abzugsgrenzen vorzunehmen. Für das Gewerbesteuerengesetz wird eine entsprechende einheitliche Anhebung der Abzugsgrenzen vorgeschlagen.

2. Erhöhter Abzugsbetrag auch bei Zustiftungen

Der Abzugsbetrag ist auf Vermögenszuwendungen im Gründungsstadium beschränkt und erfasst spätere Zustiftungen des Stifters auch nach Ablauf der zehn Jahre nicht. Sofern ein Stifter nach Ablauf dieser zehn Jahre seiner Stiftung erneut einen Betrag dieser Größenordnung übertragen möchte, kann er nach der bisherigen Regelung nicht auf den Abzugsbetrag in Höhe von 307.000 € zurückgreifen, es sei denn er gründet eine neue Stiftung. Die Vorschrift sollte zweckmäßigerweise auch weitere Zustiftungen erfassen und auf die ursprünglich vorgesehenen 500.000 € erhöht werden. Dieser Abzugsbetrag bei Errichtung einer Stiftung (Erstdotation) sollte sowohl bei der Einkommensteuer, der Gewerbesteuer, als auch bei der Körperschaftsteuer gelten, so dass er auch für die Errichtung einer Stiftung durch eine Körperschaft Anwendung findet.

3. Erweiterung der Stifterrente

Um die Bereitschaft, Stiftungen zu errichten, weiter zu erhöhen, sollte in § 58 Nr. 5 AO eingefügt werden, dass eine Stiftung bis zu einem Drittel ihres Einkommens steuerlich unschädlich auch an vom Stifter namentlich benannte natürliche Personen ausschütten darf. Bisher ist die sog. Stifterrente auf die Unterstützung des Stifters und seiner nächsten Angehörigen beschränkt.

4. Aufhebung des Endowment-Verbots

Es sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass sich Stiftungen ohne Kollision mit dem Grundsatz der zeitnahen Mittelverwendung als Zustifter an anderen Stiftungen beteiligen und für besondere, satzungskonforme Zielsetzungen zum Aufbau neuen Stiftungskapitals (Endowment) beitragen können, etwa zur Errichtung von Stiftungslehrstühlen, zur Unterhaltung von Kulturgütern oder zur Gründung von Bildungseinrichtungen. Mit einer vergleichsweise geringen Zuwendung aus dem Haushalt insbesondere von großen etablierten Stiftungen in das Ausstattungsvermögen neuer Stiftungen in das Ausstattungsvmögen neuer Stiftungen könnte die Verwirklichung auch kleinerer Stiftungsinitiativen erleichtert werden.

5. Grunderwerbsteuer

Um eine dauerhafte und beständige Vermögensanlage zu sichern, investieren gemeinnützige Stiftungen häufig in Immobilien. Um die Leistungskraft der Stiftungen zu stärken, sind alle Übertragungs-, Einbringungs- und Umwandlungsvorgänge von der Grunderwerbsteuer freizustellen, wenn die Grundstücke in gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Stiftungen eingebracht werden.

6. Erweiterung der wirtschaftlichen Möglichkeiten

Zur Anpassung an die reale Geldentwertung soll die Besteuerungsgrenze für den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb von derzeit 30.678 € auf 50.000 € erhöht werden (§ 64 Abs. 3 AO).

7. Verschuldensabhängige Haftung

Es wird vorgeschlagen, die beiden Haftungstatbestände in § 10 b Abs. 4 EStG verschuldensabhängig zu gestalten. Nur wer vorsätzlich oder grob fahrlässig entweder eine unrichtige Bestätigung ausstellt oder veranlasst, dass Zuwendungen nicht zu den in der Bestätigung angegebenen steuerbegünstigten Zwecken verwendet werden, soll für die entgangene Steuer haften. Ob Spendengelder zum Teil zweckwidrig verwendet wurden, stellt sich häufig erst Jahre nach der Verwendung heraus. Ehrenamtliche Organmitglieder können die hierfür geforderten steuerlichen Fragen selten beurteilen. Ein solches unangemessen überzogenes Haftungsrisiko ohne Entlas-

tungsmöglichkeit wirkt kontraproduktiv zu dem Bestreben, mehr Bürger zu ehrenamtlichem Engagement in spendensammelnden Organisationen zu bewegen. Im Körperschaftsteuergesetz sollte die Haftung für Spendenfehlverwendung ebenfalls ein Verschulden voraussetzen.

B. Stiftungsprivatrecht

1. Bundesrecht

Nach der Modernisierung der §§ 80 bis 88 BGB sind die Wirkungen der Gesetzesänderungen für die Orientierung und Verbesserung der behördlichen Praxis sowie die Verstärkung der Bereitschaft zum Stiften zu beobachten. Gegebenenfalls muss im Hinblick auf das „Recht auf Stiftung“ und im Interesse der Transparenz nachgebessert werden. Zu prüfen ist insbesondere, ob rechtsfähige Stiftungen durch Eintragung in ein Stiftungsregister entstehen sollen.

Die Forderung, dass alle Stiftungen ohne Unterscheidung nach dem Zweck in einem Stiftungsregister registriert werden sollen, wird aufrechterhalten. Das Register ist bei den Landesbehörden zu führen. Es soll Auskunft über Namen, Sitz, Zweck und gesetzliche Vertretung der Stiftung geben. Das Register soll öffentlichen Glauben genießen, was sich schon deshalb empfiehlt, weil damit der Nachweis der gesetzlichen Vertretung geführt werden kann. Die Einsichtnahme ist in das Registerblatt zu gewähren. Eine darüber hinausgehende Akteneinsicht ist nur bei berechtigtem Interesse zulässig.

Ein Merkmal von Bürgerstiftungen ist die Aufnahme mehrerer gemeinnütziger Zwecke in die Stiftungssatzung. Diese weite und offene Zwecksetzung muss für Stiftungen auch dann möglich sein, wenn sie nach der Errichtung mangels finanzieller Kraft noch nicht in allen diesen Bereichen tätig sein können.

2. Landesrecht

Nachdem die Modernisierung der §§ 80 bis 88 BGB erfolgt ist, sind die Länder aufgefordert, im Anschluss ihre Stiftungsgesetze an die veränderte bundesrechtliche Lage anzupassen. Sie sollten diese Notwendigkeit als Chance begreifen, ihre Gesetze grundlegend zu überarbeiten und an die Rechtsentwicklung anzupassen, Impulse aus der Reformdiskussion aufzunehmen, und überflüssige oder überkommene Regelungen aus den Landesstiftungsgesetzen zu entfernen. Darüber hinaus kann ein einheitlicher Dokumentationsstandard den Zugriff auf die Stiftungsverzeichnisse in den Ländern erleichtern. Die Abstimmung mit der Finanzbehörde sollte dem Stifter als besondere Dienstleistung angeboten werden. Und es kann die Gebührenfreiheit für die Anerkennung gemeinnütziger Stiftungen und deren Beaufsichtigung vorgeesehen werden.

Weitere Hinweise zur der Frage, ob und inwieweit das Stiftungs- und Stiftungssteuerrecht reformbedürftig ist, bieten: der „Standpunkt“ (abgedruckt u. a. in „Deutsche Stiftungen: Mitteilungen“ 1/1999, S. I ff.) und die „Vorschläge zur Weiterentwicklung des Stiftungs- und Stiftungssteuerrechts“ (abgedruckt u. a. in „Deutsche Stiftungen: Mitteilungen“ 3/1999, S. III ff.), die Stellungnahme zum Fragenkatalog der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Stiftungsrecht“ beim Bundesministerium der Justiz zur Anhörung von Verbänden und Einrichtungen am 30. Oktober 2000 (abgedruckt u. a. in „Deutsche Stiftungen: Mitteilungen“ 3/2000, S. III ff.) und die „Positionen zur Weiterentwicklung des Stiftungsrechts“ (abgedruckt u. a. in „Deutsche Stiftungen: Mitteilungen“ 2/2001, S. IX ff.).

Es muss bei alledem darauf ankommen, die Institution der Stiftung in ihrer wichtigen Rolle für die Weiterentwicklung bürgerschaftlichen Engagements in der Gesellschaft zu stärken.

Der Gesetzgeber ist gefordert, die weiteren notwendigen Schritte zur Modernisierung und Weiterentwicklung des Stiftungs- und Stiftungssteuerrechts zu unternehmen.

Stand: Juli 2002

Bundesverband Deutscher Stiftungen e. V.
 Alfred-Krupp-Haus
 Binger Straße 40
 14197 Berlin
 Telefon 030 / 897947 - 0
 Telefax 030 / 897947 - 11
 e-mail: bundesverband@stiftungen.org
www.stiftungen.org