



STIFTERVERBAND

STIFTERVERBAND · Postfach 10 33 18 · 45033 Essen

Ministerium des Innern
des Landes Nordrhein-Westfalen

**Stellungnahme des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft e.V.
im Rahmen der Verbändeanhörung gemäß § 35 GGO zum Entwurf
eines Ablösegesetzes zum Stiftungsgesetz NRW (StiftG NRW),
Aktenzeichen 12-41.01.01/22**

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des
Ablösegesetzes zum StiftG NRW.

A. Vorbemerkung

Am 1. Juli 2023 tritt das Gesetz zur Vereinheitlichung des Stiftungsrechts in Kraft. Für die etwa 25.000 rechtsfähigen Stiftungen bürgerlichen Rechts gelten dann die neuen §§ 80 ff. BGB. Neben einer Legaldefinition der Stiftung und anderen, zumeist eher klarstellenden Vorschriften enthält das neue materielle Stiftungsrecht erstmalig bundeseinheitliche Regelungen zur Zulässigkeit von Satzungsänderungen, vereinfachte Möglichkeiten zur Umwandlung bestehender Ewigkeitsstiftungen in Verbrauchsstiftungen sowie zur Fusion bestehender Stiftungen.

Außerdem wird mit Wirkung zum 1. Januar 2026 analog zum Vereinsregister nun endlich auch ein Stiftungsregister geschaffen.

Durch die Vereinheitlichung aller materiellrechtlicher Regelungen auf Ebene des BGB stellt sich nun die Aufgabe für alle 16 Bundesländer, die dort bestehenden Landesstiftungsgesetze bis zum 1. Juli 2023 ebenfalls zu reformieren. Bis zum Inkrafttreten des reformierten Stiftungszivilrechts stehen daher nun alle sechzehn Landesstiftungsgesetze auf dem Prüfstand, inwieweit sie sich mit den neuen §§ 80 ff. BGB vertragen, da sie widrigenfalls nach Art. 31 GG außer Kraft treten, soweit sie dem neuen Bundesrecht widersprechen.

Denn die in den §§ 80 ff. BGB enthaltenen, bundesweit einheitlich geltenden Regeln des Stiftungsrechts haben abschließenden Charakter, soweit der Bundesgesetzgeber mit dem reformierten Stiftungszivilrecht von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) Gebrauch

Dr. Markus Heuel
Rechtsanwalt

Prof. Dr. Stefan Stolte
Rechtsanwalt

Dr. Anna Kraftsoff
Rechtsanältin

Baedekerstraße 1 · 45128 Essen

T 0201 8401-308

markus.heuel@stifterverband.de
stefan.stolte@stifterverband.de
anna.kraftsoff@stifterverband.de

www.stifterverband.org

Unser Zeichen
kfs-he-sto/wo

Datum
14. Oktober 2022



STIFTERVERBAND

gemacht hat. Hierbei weisen § 83 Abs. 2 BGB-neu sowie zahlreiche weitere neu eingeführte BGB-Regelungen den Stiftungsaufsichtsbehörden bestimmte Aufgaben und Kompetenzen bei der Aufsicht über die rechtsfähigen Stiftungen des bürgerlichen Rechts zu, um künftig eine bundeseinheitliche Verwaltungspraxis zu gewährleisten. Daraus folgt für die Landesstiftungsgesetze, dass sie zukünftig reine Zuständigkeits- und Aufsichtsregelungen beinhalten werden.

Wir sehen die anstehende Reform der Landesstiftungsgesetze als eine Chance für mehr Vereinheitlichung, damit das Stiftungsrecht für Stiftungsverantwortliche insgesamt klarer und verständlicher wird.

Nach Durchsicht des Entwurfes des Ablösegesetzes zum Stiftungsgesetz NRW sowie seiner Begründung nehmen wir hierzu wie folgt Stellung:

Die geplante Anpassung des Stiftungsgesetzes NRW an das reformierte Bundesrecht ist aus unserer Sicht insgesamt zu befürworten. Die vorgeschlagenen Regelungen erscheinen uns im Wesentlichen gut gelungen. Aufgrund unserer langjährigen Erfahrung mit der Gründungsberatung und dem Stiftungsmanagement zahlreicher, überwiegend in NRW ansässiger rechtsfähiger Stiftungen haben wir jedoch im Gesetzesentwurf Bereiche identifiziert, die nachbesserungsbedürftig sind. Im Folgenden stellen wir daher die Regelungen dar, die aus unserer Sicht zur Vermeidung von nachteiligen Folgen für Stifter und Stiftungen angepasst werden müssten. Im Einzelnen:

A. Die Möglichkeit der voraussetzungslosen Anordnung zur Prüfung der Jahresabschlüsse von Stiftungen durch ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen (o.ä.) sollte entfallen

§ 6 Unterrichtung und Prüfung

Derzeit ist in § 6 Abs. 2 folgende Regelung vorgesehen:

(2) Wird die Stiftung durch eine Behörde, einen Prüfungsverband, die Prüfungsstelle eines Sparkassen- und Giroverbands, eine Wirtschaftsprüferin, einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, eine vereidigte Buchprüferin, einen vereidigten Buchprüfer oder eine Buchprüfungsgesellschaft oder vergleichbare Stellen geprüft und erstreckt sich die Prüfung auch auf die Erhaltung des Grundstockvermögens und die satzungsmäßige Verwendung der Stiftungsmittel, soll die Stiftungsbehörde von einer eigenen Prüfung absehen. Die Stiftungsbehörde kann eine Prüfung nach Satz 1 verlangen.

Hinsichtlich der Jahresrechnungsprüfung sollen mit der neuen Regelung in § 6 Abs. 2 Satz 2 die Befugnisse der Stiftungsbehörde erweitert werden. Laut der Begründung zum Gesetzesentwurf soll die Stiftungsbehörde bei denjenigen Stiftungen, die zu einer Vorlage verpflichtet sind (d.h. Stiftungen, die nicht ausschließlich oder überwiegend privatnützige Zwecke verfolgen),



STIFTERVERBAND

im Rahmen ihrer Ermessensausübung unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eine Prüfung der Jahresrechnung durch eine hierfür anerkannte Stelle verlangen können. In ihren Erwägungen soll die Stiftungsbehörde berücksichtigen, dass eine Prüfung durch einen externen Wirtschaftsprüfer etc. für kleinere Stiftungen eine enorme finanzielle Belastung darstellen kann.

Nach bisherigem Recht erfolgt eine Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer etc. auf rein freiwilliger Basis. Die geplante Erweiterung der Befugnisse der Stiftungsaufsichtsbehörden sehen wir sehr kritisch, da sie faktisch zu einer flächendeckenden Verpflichtung von Stiftungen führen kann, ihre Jahresabschlüsse auf Verlangen der Stiftungsaufsicht durch einen Abschlussprüfer prüfen zu lassen. Die Stiftungsaufsichtsbehörden würden damit in die Lage versetzt, sich von der eigentlich sie selbst treffenden Prüfungspflicht zu entbinden, ohne dass es dafür einen triftigen Grund gibt. Faktisch könnte dies dazu führen, dass die Mehrzahl der Stiftungen der Abschlussprüfung unterworfen wird. Für die Stiftungsaufsichtsbehörden würde diese Regelung einen starken Anreiz darstellen, ihre Arbeitsbelastung zu reduzieren, denn tatsächlich erlaubt die personelle Ausstattung der Aufsichtsbehörden vielfach allenfalls eine cursorische Prüfung der ihnen anvertrauten Stiftungen. Beispielsweise ist in Bayern, wo die Stiftungsaufsichtsbehörden Stiftungen zur Beauftragung eines Wirtschaftsprüfers verpflichten dürfen, festzustellen, dass die Stiftungsbehörden von dieser Befugnis durchaus ohne übermäßiges Zögern – auch bei eher kleinen Stiftungen – Gebrauch machen, was für Stiftungen in der Breite eine spürbare wirtschaftliche Belastung darstellt.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die große Mehrzahl der Stiftungen in NRW steuerbegünstigt wegen Verfolgung gemeinnütziger, mildtätiger oder kirchlicher Zwecke ist. In diesen Fällen würde die Anordnung einer kostenträchtigen Prüfung durch ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen die Verwaltungskostenquote im ungünstigsten Fall so stark erhöhen, dass die betroffenen Stiftungen einen Entzug ihrer Steuerbegünstigung zu befürchten hätten. Jedenfalls stehen den betroffenen Stiftungen aber weniger Mittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Förderung der Allgemeinheit zur Verfügung.

Aber auch bei größeren Stiftungen ist die Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer etc. keineswegs immer gerechtfertigt. Eine beträchtliche Anzahl von Stiftungen hat eine einfache Vermögensstruktur und ist rein fördernd tätig bzw. entwickelt keine Aktivitäten von hoher Komplexität, deren Prüfung die Stiftungsbehörde besondere Qualifikation wie die eines Wirtschaftsprüfers abverlangen würde.

Die Anordnung einer Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer etc., wie dies § 6 Abs. 2 Satz 2 vorsieht, kann bei Bestandsstiftungen zudem in Konflikt mit dem tatsächlichen oder mutmaßlichen Stifterwillen geraten. Die Aufsichtsbehörden haben auch nach der Stiftungsrechtsreform gemäß § 83 Abs. 2 BGB-neu bei der Aufsicht den tatsächlichen bzw. mutmaßlichen Stifterwillen zu beachten. Die Stifter sind nach der bisherigen Rechtslage davon ausge-



STIFTERVERBAND

gangen, dass eine solche Prüfung mangels einer ausdrücklichen Anordnung in der Satzung nur dann gemäß § 7 Abs. 3 StiftG NRW auf Kosten der Stiftung verlangt werden kann, wenn der Stiftungsbehörde Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass bei der Verwaltung der Stiftung gegen gesetzliche Bestimmungen oder die Satzung verstoßen wurde und dieser Umfang der Prüfung erforderlich ist. Diese Eingriffsmöglichkeit ist auch für eine wirksame Beaufsichtigung vollkommen ausreichend.

Aber auch bei künftig entstehenden Stiftungen ist ein Stifterwille zu beachten, der sich gegen eine Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer etc. entscheidet. Diese Möglichkeit wird durch die neue Regelung scheinbar ausgeschlossen. Damit verstößt die geplante Regelung ebenfalls gegen § 83 Abs. 2 BGB-neu. Die Anordnung der Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer etc. muss daher u.E. weiterhin grundsätzlich entsprechend dem Stifterwillen in der Satzung erfolgen. Ein generelles „Aufzwingen“ der Prüfung auf Kosten und damit zu Lasten der Zweckerfüllung der Stiftung darf nicht erfolgen. Der geplante § 6 Abs. 2 Satz 2 ist daher zu streichen.

Erwägenswert erscheint uns zudem, den Stiftern die Möglichkeit einzuräumen, durch eine entsprechende Satzungsregelung die jährliche Vorlage der Jahresrechnung auszuschließen, z.B. in Anlehnung an § 5 Abs. 3 Hamburgisches Stiftungsgesetz.

Insgesamt plädieren wir für die Anpassung des geplanten § 6 wie folgt:

§ 6

Unterrichtung und Prüfung

- (1) Der Stiftungsvorstand ist verpflichtet, die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung anzuwenden und der Stiftungsbehörde innerhalb von zwölf Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres eine Jahresabrechnung mit einer Vermögensübersicht und einen Bericht über die Erfüllung der Stiftungszwecke zur Prüfung vorzulegen. Die Stiftungsbehörde kann eine kürzere Vorlagefrist festlegen, insbesondere wenn vorangegangene Jahresabrechnungen beanstandet wurden oder die Stiftung wiederholt ihrer Verpflichtung nach Satz 1 verspätet nachgekommen ist. **Die Stifter können in der Satzung die Vorlage der Jahresrechnung generell abbedingen.**
- (2) Wird die Stiftung durch eine Behörde, einen Prüfungsverband, die Prüfungsstelle eines Sparkassen- und Giroverbands, eine Wirtschaftsprüferin, einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, eine vereidigte Buchprüferin, einen vereidigten Buchprüfer oder eine Buchprüfungsgesellschaft oder vergleichbare Stellen geprüft und erstreckt sich die Prüfung auch auf die Erhaltung des Grundstockvermögens und die satzungsmäßige Verwendung der Stiftungsmittel, soll die Stiftungsbehörde von einer eigenen Prüfung absehen. **Die Stiftungsbehörde kann eine Prüfung nach Satz 1 verlangen.**



- (3) Liegen der Stiftungsbehörde Anhaltspunkte dafür vor, dass bei der Verwaltung der Stiftung gegen gesetzliche Bestimmungen oder die Satzung verstoßen wurde, kann sie hierzu Auskunft und die Vorlage von Unterlagen zur Einsichtnahme verlangen. Im Rahmen einer ordnungsgemäßen Aufsicht kann sie im erforderlichen Umfang eine weitergehende Prüfung vornehmen oder auf Kosten der Stiftung vornehmen lassen.

B. Rechtsfähige Stiftungen des bürgerlichen Rechts sollten unabhängig vom Stiftungszweck ein einheitliches Schutzniveau durch die Stiftungsaufsicht erhalten

Eine für Stiftungen und Stiftungsaufsichtsbehörden wichtige Grundsatzfrage ist, ob die Bundesländer befugt sind, die Intensität der Stiftungsaufsicht davon abhängig zu machen, ob eine Stiftung privatnützig ist oder nicht, ob ihre Stiftungszwecke im öffentlichen Interesse liegen oder nicht.

Gegenwärtig sehen einige Landesstiftungsgesetze eine eingeschränkte Aufsicht über Stiftungen mit nicht öffentlichen bzw. steuerbegünstigten Zwecken vor. Bayern versagt den Stiftungen, die nicht überwiegend einen öffentlichen Zweck verfolgen sogar jeden stiftungsaufsichtsrechtlichen Schutz.

Das vereinheitlichte Stiftungszivilrecht sieht eine rechtliche Ungleichbehandlung von Stiftungen aufgrund ihrer Zwecksetzung nicht vor. Die reformierten §§ 80 ff. BGB gehen insgesamt davon aus, dass rechtsfähige Stiftungen des bürgerlichen Rechts unter staatlicher Aufsicht stehen; der Gesetzgeber hat dies in § 83 Abs. 2 BGB-neu klar zum Ausdruck gebracht und sieht hier weder im Gesetzestext noch in der Begründung eine Ungleichbehandlung von Stiftungen danach vor, ob ein Stiftungszweck aus staatlicher Sicht mehr oder weniger wichtig bzw. im öffentlichen Interesse ist. Da diese bundeseinheitliche Regelung abschließend ist, können einzelne Bundesländer nicht eigenmächtig davon abweichen, indem sie den Schutzstandard von selbstgewählten Kriterien abhängig machen. Die verfassungsrechtlich gebotene Schutzpflicht der Stiftungsaufsichtsbehörden gilt grundsätzlich für alle Stiftungen – solche mit öffentlichen ebenso wie solche mit privaten oder gemischten Stiftungszwecken (ebenso Andrick/Suerbaum, Stiftungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2016, § 6 Rz. 40 ff.; Hüttemann/Rawert, Das neue Bundesstiftungsrecht – Darstellung und Analyse sowie Vorschläge für notwendige Reformen der Landesstiftungsgesetze, Beilage zu ZIP 33/2021 S. 42; Schauhoff in: Schauhoff/Mehren Stiftungsrecht 2022, Kap. 1, Rn. 9).

Der Entwurf des neuen Landesstiftungsgesetzes NRW sieht hingegen in dessen § 5 Abs. 2 nur eine eingeschränkte Stiftungsaufsicht über Stiftungen vor, die „ausschließlich oder überwiegend private Zwecke verfolgen.“ Nach der Begründung zum Gesetzentwurf wurden die „im Schrifttum geäußerten Bedenken“ zwar gesehen, aber ohne nähere Begründung „nicht geteilt“. Das vermag nicht zu überzeugen.



STIFTERVERBAND

Die vorgeschlagene Regelung konfliktiert offenkundig mit dem Ziel des Stiftungsrechtsvereinheitlichungsgesetzes, eine bundesweite Gleichbehandlung aller Stiftungen herzustellen. Die dem vorgelegten Entwurf des Landesstiftungsgesetzes ausweislich der Gesetzesbegründung zugrunde gelegte Annahme, dass an "gemeinnützigen Stiftungen" aufgrund ihrer Tätigkeit ein gesteigertes öffentliches Interesse besteht, was einen strengeren Maßstab bei der Ausübung der Stiftungsaufsicht gebiete, geht am Grundgedanken der Aufgaben und Legitimation der Stiftungsaufsicht vorbei. Auch der Gedanke, dass die Stiftungsaufsicht ein bestimmtes Maß an "Seriosität" zu gewährleisten habe, ist unzutreffend. Die Stiftungsaufsicht hat nicht die Aufgabe, die "Seriosität" des Stiftungshandelns zu bewerten, sondern – im Sinne einer Rechtsaufsicht – die Einhaltung des Stifterwillens sowie der geltenden Gesetze zu kontrollieren (BGHZ 99, 344 (349) = NJW 1987, 2364 (2365); BVerwGE 40, 347 (352)).

Aus praktischer Sicht ist darauf hinzuweisen, dass die wegen Verfolgung gemeinnütziger, mildtätiger oder kirchlicher Zwecke steuerbegünstigten Stiftungen ohnehin einer engmaschigen Kontrolle durch die zuständigen Finanzbehörden unterliegen. Dadurch wird dem öffentlichen Interesse an der Funktionsfähigkeit steuerbegünstigter Stiftungen hinlänglich Genüge getan.

Aus dogmatischer Sicht ist festzustellen, dass die verfassungsrechtliche Legitimation der staatlichen Stiftungsaufsicht in der sog. "stiftungstypischen Gefährdungslage" besteht: die besondere Schutzbedürftigkeit rechtsfähiger Stiftungen bürgerlichen Rechts ergibt sich aus dem ansonsten vollständigen Fehlen einer Kontrolle der Stiftungsorgane, da die Stiftung im Unterschied zu anderen Rechtsformen (GmbH, AG, e.V.) über keine Eigentümer, Mitglieder, Gesellschafter o.ä. verfügt. Das Fehlen einer funktionsfähigen Stiftungsaufsicht würde damit die verfassungsrechtlich geschützte Freiheit, zu stiften, aushöhlen, da die Stiftung ihren eigenen Organen sonst schutzlos ausgeliefert wäre (BGHZ 99, 344; BVerwG NJW 1991, 713, ebenso Schlüter/Stolte, Stiftungsrecht 2016, Kap. 3 Rn. 1 ff. m.w.N.).

Daraus ergibt sich, dass für rechtsfähige Stiftungen bürgerlichen Rechts unabhängig von ihrem Stiftungszweck oder gar ihrer gegenwärtigen Besteuerung oder Steuerbegünstigung ein vollwertiger Schutz durch die Stiftungsaufsichtsbehörden verfassungsrechtlich geboten ist. Die vom Entwurf des Landesstiftungsgesetz NRW vorgesehene Beschränkung des Schutzniveaus für überwiegend privatnützige Stiftungen sollte daher entfallen, indem § 5 Abs. 2 des Entwurfes entfällt. Sofern die Stiftungsaufsichtsbehörden in NRW ein gleichmäßiges Schutzniveau für alle rechtsfähigen Stiftungen in ihrem Zuständigkeitsbereich aus Kapazitätsgründen nicht leisten können, kann die Konsequenz nicht in einem verfassungsrechtlich fragwürdigen Herabsenken des Schutzniveaus, sondern nur in einer Schaffung angemessener personeller Ressourcen in den Stiftungsaufsichtsbehörden liegen.



STIFTERVERBAND

Wir würden uns freuen, wenn wir auch weiterhin die Gelegenheit erhalten, unsere Erfahrung aus der täglichen Arbeit des Stiftungsmanagements einer Vielzahl von Stiftungen aus NRW in das Gesetzgebungsverfahren einbringen zu dürfen und hoffen, dass unsere Überlegungen und Anmerkungen konstruktiv aufgenommen und berücksichtigt werden.

Freundliche Grüße

Dr. Markus Heuel

Prof. Dr. Stefan Stolte

Dr. Anna Kraftsoff