

***Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Stiftungsrechts
in Sachsen
am 26.04.2007 im Sächsischen Landtag***

Prof. Dr. Martin Schulte, Dresden

Abschnitt 1 Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Geltungsbereich

Der Geltungsbereich des Gesetzesentwurfs erstreckt sich nicht nur auf die privatrechtlichen Stiftungen, sondern auch auf die öffentlich-rechtlichen Stiftungen (Nur für die kirchlichen Stiftungen öffentlichen Rechts gilt eine Ausnahme nach § 1 a. E. in Verbindung mit § 14 Absatz 4.). In sechs Landesstiftungsgesetzen¹ werden die öffentlich-rechtlichen Stiftungen ebenfalls vom Anwendungsbereich erfasst. In den anderen neun Landesstiftungsgesetzen, insbesondere in den erst kürzlich reformierten², wurde darauf verzichtet, die Stiftung des öffentlichen Rechts zu regeln.

Die Länder, welche die öffentlich-rechtliche Stiftung nicht in den Anwendungsbereich ihres Landesstiftungsgesetzes einbezogen haben, begründen das mit der Verschiedenheit von öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Stiftung. Die Stiftung des öffentlichen Rechts ist ein Teil der mittelbaren Staatsverwaltung und steht deshalb typologisch der Anstalt des öffentlichen Rechts näher. Trotz der ihr zugewiesenen Eigenverantwortung sei sie vom Staat abhängig, mithin nicht so autonom³ wie die Stiftung des privaten Rechts. Auch ihre abweichend zu beurteilende Grundrechtsfähigkeit wird als

¹ Z. B. StiftGBaWü und StiftGBay.

² Z. B. StiftGHbg, StiftGNRW, StiftGMV.

³ Von Campenhausen, Axel Freiherr, in: Seifart, Werner/von Campenhausen, Axel Freiherr (Hrsg.), Handbuch des Stiftungsrechts, 2. Auflage München 1999, § 15 Rn. 1 f.; Klappstein, Walter, „Anmerkungen zur Stiftung des öffentlichen Rechts“ in: Jickeli, Joachim/Kreutz, Peter/Reuter, Dieter (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Jürgen Sonnenschein, Berlin 2003, S. 811 ff. (827); Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Auflage München 2006, § 23 Rn. 55; Schröder, Rainer, „Die staatlich errichtete Stiftung des öffentlichen Rechts – ein aussterbendes Rechtsphänomen?“, in: Mecking, Christoph/Schulte, Martin (Hrsg.), Grenzen der Instrumentalisierung von Stiftungen, Tübingen 2003, S. 117 ff. (120).

Argument angeführt.⁴ Schließlich finde sie ihre Rechtsgrundlagen ausreichend in anderen gesetzlichen Regelungen des öffentlichen Rechts. Deshalb hat z. B. Mecklenburg-Vorpommern den Geltungsbereich seines neuen Stiftungsgesetzes vom 11.01.2006 auf die Stiftung des privaten Rechts beschränkt.⁵

Für die Erstreckung des Anwendungsbereiches auf öffentlich-rechtliche Stiftungen, wie in § 1 des Gesetzentwurfes, sprechen die trotz allem bestehenden Gemeinsamkeiten beider Stiftungsarten: Sie erfüllen beide die Stiftungsdefinition der h. M. mit den Strukturmerkmalen Stiftungszweck, Stiftungsorganisation, Stiftungsvermögen.⁶ Außerdem verfügen sie beide über eine Satzung bzw. Verfassung. Vor diesem Hintergrund sollte man die Stiftung des öffentlichen Rechts nicht aus dem Sachzusammenhang des Stiftungsgesetzes herauslösen.

§ 2 Auslegungsgrundsatz

Anders als z. B. Mecklenburg-Vorpommern, das den § 3 zur Auslegung des Gesetzes nach Maßgabe des Stifterwillens abgeschafft hat, behält Sachsen diese Regelung in seinem § 2 bei. Die Erwähnung des Stifterwillens als maßgeblicher Auslegungsgrundsatz wird in der Wissenschaft insbesondere vor dem Hintergrund der Deregulierung zunehmend als verzichtbar angesehen, da es sich um eine Selbstverständlichkeit handele.⁷ Jedoch kann es der Stärkung des Stiftungsgedankens durchaus dienlich sein, die Bedeutung des Stifterwillens zu betonen und sich diesen Grundsatz bei der Anwendung des Gesetzes „vor Augen zu halten“.⁸

⁴ Die Grundrechtsfähigkeit wohl gänzlich ablehnend: Peiker, Peter, „Modellentwurf für ein Landesstiftungsgesetz“, ZSt 2003, S. 47 ff. (51); differenzierend: Hof, Hagen in: Seifart, Werner/v. Campenhausen, Axel Freiherr (Hrsg.), Handbuch des Stiftungsrechts, 2. Auflage München 1999, § 4 Rn. 198 ff.

⁵ Vgl. Gesetzesentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Stiftungsgesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 4/2047 vom 11.1.2006, S. 4 und Begründung, B. Besonderer Teil, zu § 1 (S. 10 f.).

⁶ Von Campenhausen, Axel Freiherr, in: Seifart, Werner/von Campenhausen, Axel Freiherr (Hrsg.), Handbuch des Stiftungsrechts, 2. Auflage München 1999, § 15 Rn. 1.

⁷ Hüttemann, Rainer/Rawert, Peter, „Der Modellentwurf eines Landesstiftungsgesetzes“, ZIP 2002, S. 2019 ff. (2022).

⁸ Schulte, Martin/Risch, Ben Michael, „Quo vadis, Landesstiftungsrecht? Gedanken zur Reform der Stiftungsgesetz der Länder“, ZSt 2004, S. 11 ff. (13 f.,18).

§ 3 Stiftungsbehörden

Die Bestimmung der Stiftungsbehörden ist die einzige Regelung im Zusammenhang mit der Errichtung einer Stiftung, für die der Landessgesetzgeber nach der Reform des Stiftungszivilrechts 2002 noch zuständig ist.⁹

Dass gemäß dem Gesetzentwurf die Kompetenz der Aufsicht über kommunale Stiftungen von den Landratsämtern auf die Regierungspräsidien übergeht, stellt zwar eine gewisse „Verstaatlichung“ dar¹⁰, hat aber gewichtige Gründe (Konzentration der Stiftungsaufsicht bei den Regierungspräsidien, dadurch effektiver Personaleinsatz und mehr Professionalität, für Bürger transparente Zuständigkeiten).¹¹

§ 4 Stiftungsverwaltung

§ 4 zur Stiftungsverwaltung enthält Vorgaben zur Vermögensverwaltung und zum Werterhalt. Hier kann man der Entwurfsbegründung leider nicht genau entnehmen, wieso eine derartige Festschreibung gerade im Hinblick auf die allgemeine Tendenz zur Liberalisierung in diesem Bereich weiterhin verfolgt wird.

In der Stiftungsrechtswissenschaft wird die Auffassung vertreten, dass die Formulierung „soweit eine dauernde und nachhaltige Erfüllung des Stiftungszwecks gesichert erscheint“ in § 80 Absatz 2 BGB eine Prognoseentscheidung der Anerkennungsbehörde enthalte, ob die Stiftung über die dazu erforderlichen Vermögensmassen verfügt bzw. die

⁹ Hüttemann, Rainer/Rawert, Peter, „Der Modellentwurf eines Landesstiftungsgesetzes“, ZIP 2002, S. 2019 ff. (2020); Muscheler, Karlheinz, „Bundesrechtliche Vorgaben und Grenzen für eine Reform der Landesstiftungsrechte“, ZSt 2004, S. 3 ff. (5).

¹⁰ So: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Stiftungsrechts im Freistaat Sachsen, Vorblatt Punkt H.

¹¹ Vgl. dazu auch: Schulte, Martin/Risch, Ben Michael, „Die Reform der Landesstiftungsgesetze – Eine Zwischenbilanz –“, DVBl. 2005, S. 9 ff. (16).

Verwaltungsbestimmungen in der Stiftungssatzung sie gewährleisten.¹² Dies würde für die Entbehrlichkeit derartiger Vorschriften sprechen.

Jedoch besteht dann noch das Problem, dass vor der Gesetzesänderung des BGB im Jahre 2002 errichtete Stiftungen teilweise keine Satzungsbestimmungen zum Vermögenserhalt enthalten. Deshalb ist zuzugeben, dass diese Vorschriften in Anbetracht der staatlichen Verantwortung für den Bestand der Stiftungen möglich sind und gegen die hier gewählte Ausgestaltung, die dem Vorbehalt eines abweichenden Stifterwillens ausreichend Rechnung trägt (siehe § 4 Absatz 3), nichts einzuwenden ist¹³ – sie stärkt einerseits die Stifterfreiheit und gewährleistet andererseits den notwendigen Schutz bestehender Stiftungen¹⁴.

Nach Absatz 2 sind die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung zu beachten. In den anderen Landesstiftungsgesetzen hat sich hingegen eine Rechnungslegung durchgesetzt, die sich durchgehend an handelsrechtlichen Grundsätzen orientiert.¹⁵ Sie stärkt die Publizität und ist grundsätzlich zu befürworten.¹⁶

Abschnitt 2 Anerkennung und Stiftungsaufsicht

§ 5 Anerkennung, Öffentliche Bekanntmachung

Mit der begrifflichen Änderung und dem Verzicht auf jegliche Anerkennungsvoraussetzungen trägt der Entwurf der Änderung der Gesetzeslage und damit der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Land nach der Reform des Stiftungszivilrechts vollständig Rechnung.

¹² Achilles, Wilhelm-Albrecht, „Die Novellierung des Stiftungsprivatrechts“, ZevKR 47 (2002), S. 682 ff. (685).

¹³ Vgl. dazu: Hüttemann, Rainer/Rawert, Peter, „Der Modellentwurf eines Landesstiftungsgesetzes“, ZIP 2002, S. 2019 ff. (2021); Muscheler, Karlheinz, „Bundesrechtliche Vorgaben und Grenzen für eine Reform der Landesstiftungsrechte“, ZSt 2004, S. 3 ff. (6 f.).

¹⁴ Schulte, Martin/Risch, Ben Michael, „Die Reform der Landesstiftungsgesetze – Eine Zwischenbilanz –“, DVBl. 2005, S. 9 ff. (11).

¹⁵ Richter, Andreas, Die Reform der Landesstiftungsgesetze, ZSt 2004, 19 (20); Risch, Ben Michael, Die Zukunft der Landesstiftungsgesetze, in: Grenzen der Instrumentalisierung von Stiftungen, Hrsg.: Christoph Mecking und Martin Schulte, Tübingen 2003, 185 (202 f.).

¹⁶ Vgl. Schulte, Martin/Risch, Ben Michael, „Die Reform der Landesstiftungsgesetze – Eine Zwischenbilanz –“, DVBl. 2005, S. 9 ff. (11 f.).

§ 6 Stiftungsaufsicht

Die deklaratorische Vorschrift zur Beschränkung der Stiftungsaufsicht auf eine Rechtsaufsicht in Absatz 1 1. Halbsatz ist zur Klarstellung geeignet¹⁷, der Hinweis auf die Besonderheiten im Hinblick auf die kirchlichen Stiftungen im 2. Halbsatz ebenso.

In den Absätzen 2 bis 4 des § 6 beseitigt der Entwurf den bisherigen Mangel an Vorschriften zur Rechnungslegung und schafft diesbezüglich ausreichende Bestimmungen. Nicht ohne Grund wird die Rechnungslegungspflicht als das zentrale präventive Instrument der Stiftungsaufsicht angesehen.¹⁸ Erst die Bilanz, die vom Gesetzentwurf allerdings nicht zwingend vorgeschrieben ist, ermöglicht es den Stiftungsbehörden, sich ein Bild über die wirtschaftliche Lage der Stiftung zu machen und die Einhaltung des Stifterwillens zu kontrollieren.¹⁹

Nach § 6 Absatz 3 Satz 1 kann die Stiftungsbehörde anstelle eines jährlichen Rechnungsabschlusses auf Kosten der Stiftung einen Prüfbericht einer verwaltungseigenen Stelle der staatlichen Rechnungsprüfung, eines Wirtschaftsprüfers, eines Prüfungsverbandes oder einer anderen zur Erteilung eines gleichwertigen Bestätigungsvermerks befugten Person oder Gesellschaft verlangen. Wie die vergleichbare Regelung im § 8 Absatz 2 Satz 2 des Stiftungsgesetzes Berlin stellt diese Vorschrift einen erheblichen Eingriff in die Stifterfreiheit dar. Wünschenswert wäre, das Prüfungsverlangen zumindest von weiteren Voraussetzungen abhängig zu machen, zumal der Stiftung dadurch auch beachtliche zusätzliche Kosten entstehen.

¹⁷ Vgl. Schulte, Martin/Risch, Ben Michael, „Die Reform der Landesstiftungsgesetze – Eine Zwischenbilanz –“, DVBl. 2005, S. 9 ff. (15).

¹⁸ Hüttemann, Rainer/Rawert, Peter, „Der Modellentwurf eines Landesstiftungsgesetzes“, ZIP 2002, S. 2019 ff. (2019).

¹⁹ Schulte, Martin/Risch, Ben Michael, „Quo vadis, Landesstiftungsrecht? Gedanken zur Reform der Stiftungsgesetz der Länder“, ZSt 2004, S. 11 ff. (17) m. w. N.

Positiv zu werten ist aber Absatz 4 des § 6, der es der Stiftungsbehörde erlaubt, die Vorlage des Rechnungsabschlusses bzw. den Prüfungsberichts in größeren als jährlichen Abständen zuzulassen. Für die dafür in Betracht kommenden kleineren Stiftungen mit geringem Vermögen bzw. Umsatz oder leicht überschaubarem Geschäftsbetrieb stellt diese Möglichkeit im Falle ihrer Umsetzung eine große Arbeitserleichterung und Kostenersparnis dar.²⁰

§ 7 Maßnahmen der Stiftungsaufsicht

Die normierten Aufsichtsmaßnahmen entsprechen den üblichen Standards.²¹

§ 8 Stiftungsverzeichnis

Der Entwurf greift die Empfehlung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Stiftungsrecht auf, „in jedem Bundesland öffentlich zugängliche Verzeichnisse über die bestehenden rechtsfähigen Stiftungen des privaten Rechts“ ohne Publizitätswirkungen einzuführen und trägt so dem Gebot der Transparenz im Stiftungswesen Rechnung. Er schafft ein allgemein einsehbares Stiftungsverzeichnis. Der noch gültige § 20 Absatz 3 des DDR-Stiftungsgesetzes verlangt für die Einsicht die Geltendmachung eines berechtigten Interesses. Jetzt ist die Einsicht jedem – ohne einen derartigen Nachweis – gestattet. Diese Änderung war notwendig.²²

Die kirchlichen Stiftungen privaten Rechts unterliegen nach dem Entwurf genauso wie alle anderen bürgerlich-rechtlichen Stiftungen der Pflicht zur unverzüglichen Mitteilung aller relevanten Angaben für das Stiftungsverzeichnis. Dies erscheint überdenkenswert: Zum einen deshalb, weil diese Vorgehensweise z.T. im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Kirchen als problematisch angesehen wird und zum anderen, weil dafür

²⁰ Vgl. dazu: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Stiftungsrechts im Freistaat Sachsen, Begründung B. Einzelbegründung, zu § 6, zu Absatz 4 (S. 5).

²¹ Vgl. Hüttemann, Rainer/Rawert, Peter, „Der Modellentwurf eines Landesstiftungsgesetzes“, ZIP 2002, S. 2019 ff. (2021).

²² Siehe dazu auch: Schulte, Martin/Risch, Ben Michael, „Die Reform der Landesstiftungsgesetze – Eine Zwischenbilanz –“, DVBl. 2005, S. 9 ff. (10 f.).

zumindest eine staatskirchenrechtliche Regelung gefordert wird²³. Zudem gibt es zunehmend kircheneigene Stiftungsverzeichnisse.²⁴

Abschnitt 3 Satzungsänderung und Aufhebung der Stiftung

§ 9 Satzungsänderung

§ 10 Aufhebung, Zusammenlegung

Die überwiegende Auffassung in der Stiftungsrechtswissenschaft hält die Länder für zuständig, die Satzungsänderung und Aufhebung von Stiftungen - die Zusammenlegung ist eine Aufhebung - durch die Stiftungsorgane zu regeln.²⁵

Die materiellen Voraussetzungen für die Maßnahmen der Stiftungsorgane sind leider im Entwurf ziemlich großzügig geregelt worden²⁶, so dass dem Grundsatz der „Stabilität des Stiftungszwecks“²⁷ bzw. dem Dauerhaftigkeitsprinzip des § 80 Absatz 2 BGB²⁸ und dem Vorrang des Stifterwillens nicht ausreichend Genüge getan wird²⁹. In Hamburg ist bspw. eine Zusammenlegung, Satzungsänderung nur möglich, wenn in der Satzung nicht etwas anderes bestimmt ist, hierfür ein sachlicher Grund besteht, insbesondere sich die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse nachhaltig geändert haben **und** der

²³ Peiker, Peter, „Modellentwurf für ein Landesstiftungsgesetz“, ZSt 2003, S. 47 ff. (51).

²⁴ Siehe dazu das Verzeichnis über die rechtsfähigen kirchlichen Stiftungen in der Diözese Rottenburg-Stuttgart – Stiftungsverzeichnis-, KirchABl. 2007, Nr. 1, 15.01.2007, S. 12-17; abrufbar im Internet unter: https://www.map.drs.de/uploads/tx_drsPressespiegel/Amtsblatt2007-1.pdf (zuletzt abgerufen am 5.3.2007).

²⁵ Vgl. dazu Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Entwurf eines Hamburgischen Stiftungsgesetzes, Drs. 18/1513 vom 21.12.2004, Begründung, S. 14; a. A. Muscheler, Karlheinz, „Bundesrechtliche Vorgaben und Grenzen für eine Reform der Landesstiftungsrechte“, ZSt 2004, S. 3 ff (7 ff.).

²⁶ Siehe auch die niedrigen Anforderungen in Brandenburg (§ 10 Absatz 1 Satz 1 StiftGBbg sieht vor, dass eine Änderung des Stiftungszwecks durch eine Satzungsänderung von den zuständigen Stiftungsorganen beschlossen werden kann, soweit das Stiftungsgeschäft oder die Satzung dem **nicht entgegen stehen**.) oder Nordrhein-Westfalen (§ 5 Absatz 2 StiftGNRW, der als zusätzliche Anforderungen die grundsätzliche Veränderung der Verhältnisse vorschreibt).

²⁷ Vgl. zur Kritik: Andrick, Bernd, „Das modernisierte Stiftungsprivatrecht - Eine Zwischenbilanz“, ZSt 2005, S. 155 ff. (157).

²⁸ Mit der Reform des Stiftungsprivatrechts ist als Anerkennungsvoraussetzung in § 80 II BGB verankert worden, dass die dauernde und nachhaltige Erfüllung des Stiftungszwecks gewährleistet sein muss. Dies sollte die dauerhafte Existenz der mitgliederlosen Rechtsform Stiftung gewährleisten und weiterhin dem Wesen der Stiftung Rechnung tragen, die eine grundsätzlich auf Dauer angelegte Rechtsform ist. Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Stiftungsrechts, BT-Drs. 14/8765 vom 11.4.2002, Begründung, S. 8.

²⁹ Vgl. dazu Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Entwurf eines Hamburgischen Stiftungsgesetzes, Drs. 18/1513, Begründung, S. 14.

tatsächliche und mutmaßliche Wille des Stifters nicht entgegensteht (§ 7 Absatz 1 StiftG Hamburg vom 14.12.2005). Eine Auflösung erfordert in Hamburg gar, dass die sachlichen Voraussetzungen für eine Auflösung im Stiftungsgeschäft oder in der Satzung geregelt sind und diese vorliegen oder der Stiftungszweck erreicht ist oder nicht mehr erreicht werden kann. (§ 7 Absatz 2 Nr. 1 und 2 StiftG Hamburg).³⁰

§ 11 Vermögensanfall

Die Regelung der besonderen Anfallberechtigung für kommunale Stiftungen in § 11 Nr. 1 steht dem Landesgesetzgeber weiterhin zu³¹ und ist zu begrüßen.

Äußerst positiv zu bewerten ist auch die Beibehaltung der Regelung des Vermögensanfalls für die kirchlichen Stiftungen an die aufsichtsführende Kirche nach Nr. 2 des § 11. Die verfassungsrechtlich verbürgte Kirchengutsgarantie gilt über das Erlöschen einer Stiftung hinaus. Bei fehlender Bestimmung des Anfallberechtigten im Stiftungsgeschäft würde ein Anfallrecht des Landes am Kirchenvermögen bestehen. Dieser Zustand wäre verfassungsrechtlich nicht haltbar.³²

§ 11 Nr. 3, der die Anfallberechtigung des Fiskus regelt, ist zwar wegen § 88 Absatz 1 Satz 2 BGB überflüssig, kann aber der Übersichtlichkeit halber gut an dieser Stelle des Gesetzes beibehalten werden.

Abschnitt 4 Stiftungen des öffentlichen Rechts, kommunale und kirchliche Stiftungen

§ 12 Stiftungen des öffentlichen Rechts

³⁰ Zu den Gründen für diese Anforderungen: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Entwurf eines Hamburgischen Stiftungsgesetzes, Drs. 18/1513, Begründung, S. 14.

³¹ Hüttemann, Rainer/Rawert, Peter, „Der Modellentwurf eines Landesstiftungsgesetzes“, ZIP 2002, S. 2019 ff. (2023).

³² Achilles, Wilhelm-Albrecht, „Die Novellierung des Stiftungsprivatrechts“, ZevKR, 2002 (Band 47), 682 (690).

Für die öffentlich-rechtlichen Stiftungen wird in § 12 Absatz 3 des Entwurfes die entsprechende Geltung von § 81 Absatz 1 Satz 2 und 3 BGB angeordnet. Damit muss die öffentlich-rechtliche Stiftung auch Regelungen zum Vermögen enthalten. Bezeichnend ist, dass damit die Errichtung von sog. Zuwendungsstiftungen, die über kein ausreichendes Grundstockvermögen verfügen und deshalb auf Zuwendungen des Staates angewiesen sind, laut Entwurfsbegründung nicht verhindert werden kann. Da das Gesetz, mit dem öffentlich-rechtliche Stiftungen errichtet werden, dem Stiftungsgesetz als *lex specialis* vorgeht, ist diese Regelung diesbezüglich wirkungslos.³³ Vielleicht dient die Norm aber zumindest der Verdeutlichung, dass Zuwendungs- bzw. Einkommensstiftungen zwar rechtlich zulässig³⁴, aber stiftungsrechtlich äußerst problematisch sind.³⁵

§ 13 Kommunale Stiftungen

Die kommunalen Stiftungen wurden im Gesetzentwurf ebenfalls geregelt. Auch bei ihnen stellt sich die Frage, ob sie in den Sachzusammenhang des Landesstiftungsgesetzes gehören.

Zum Teil wird diesbezüglich die Ansicht vertreten, dass kommunale Stiftungen aus historischen Gründen dem Kommunalrecht zuzuordnen und daher dort zu regeln seien (u. U. mit Verweis auf das Stiftungsgesetz). Jedoch steht die kommunale Stiftung gleichermaßen im Zusammenhang mit dem Stiftungsrecht. Die Landesstiftungsgesetze sind sich deshalb alles andere als einig: entweder

³³ Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Stiftungsrechts im Freistaat Sachsen, Begründung B. Einzelbegründung, zu § 12, zu Absatz 3, 2. Absatz (S. 9).

³⁴ Forsthoff, Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Erster Band Allgemeiner Teil, 10. Auflage München 1973, § 25 S. 508; Kilian, Michael, „Flucht des Staates in die Stiftung?“, in: Mecking, Christoph/Schulte, Martin (Hrsg.), Grenzen der Instrumentalisierung von Stiftungen, Tübingen 2003, S. 87 ff. (107, 110).

³⁵ Schon Ehlers bezeichnete es als „Denaturierung der Stiftungsform“, wenn Stiftungen mit keinem oder keinem ausreichenden Kapital ausgestattet werden und sich aus Haushaltszuwendungen finanzieren müssten, vgl. Ehlers, Dirk, Gutachten E für den 64. Deutschen Juristentag, Verhandlungen des 64. Deutschen Juristentages, Band I Teil E, München 2002, E 110. Die Unabhängigkeit, die wesensimmanente Idee der Stiftung sei, komme bei einer Einkommensstiftung nicht voll zum Tragen, so Mecking, Christoph, „Überschießende Instrumentalisierung von Stiftungen?“, in: Mecking, Christoph/Schulte, Martin (Hrsg.), Grenzen der Instrumentalisierung von Stiftungen, Tübingen, S. 3 ff. (5); Schulte, Martin, „Der Staat als Stifter: Die Errichtung von Stiftungen durch die öffentliche Hand“, Non Profit Law Yearbook 2001, S. 127 ff. (139).

ordnen sie die kommunalen Stiftungen ganz dem Kommunalrecht³⁶ oder ganz dem Stiftungsrecht³⁷ zu oder sie lassen beide Rechtsgebiete nebeneinander anwendbar³⁸. Das spricht wiederum dafür, dass es keinen klaren Schwerpunkt hinsichtlich eines betroffenen Rechtsgebietes gibt und es ganz den Ländern überlassen ist, über die konkrete Regelungsart zu entscheiden.³⁹

§ 13 erfasst sowohl die kommunalen Stiftungen des öffentlichen wie die des bürgerlichen Rechts. Das Gesetz definiert diese Stiftungsart von ihrem Zweck her, der im Bereich der kommunalen Aufgaben liegen muss. Damit geht der Begriff weiter als z.B. der der örtlichen Stiftungen in Brandenburg.

Für die kommunalen Stiftungen des öffentlichen Rechts legt § 13 Absatz 2 als Anerkennungsvoraussetzung die - für die kommunalen Stiftungen des bürgerlichen Rechts in § 80 Absatz 2 BGB zu findende - dauernde und nachhaltige Erfüllung des Stiftungszwecks fest. Dadurch soll verhindert werden, dass es auf kommunaler Ebene zu Stiftungsgründungen kommt, die mangels eines ausreichenden Grundstockvermögens beständig auf Zuschüsse angewiesen sind und damit den kommunalen Haushalt belasten.⁴⁰

Erwogen werden könnte eine Regelung in Anlehnung an § 3 Absatz 5 StiftG Rh-Pf und § 20 SaarlStiftG, die ein formelles Erfordernis der ausdrücklichen Errichtung als kommunale Stiftung bzw. die Möglichkeit der Anerkennung als kommunale Stiftung enthält. So könnte die kommunale Gebietskörperschaft selbst entscheiden, ob sie eine kommunale Stiftung errichten will. Außerdem könnten die kommunalen Stiftungen dann eindeutig als solche gegenüber

³⁶ Z. B. StiftGBaWü § 31 I.

³⁷ Z. B. StiftGMV § 10.

³⁸ Z. B. StiftGBay § 28 III 1 und 2, 28 III 3.

³⁹ So: Schulte, Martin/Risch, Ben Michael, „Quo vadis, Landesstiftungsrecht? Gedanken zur Reform der Stiftungsgesetz der Länder“, ZSt 2004, S. 11 ff. (13, 15).

⁴⁰ Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Stiftungsrechts im Freistaat Sachsen, Begründung B. Einzelbegründung, zu § 13, zu Absatz 2, 2. Absatz (S. 10).

anderen Rechtsformen abgegrenzt und unnötige Rechtsstreitigkeiten vermieden werden.⁴¹

§ 14 Kirchliche Stiftungen

Die kirchlichen Stiftungen werden im Gesetzesentwurf ausreichend berücksichtigt. Dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht wird durch Vorschriften zur Mitwirkung der Kirche, zur kirchlichen Aufsicht und – wie bei der Anfallsberechtigung erwähnt – zum Vermögensanfall umfänglich Rechnung getragen.

Erfreulicherweise ist im Vergleich zum Vorgängerentwurf auch in § 14 Absatz 1 Nr. 2 das „und“ durch ein „oder“ ersetzt worden. Ansonsten wären die Voraussetzungen für die Erfüllung des Begriffs der kirchlichen Stiftung staatlichen Rechts zu eng gewesen, da nicht immer vom Stifter ausdrücklich in der Satzung bestimmt wird, dass die Stiftung der Aufsicht der Kirche unterliegen soll. Die beiden Merkmale der kirchlichen Aufgabe und der organisatorischen Verbindung zu einer Kirche, die vielgestaltig in Erscheinung treten kann, entsprechen der allgemein gültigen Definition der kirchlichen Stiftung staatlichen Rechts, wie sie in den Landesstiftungsgesetzen auch ganz überwiegend geregelt wird.⁴²

Abschnitt 5 Übergangs- und Schlussvorschriften

§ 15 Bestehende Stiftungen

In § 15 des Gesetzentwurfes wird Stiftungen, die keine oder eine den zwingenden gesetzlichen Voraussetzungen nicht genügende Satzung haben, die Pflicht auferlegt, eine solche nachzureichen. Dies ist nicht unproblematisch, weil

⁴¹ Schulte, Martin, „Die kommunalen Stiftungen in den (novellierten) Landesstiftungsgesetzen“, ZSt 2005, S. 160 ff. (163, 165).

⁴² StiftGBay Art.29 I 1 Nr.2 1.Alt.; StiftGBr § 16 I Nr.2; StiftGBdb § 2 I 1 (Die organisatorische Verbindung ist dabei nur in Form der Verwaltung durch eine Kirche aufgeführt.); StiftGHe § 20 I 2. Satzteil 1.Alt.; StiftGMV § 11 I 1 Nr. 2; StiftGN § 20 I 1 Nr.2; StiftG Saarl § 19 I Nr.2 1.HS (Aber kumulativ muss das Merkmal der sinnvollen Zweckerfüllung nur in Verbindung mit der Kirche gegeben sein.); StiftGSa-An § 26 I 1. Satzteil, 2.Satzteil 2.Var.; StiftGSH § 18 I 1 Nr.1; StiftGTh § 26 I 1. Satzteil, 2. Satzteil 2.Var.

dann innerhalb der Stiftung geklärt werden muss, wie dies zu geschehen hat. Inwieweit dabei ältere Stiftungen den ursprünglichen Stifterwillen beachten, kann nur durch die Stiftungsaufsicht geprüft werden. Vorteil der Vorschrift ist allerdings, dass zumindest nach erfolgreichem Abschluss des Verfahrens für die Zukunft mehr Rechtssicherheit besteht.

Äußerst problematisch ist Absatz 3, welcher der Stiftungsbehörde die Befugnis gibt, bei Zweifeln über die Rechtsform der Stiftung, die für sie geltende Satzung oder die Stiftungsverwaltung, der Stiftung eine andere Zweckbestimmung zu geben. Weitergehende Anforderungen fehlen. Diese Regelung sei deshalb erforderlich, weil sie eine Ermächtigungsgrundlage für rechtsverbindliche Entscheidungen insbesondere für Altstiftungen enthalte. Jedoch sind die Anforderungen an ein derartiges Vorgehen der Stiftungsbehörde deutlich zu gering. Sie geben der Stiftungsbehörde die Möglichkeit, den Stifterwillen zu übergehen. Dies kann auch der Auslegungsgrundsatz in § 2 nicht gänzlich verhindern. Der Stifterwille soll nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dauernd konstitutiv für die Stiftung sein.⁴³ Gerade Altstiftungen bzw. historische Stiftungen bedürfen eines Schutzes, weil bei ihnen in besonderer Weise die Tendenz besteht, den Stifterwillen zu ignorieren und Praktikabilitätsabwägungen zu opfern.⁴⁴ Außerdem normiert § 87 Absatz 1 BGB viel engere Voraussetzungen für eine Aufhebung oder Satzungsänderung durch die Stiftungsbehörde.⁴⁵ § 87 Absatz 1 BGB geht dem Landesrecht vor und stellt eine inhaltlich abschließende Regelung für derartige Maßnahmen der Behörden dar.⁴⁶

⁴³ BVerfGE 46, 73 ff.- Beschluss vom 11.10.1977 („Goch-Entscheidung“).

⁴⁴ Bestes Beispiel dafür ist der Rechtsstreit um die Stiftung Liebenau, VG Sigmaringen, Urteil vom 26.09.2006, Az.: 9 K 2042/05.

⁴⁵ Dort heißt es: „Ist die Erfüllung des Stiftungszwecks unmöglich geworden oder gefährdet sie das Gemeinwohl, so kann die zuständige Behörde der Stiftung eine andere Zweckbestimmung geben oder sie aufheben.“, Absatz 2: „Bei der Umwandlung des Zweckes soll der Wille des Stifters berücksichtigt werden, (...)“, Absatz 3: „Vor der Umwandlung des Zweckes und der Änderung der Verfassung soll der Vorstand der Stiftung gehört werden.“

⁴⁶ So auch: Muscheler, Karlheinz, „Bundesrechtliche Vorgaben und Grenzen für eine Reform der Landesstiftungsrechte“, ZSt 2004, S. 3 ff. (7).

Schon im Zusammenhang mit der Verankerung von äußerst niedrigen Anforderungen an die Änderung des Stiftungszwecks durch die **Stiftungsorgane** in den Landesstiftungsgesetzen wurde mit Grund die Kritik geäußert, dass dies dem Grundsatz der Stabilität des Stiftungszwecks widerspreche.⁴⁷ Der Gesetzentwurf schafft hier im Hinblick auf die Befugnisse der Stiftungsbehörde eine nahezu identische Situation.

§ 16 Kosten

§ 16 normiert Kostenfreiheit für die Anerkennung einer steuerbegünstigten Stiftung. Diese Vorschrift setzt ein Zeichen, dass Sachsen die Stiftungsgründung fördern will und es dem Freistaat bewusst ist, welche außerordentlich wichtigen Aufgaben und Funktionen Stiftungen in der Gesellschaft erfüllen.

Fazit

Der Gesetzentwurf für die Neuregelung des Stiftungsrechtes im Freistaat Sachsen geht nicht in vollem Umfang den modernen Weg der Deregulierung. Einige entbehrliche Regelungen sind erhalten geblieben. Diese können aber der Orientierung und Anwenderfreundlichkeit dienen. Einige Vorschriften zur Förderung des Stiftungswesens, wie z. B. die Einführung eines allgemein einsehbares Stiftungsverzeichnisses und die Kostenfreiheit der Anerkennung bei steuerbegünstigten Stiftungen, sind neu geschaffen worden.

Leider sind auch problematische Regelungen im Entwurf enthalten, die aber bei besonnener Anwendung durch die Stiftungsbehörden in ihren Auswirkungen zum größten Teil abgemildert werden können.

Insgesamt überwiegt die Freude über eine endlich in Angriff genommene Modernisierung des Sächsischen Stiftungsrechts.

⁴⁷ Andrick, Bernd, „Das modernisierte Stiftungsprivatrecht - Eine Zwischenbilanz“, ZSt 2005, S. 155 ff. (157).