

# Rechtsfragen kommunaler Stiftungen

In a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n  
zur Erlangung des akademischen Grades  
eines Doktors der Rechte  
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft  
der Westfälischen Wilhelms-Universität  
zu Münster

vorgelegt von

Margit Twehues

aus

Werne

1996

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	V
<b>§ 1 Einleitung</b> .....	1
1. Problemstellung .....	1
2. Gang der Darstellung .....	3
<b>Erster Teil: Begriff, Erscheinungsformen und historische Entwicklung der kommunalen Stiftungen</b> .....	5
<b>§ 2 Begriff der kommunalen Stiftung</b> .....	5
1. Allgemeiner Stiftungsbegriff .....	5
1.1 Stiftungszweck .....	7
1.2 Stiftungsvermögen .....	9
1.3 Stiftungsorganisation .....	9
1.4 Stiftungsabsicht .....	10
2. Begriff der kommunalen Stiftung .....	11
2.1 Definitionen des Begriffs der kommunalen Stiftung durch die Landesgesetzgeber .....	12
2.1.1 Begriffsbestimmung ausschließlich aufgrund des Zwecks .....	12
2.1.2 Begriffsbestimmung aufgrund des Zwecks und der Verwaltungsorganisation .....	13
2.2 Einheitlicher Begriff der kommunalen Stiftung .....	14
2.2.1 Anforderungen an den Stiftungszweck kommu- naler Stiftungen .....	15

2.2.1.1	Stiftungszweck begrenzt auf den Aufgabenbereich einer kommunalen Gebietskörperschaft	15
2.2.1.1.1	Stiftungszweck im Bereich der weisungsfreien Aufgaben	17
2.2.1.1.2	Stiftungszweck im Bereich der weisungsgebundenen Aufgaben	18
2.2.1.1.3	Stiftungszweck im Bereich nicht spezifisch kommunaler Aufgaben	21
2.2.1.2	Stiftungszweck begrenzt auf den räumlichen Wirkungsbereich einer Kommune	25
2.2.2	Anforderungen an die Stiftungsorganisation kommunaler Stiftungen	27
2.2.2.1	Erfordernis der kommunalen Verwaltung	27
2.2.2.2	Form der Wahrnehmung der Verwaltung durch kommunale Gebietskörperschaften	30
2.2.2.3	Anordnung der kommunalen Verwaltung durch den Stifter oder durch Gesetz	32
2.2.2.3.1	Anordnung durch den Stifter	33
2.2.2.3.2	Anordnung durch Gesetz	38
2.2.3	Weitere Anforderungen an den Begriff der kommunalen Stiftung	41
3.	Zusammenfassender Überblick über den Begriff der kommunalen Stiftung	41
<b>§ 3 Erscheinungsformen kommunaler Stiftungen</b>		<b>43</b>
1.	Differenzierung nach dem Rechtscharakter	44
1.1	Gesetzliche Vorgaben für die Abgrenzung	46
1.2	Die einzelnen Abgrenzungskriterien	47
1.2.1	Öffentlicher Stiftungszweck	47
1.2.2	Organisatorischer Zusammenhang mit einem Träger öffentlicher Verwaltung	49

1.2.3 Ausgestaltung der staatlichen Stiftungsaufsicht .....	51
1.2.4 Ausübung öffentlich-rechtlicher Befugnisse .....	52
1.2.5 Person des Stifters .....	52
1.2.6 Entstehungsvorgang der Stiftung .....	53
2. Differenzierung nach der Rechtsfähigkeit .....	58
3. Differenzierung nach der Zuordnung zu einzelnen kommunalen Körperschaften .....	63
4. Differenzierung nach der Gründungsinitiative .....	64
5. Zusammenfassender Überblick über die Erscheinungsformen kommunaler Stiftungen .....	65
<b>§ 4 Historische Entwicklung des Rechtsinstituts der kommunalen Stiftung vor dem Hintergrund der Geschichte des Stiftungswesens .....</b>	<b>67</b>
1. Ursprünge des Stiftungswesens in der Antike .....	68
2. Entwicklung des Stiftungswesens im Mittelalter .....	69
3. Veränderungen des Stiftungswesens aufgrund des säkularen neuzeitlichen Denkens .....	71
4. Neubegründung des Stiftungswesens unter dem Liberalismus des 19. Jahrhunderts .....	74
5. Das Stiftungswesen in Deutschland im 20. Jahrhundert .....	77

<b>Zweiter Teil: Die Stellung der kommunalen Stiftung im Verfassungssystem</b>	82
--	----

<b>§ 5 Schutz der kommunalen Stiftung durch Grundrechte und verfassungsrechtliche Garantien</b>	82
---	----

1. Grundrechtsschutz kommunaler Stiftungen	82
1.1 Grundrechtsfähigkeit kommunaler Stiftungen auf- grund der Regelung des Art. 19 Abs. 3 GG	83
1.1.1 Grundrechtsfähigkeit von Stiftungen allgemein	84
1.1.1.1 Anerkennung der Grundrechtsfähigkeit wegen eines personalen Substrats der juristischen Person	86
1.1.1.2 Anerkennung einer eigenständigen Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen wegen eigener Rechts- subjektivität	88
1.1.1.3 Allgemeine Anerkennung der Grund- rechtsfähigkeit von Stiftungen	89
1.1.2 Grundrechtsfähigkeit von kommunalen Stiftungen im Besonderen	90
1.1.2.1 Einfluß der besonderen Merkmale der kommunalen Stiftung auf ihre Grund- rechtsfähigkeit	91
1.1.2.1.1 Kommunale Verwaltung der kommunalen Stiftung	91
1.1.2.1.2 Wahrnehmung kommunaler Auf- gaben durch kommunale Stif- tungen	95
1.1.2.2 Abhängigkeit der Grundrechtsfähigkeit kommunaler Stiftungen von den ver- schiedenen Erscheinungsformen	98
1.1.2.2.1 Abhängigkeit von der Grün- dungsinitiative der kommu- nalen Stiftung	98

1.1.2.2	Abhängigkeit vom Rechts- charakter der kommunalen Stiftung	100
1.1.2.3	Abhängigkeit von der Rechts- fähigkeit der kommunalen Stif- tung	104
1.2	Umfang des Grundrechtsschutzes kommunaler Stif- tungen	111
1.2.1	Auf kommunale Stiftungen nicht anwendbare Grundrechte	111
1.2.2	Auf kommunale Stiftungen anwendbare Grund- rechte	112
1.2.3	Anwendbarkeit der Prozeßgrundrechte	118
2.	Einrichtungsgarantie der kommunalen Stiftung	119
3.	Teilhabe der kommunalen Stiftung an der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG	122
4.	Zusammenfassender Überblick über den verfassungsrecht- lichen Schutz der kommunalen Stiftung	123
<b>§ 6</b>	<b>Beschränkung kommunaler Stiftungen durch die Verfassung</b>	124
1.	Verfassungsrechtliche Grenzen der Errichtung kommunaler Stiftungen	124
1.1	Verbandskompetenz als Grenze	125
1.2	Gesetzesvorbehalt als Grenze	126
1.2.1	Begrenzung durch einen ausdrücklichen ver- fassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalt	128
1.2.1.1	Organisatorischer Gesetzesvorbehalt im Grundgesetz	128
1.2.1.2	Organisatorischer Gesetzesvorbehalt in den Landesverfassungen	128
1.2.2	Begrenzung durch den allgemeinen Gesetzesvor- behalt	132

1.2.2.1	Abhängigkeit der Geltung des institutionellen Gesetzesvorbehalts vom Rechtscharakter der kommunalen Stiftung . . . . .	136
1.2.2.2	Abhängigkeit der Geltung des institutionellen Gesetzesvorbehalts von der Rechtsfähigkeit der kommunalen Stiftung . . . . .	139
1.2.3	Geltung einfachgesetzlicher Gesetzesvorbehalte aufgrund des Vorrangs des Gesetzes . . . . .	142
1.3	Demokratieprinzip als Grenze . . . . .	144
1.3.1	Demokratische Funktion der staatlichen Aufsicht . . . . .	146
1.3.2	Demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung . . . . .	147
2.	Bindung des kommunalen Stiftungswesens an die Grundrechte . . . . .	152
2.1	Grundrechtsbindung bei der Errichtung kommunaler Stiftungen . . . . .	153
2.1.1	Errichtung durch eine Kommune . . . . .	154
2.1.2	Errichtung durch einen Privaten . . . . .	154
2.2	Grundrechtsbindung der bestehenden kommunalen Stiftung . . . . .	157
2.2.1	Grundrechtsbindung einer rechtsfähigen kommunalen Stiftung . . . . .	157
2.2.1.1	Grundrechtsbindung einer von einer Kommune gegründeten kommunalen Stiftung . . . . .	157
2.2.1.2	Grundrechtsbindung einer von einem Privaten gegründeten kommunalen Stiftung . . . . .	159
2.2.2	Grundrechtsbindung einer nichtrechtsfähigen kommunalen Stiftung . . . . .	162
3.	Zusammenfassender Überblick über die verfassungsrechtlichen Beschränkungen kommunaler Stiftungen . . . . .	163

**Dritter Teil: Die rechtliche Stellung der kommunalen  
Stiftung im kommunalen Verwaltungssystem . . . 165**

**§ 7. Entstehung kommunaler Stiftungen . . . . . 165**

1. Entstehung rechtsfähiger kommunaler Stiftungen des Privatrechts . . . . .	166
1.1 Stiftungsgeschäft als Entstehungsvoraussetzung . . . . .	167
1.1.1 Inhalt des Stiftungsgeschäfts . . . . .	167
1.1.1.1 Notwendige Bestimmungen des Stif- tungsgeschäfts . . . . .	168
1.1.1.1.1 Bestimmung des Stiftungs- zwecks . . . . .	170
1.1.1.1.2 Bestimmung der Stiftungs- organisation . . . . .	171
1.1.1.1.3 Bestimmung des Stiftungs- vermögens . . . . .	172
1.1.1.1.4 Bestimmung von Name und Sitz der Stiftung . . . . .	173
1.1.1.2 Fakultative Bestimmungen des Stiftungs- geschäfts . . . . .	174
1.1.2 Person des Stifters . . . . .	175
1.1.2.1 Privater als Stifter einer kommunalen Stiftung . . . . .	176
1.1.2.2 Kommune als Stifter einer kommunalen Stiftung . . . . .	177
1.1.2.2.1 Grenzen der Zulässigkeit des Einbringens von Kommunal- vermögen in Stiftungen . . . . .	177
1.1.2.2.2 Grenzen der Zulässigkeit der Errichtung wirtschaft- licher Unternehmen . . . . .	181
1.1.2.2.3 Grenzen der Zulässigkeit der Errichtung privatrecht- licher Organisationsformen . . . . .	185



1.1.2.2.4	Bindung der Kommune an die Zuständigkeitsverteilung und Verfahrensgrundsätze	191
1.2	Genehmigung als Entstehungsvoraussetzung	193
1.2.1	Materielle Genehmigungsvoraussetzungen	195
1.2.2	Formelle Genehmigungsvoraussetzungen	196
1.2.2.1	Genehmigungsverfahren	196
1.2.2.2	Genehmigungszuständigkeit	197
1.2.2.3	Beteiligung der Kommune am Genehmigungsverfahren	200
2.	Entstehung rechtsfähiger kommunaler Stiftungen des öffentlichen Rechts	201
2.1	Stiftungsakt als Entstehungsvoraussetzung	203
2.2	Staatlicher Hoheitsakt als Entstehungsvoraussetzung	205
3.	Entstehung nichtrechtsfähiger kommunaler Stiftungen	207
4.	Zusammenfassender Überblick über die Entstehungstat- bestände	213
<b>§ 8 Modifikation und Erlöschen kommunaler Stiftungen</b>		<b>215</b>
1.	Umwandlung kommunaler Stiftungen	215
1.1	Umwandlung rechtsfähiger kommunaler Stiftungen des Privatrechts	216
1.1.1	Umwandlung der Stiftung als Akt der Selbst- regulierung	216
1.1.1.1	Materielle Voraussetzungen der Um- wandlung durch die Stiftungsorgane	217
1.1.1.1.1	Umwandlung aufgrund sat- zungsmäßiger Ermächtigung	217
1.1.1.1.2	Umwandlung aufgrund gesetz- licher Ermächtigung	218
1.1.1.2	Formelle Voraussetzungen der Um- wandlung durch die Stiftungsorgane	220
1.1.2	Zwangsweise Umwandlung der Stiftung	224

1.1.2.1	Materielle Voraussetzungen der zwangsweisen Umwandlung .....	225
1.1.2.2	Formelle Voraussetzungen der zwangsweisen Umwandlung .....	226
1.1.3	Möglichkeit der Umwandlung des Rechts- charakters .....	228
1.2	Umwandlung rechtsfähiger kommunaler Stiftungen des öffentlichen Rechts .....	229
1.3	Umwandlung nichtrechtsfähiger kommunaler Stif- tungen .....	233
1.3.1	Umwandlung aufgrund von Bestimmungen des Stifters .....	233
1.3.2	Umwandlung aufgrund gesetzlicher Regelungen ..	234
2.	Zusammenlegung kommunaler Stiftungen .....	239
3.	Erlöschen kommunaler Stiftungen .....	242
3.1	Erlöschen durch Aufhebung .....	243
3.1.1	Aufhebung als Akt der Selbstregulierung .....	244
3.1.2	Zwangsweise Aufhebung .....	246
3.2	Erlöschen durch Konkurs .....	247
3.3	Vermögensanfall beim Erlöschen kommunaler Stif- tungen .....	248
4.	Zusammenfassender Überblick über die Modifikations- möglichkeiten .....	251
 <b>§ 9 Verwaltung kommunaler Stiftungen</b> .....		 252
1.	Zuständigkeit und Verfahren .....	253
1.1	Zuständigkeit .....	254
1.2	Verfahren .....	257
2.	Aufgaben im Rahmen der Verwaltungstätigkeit .....	257
2.1	Erfüllung des Stiftungszwecks .....	258
2.2	Vermögensverwaltung kommunaler Stiftungen .....	262
2.2.1	Grundsatz der Vermögenserhaltung .....	265

2.2.2 Grundsatz der Vermögenstrennung	268
2.2.3 Grundsatz der Ertragsverwendung zugunsten des Stiftungszwecks	269
2.2.4 Verbot der Einverleibung in öffentlich- rechtliches Vermögen	270
2.2.5 Grundsätze der Wirtschaftsführung	271
3. Das Verhältnis der Stiftungsverwaltung zur Kommunal- verwaltung	274
3.1 Rechtsgeschäfte zwischen kommunaler Stiftung und Kommune	274
3.2 Kosten der Stiftungsverwaltung	277
3.3 Haftung der Kommune gegenüber der kommunalen Stiftung	280
4. Zwangsvollstreckung in das Vermögen kommunaler Stiftungen	282
5. Zusammenfassender Überblick über die Grundlagen der Verwaltung	284
<b>§ 10 Aufsicht und Kontrolle über kommunale Stiftungen</b>	<b>285</b>
1. Staatliche Aufsicht über kommunale Stiftungen	285
1.1 Aufsicht über rechtsfähige kommunale Stiftungen	287
1.1.1 Form der Aufsicht	287
1.1.2 Zuständigkeit	289
1.1.3 Mittel der Aufsicht	291
1.1.3.1 Unterrichtsrecht	292
1.1.3.2 Präventive Aufsichtsmittel	294
1.1.3.2.1 Aufsichtsbehördliche Beratung	294
1.1.3.2.2 Genehmigungsvorbehalte	295
1.1.3.2.3 Anzeige- und Vorlagevorbe- halte	299
1.1.3.3 Repressive Aufsichtsmittel	300
1.1.3.3.1 Beanstandungsrecht	301
1.1.3.3.2 Anordnungsrecht	302

1.1.3.3.3	Aufhebungsrecht	304
1.1.3.3.4	Ersatzvornahme	305
1.1.3.3.5	Eingriff in die Zusammen- setzung der Stiftungsorgane	306
1.1.3.3.6	Bestellung von Beauftragten und besonderen Vertretern	307
1.1.4	Durchführung der Aufsichtsmaßnahmen	309
1.1.5	Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Auf- sichtsbehörden	313
1.2	Aufsicht über nichtrechtsfähige kommunale Stif- tungen	315
2.	Kommunale Finanzkontrolle	316
3.	Stiftungsinterne Kontrollmöglichkeiten	318
4.	Zusammenfassender Überblick über die Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten	320
<b>Zusammenfassung in Thesen</b>		322
<b>Literaturverzeichnis</b>		333
<b>Sachregister</b>		359

Hier und im Text werden die in der Rechtssprache üblichen Abkürzungen verwandt (vgl. Kirchner, Hildebert, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl., Berlin/New York 1993 und das Abkürzungsverzeichnis der Neuen Juristischen Wochenschrift).