

Die Rechtsexistenz der durch Stiftungs-Urkunde vom
30. Dezember 1908 errichteten Zeppelin-Stiftung

Rechtsgutachten

vorgelegt von

Professor Dr. iur. utr. Ulrich Palm

Direktor des Instituts für Rechtswissenschaften

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht

Universität Hohenheim

im Auftrag von

Albrecht Graf von Brandenstein-Zeppelin

22. August 2020

Inhaltsverzeichnis

A. Zusammenfassendes Gesamtergebnis.....	1
B. Auftrag.....	3
C. Sachverhalt.....	4
D. Rechtliche Würdigung	18
I. Voraussetzungen der Rechtsexistenz der Zeppelin-Stiftung	18
II. Errichtung der Zeppelin-Stiftung.....	18
III. Fortbestand der Zeppelin-Stiftung.....	18
1. Voraussetzungen des Erlöschens der Zeppelin-Stiftung	18
2. Wirksamkeit der Aufhebung der Zeppelin Stiftung durch Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947	19
a. Rechtsnatur der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947	19
(1) Grundsätzliche Einordnung als formelles Gesetz des Landes Württemberg-Hohenzollern	19
(2) Deutscher Hoheitsakt	20
(3) Verwaltungsakt in Gesetzesform.....	22
(4) Maßstäbe für die Wirksamkeitskontrolle der Rechtsanordnung	22
b. Nichtigkeit der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947.....	24
(1) Vereinbarkeit mit den Grundrechten der Weimarer Reichsverfassung.....	24
(2) Vereinbarkeit mit § 87 BGB a.F.	25
(a) Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947	25
(b) Zum Zeitpunkt des Zusammentritts des Ersten Deutschen Bundestages ...	26
i. Transformation des BGB in Bundesrechts nach Art. 125 Nr. 1 GG	26
ii. Anwendbarkeit des Art. 125 Nr. 2 GG auf die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947	26
iii. Nichtigkeit der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 aufgrund von Art. 72 Abs. 1 GG.....	26
iv. Nichtigkeit der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 aufgrund von Art. 31 GG.....	28
α) Formelle Rechtswidrigkeit	28
β) Kein Unmöglichwerden der Erfüllung des Stiftungszwecks	29
γ) Fehlerhafte Ermessensausübung	33
δ) Zwischenergebnis.....	34

(3) Vereinbarkeit mit dem Willkürverbot	34
(a) Bindung des Staatssekretariats Württemberg-Hohenzollerns an die fundamentalen Gerechtigkeitspostulate	34
i. Begriff des Rechts	34
ii. Überprüfungsmaßstab	37
iii. Rechtssicherheit des allgemeinen Gesetzes	38
(b) Verstoß gegen das Willkürverbot	40
i. Maßstab der Willkürprüfung	40
ii. Systembruch durch Sondergesetz	40
iii. Ausschluss des Rechtsschutzes	41
α) Rechtsschutzmöglichkeiten gegen eine auf § 87 Abs. 1 BGB gestützte Aufhebungsverfügung	41
β) Rechtsschutzmöglichkeiten gegen eine Aufhebung durch Rechtsanordnung	43
iv. Mögliche Rechtfertigungsgründe	45
α) Irrtum über die Rechtsmaßstäbe	45
β) Sozialisierung	46
γ) Unmöglichwerden der Erfüllung des Stiftungszwecks	48
δ) Anregungen und Wünsche der Besatzungsmacht	49
ε) Zweckmäßigkeit wegen der Bedeutung der Zeppelin-Stiftung	52
v. Zwischenergebnis	53
(4) Vereinbarkeit mit der besatzungsrechtlichen Zuweisung der Legislativkompetenz und den grundlegenden Elementen des Rechtsstaatsprinzips	53
(5) Vereinbarkeit mit den Grundrechten des Grundgesetzes	56
3. Liquidation	57
E. Ergebnisse der Untersuchung	59
Literaturverzeichnis	65
Verzeichnis der Rechtsgutachten, Schriftsätze und Stellungnahmen	71

A. Zusammenfassendes Gesamtergebnis

Die Zeppelin-Stiftung ist rechtlich existent. Sie wurde 1908/09 rechtswirksam errichtet und genehmigt. Ihre Rechtsexistenz hätte sie allein durch die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 verlieren können. Gesamtergebnis der vorliegenden Untersuchung ist jedoch, dass die Rechtsanordnung diese Wirkung aus mehreren Gründen nicht entfalten konnte:

- Die Rechtsanordnung war von Anfang an nichtig, weil sie gegen das Willkürverbot verstieß. Anstatt eines Verwaltungsaktes wählte das Staatssekretariat Württemberg-Hohenzollerns die Rechtsform eines formellen Gesetzes. Es umging damit § 87 Abs. 1 BGB, der nur unter sehr hohen Anforderungen zur Aufhebung einer Stiftung ermächtigt. Mit der Rechtsform eines formellen Gesetzes schnitt das Staatssekretariat der Zeppelin-Stiftung zugleich den Rechtsschutz ab. Zum Zeitpunkt des Erlasses gegen die Rechtsanordnung konnte man sich gegen ein derartiges formelles Gesetz nicht mit einem Rechtsbehelf wehren. Gegen einen auf § 87 Abs. 1 BGB gestützten Verwaltungsakt zur Aufhebung der Stiftung hätte man dagegen den Verwaltungsgerichtshof anrufen können. Für diese eklatanten Ungleichbehandlungen gab es keinen rechtfertigenden Grund. Insbesondere kann hierfür nicht angeführt werden, dass man durch die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung die Demontage der Stiftungsunternehmen hätte verhindern wollen. Die französische Militärregierung hatte dem Staatssekretariat von Württemberg-Hohenzollern – mit dem Wissen, dass dieses eine Aufhebung der Zeppelin-Stiftung beabsichtigte – bereits im Dezember 1946 die Demontage der Stiftungsunternehmen angekündigt. Demgemäß verfolgte die französische Militärregierung ihre strenge Demontagepolitik, die auf eine Entmilitarisierung des besetzten Gebiets gerichtet war, gegenüber den Stiftungsunternehmen nach der Verkündung der Rechtsanordnung weiter. Auch das vom Staatssekretariat immer wieder zum Ausdruck gebrachte Motiv einer „Sozialisierung durch Kommunalisierung“ konnte den existenzvernichtenden Eingriff gegen die gemeinnützige, altruistisch handelnde Stiftung nicht rechtfertigen. Im Übrigen geht der einzige im Entwurf der Rechtsanordnung angeführte Grund für die Rechtsformwahl „Zweckmäßigkeit wegen der Bedeutung der Zeppelin-Stiftung“ gänzlich fehl. Die Rechtsanordnung war ein rechtformmissbräuchliches Sondergesetz.

- Die Rechtsanordnung war außerdem nie in Kraft getreten, da sie vom hierfür zuständigen Organ nicht beschlossen worden war. Das Direktorium des Staatssekretariats Württemberg-Hohenzollerns fasste nach dessen Protokollen nur einen Beschluss über die „Rechtsanordnung über Änderung der Zweckbestimmung und der Verfassung der Zeppelininstiftung Friedrichshafen a.B. vom 12.11.1946“. Es fasste keinen Beschluss über die im Amtsblatt verkündete „Rechtsanordnung über die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung in Friedrichshafen vom 28. Januar 1947“.
- Selbst wenn die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 wirksam in Kraft getreten wäre, hätte die Zeppelin-Stiftung ihre Rechtsexistenz nicht verloren. Die Zeppelin-Stiftung hätte sich in diesem Fall zunächst in Liquidation befunden. Da eine Liquidation aber nicht durchgeführt wurde, wäre sie weiterhin rechtsfähig und damit rechtsexistent gewesen. Die Nichtigkeit der Rechtsanordnung wäre dann mit dem Ablauf des 7. September 1949 (Zusammentritt des Bundestages) eingetreten. Das bürgerliche Recht, das nach der deutschen Kapitulation zunächst nur den Rang von Landesrecht hatte, erlangte zu diesem Zeitpunkt nach Art. 123 Abs. 1, Art. 125 Nr. 1 GG den Rang von Bundesrecht. Die Gesetzgebungskompetenz des Landes Württemberg-Hohenzollern für die Rechtsanordnung vom 28. Juni 1947 war somit nach Art. 72 Abs. 1 GG entfallen. Mit der Nichtigkeit der Aufhebungsmaßnahme wäre auch der Zustand der Liquidation beendet gewesen.

Das Land Baden-Württemberg steht damit als Rechtsnachfolgerin des Landes Württemberg-Hohenzollern in der Pflicht, die Folgen dieses Unrechtsaktes zu beseitigen.

B. Auftrag

- 1 Albrecht Graf von Brandenstein-Zeppelin hat mich beauftragt, die Rechtsexistenz der Zeppelin-Stiftung zu untersuchen, die durch Stiftungsurkunde vom 30. Dezember 1908 von Ferdinand Graf von Zeppelin als Stiftung bürgerlichen Rechts errichtet wurde. Nach einer Rechtsanordnung des Direktoriums des Staatssekretariats des Landes Württemberg-Hohenzollern vom 28. Januar 1947 sollte die Stiftung aufgehoben werden. Die Stadt Friedrichshafen beansprucht das Vermögen der Stiftung seitdem für sich, da sie nach § 15 der Stiftungssatzung unter bestimmten Voraussetzungen als Anfallberechtigte vorgesehen war.¹ Indes steht die Wirksamkeit der Rechtsanordnung aus verschiedenen Gründen in Frage. Außerdem wurde ein Liquidationsverfahren nach § 88 S. 2 i.V.m. § 47 bis 53 BGB a.F. respektive § 88 S. 3 i.V.m. § 47 bis 53 BGB n.F. nie durchgeführt, um die Zeppelin-Stiftung abzuwickeln. Die privatrechtlich organisierte Stiftung bleibt auch nach der Aufhebung grundsätzlich rechtsfähig bis die Liquidation abgeschlossen ist. Entgegen der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 könnte die Zeppelin-Stiftung daher rechtlich weiterhin existent sein. In diesem Fall wäre die zentrale Voraussetzung für die Bestellung eines Notvorstandes gemäß § 86 S. 1 i.V.m. § 29 BGB erfüllt, um die Handlungsfähigkeit der Zeppelin-Stiftung wiederherzustellen. Die Zeppelin-Stiftung könnte dann das ihr zustehende Eigentum geltend machen.
- 2 Für die Erstellung des Gutachtens wurde mir eine Reihe von Gutachten, Stellungnahmen und Schriftsätzen zur Verfügung gestellt, die seit über sieben Jahrzehnten zu dieser Problematik verfasst wurden. Sofern an dieser Stelle darauf Bezug genommen wird, sind diese Schriftstücke im Anhang in einem gesonderten Verzeichnis aufgeführt. Da der Sachverhalt gerade in jüngerer Zeit ausführlich dargestellt worden ist,² soll er hier nur im Wesentlichen dargestellt werden. Im Übrigen sei in Bezug auf zivilrechtliche Fragestellungen, insbesondere in Bezug auf den Vertrag vom 14. August 1952 sowie die Verzichtserklärungen vom 6. Juli 1990 auf die Gutachten von *Jakob* und *Weitemeyer* sowie den Schriftsatz von *Schauhoff*, *Staudacher* und *Kirchhain* verwiesen.

¹ Die Stadt Friedrichshafen hat das Vermögen der Zeppelin-Stiftung in eine unselbständige Gemeindestiftung gleichen Namens überführt. In diesem Gutachten ist die ursprüngliche, rechtsfähige Zeppelin-Stiftung angesprochen, wenn von der „Zeppelin-Stiftung“ die Rede ist.

² Vgl. insbesondere *Schauhoff/Staudacher/Kirchhain*, Schriftsatz FGS/DST, S. 11-102; *Weitemeyer*, Rechtsgutachten, 2015, S. 5-21.

C. Sachverhalt

- 3 Die Zeppelin-Stiftung wurde mit Stiftungsurkunde vom 30. Dezember 1908 von Ferdinand Graf von Zeppelin (1838-1917) als rechtsfähige Stiftung bürgerlichen Rechts mit Sitz in Friedrichshafen gegründet. Das Königlich Württembergische Ministerium des Innern genehmigte sie am 29. März 1909 und versah die Stiftungsurkunde am 1. April 1909 mit einem Genehmigungsvermerk.³ Das Stiftungsvermögen stammte mittelbar aus einer deutschlandweiten Spendensammlung, die nach der Zerstörung des Prototyps eines Luftschiffs in Leinfelden-Echterdingen durch ein Unwetter initiiert worden war. Graf von Zeppelin hatte damit Geschäftsanteile an der Luftschiffbau Zeppelin GmbH finanziert, die er durch Stiftungsgeschäft vom 30. Dezember 1908 sowie Nachtrag vom 10. Februar 1909 zusammen mit einem darüber hinaus verbliebenen Vertrag samt aufgelaufenen Zinsen in die Stiftung einbrachte.
- 4 Der Stiftungszweck wurde in § 3 der Stiftungssatzung folgendermaßen festgelegt:

„Die Stiftung beweckt, aus ihren Mitteln

 - a) ein Luftschiff an Stelle des bei Echterdingen zerstörten zu beschaffen und mir, und sofern ich gestorben wäre, meinen Erben, unentgeltlich auszuliefern,
 - b) Bestrebungen zur Förderung der Luftschiff-Fahrt, sowie deren Verwertung für die Wissenschaft zu unterstützen,
 - c) Unternehmungen, welche den Bau, Betrieb oder Verkauf von Luftfahrzeugen zum Gegenstand haben oder mit den ebengenannten Bestrebungen und Unternehmungen irgendwie in Beziehung stehen oder solchen ganz oder teilweise ihre Entstehung verdanken und solche in irgendeiner Weise zu fördern geeignet sind, zu unterstützen oder sich hieran zu beteiligen.“
- 5 Für den Fall der Auflösung der Stiftung sah § 15 der Satzung folgende Regelung vor:

„Wenn der Stiftungszweck aus irgendeinem Grunde unmöglich und deshalb die Stiftung aufgelöst werden sollte, fällt das Stiftungsvermögen an die Stadtgemeinde Friedrichshafen, die es unter der Bezeichnung ‚Zeppelin-Stiftung‘ abgesondert zu verwalten und die Erträge zu wohltätigen Zwecken zu verwenden hat.“
- 6 Nach § 6 Satz 1 der Satzung war der Vorstand der Stiftung zu deren Vertretung nach außen allein und unbeschränkt berechtigt. Für alle wichtigen Entschlüsse war die Geschäftsführung gemäß § 6 Satz 2 der Satzung jedoch nach innen beschränkt und der Vorstand hatte hierfür nach § 7 der Satzung die Genehmigung des Aufsichtsrates einzuholen.

³ Vgl. Regierungsblatt 1909, S. 56.

7 Nach dem Ersten Weltkrieg wurde die zunächst als Unternehmensträgerstiftung konzipierte Zeppelin-Stiftung gemeinnützig.⁴ Nach Bedenken der Finanzverwaltung wurde die Satzung im Jahr 1942 an die Anforderungen des Gemeinnützigeitsrechts angepasst. § 3 lit. c der Satzung wurde gestrichen. Stattdessen wurde eine entsprechende Klausel in § 11 der Satzung aufgenommen, der die Verwendung des Stiftungsvermögens regelte. Außerdem wurde § 3 lit. b der Satzung weiter konkretisiert.

8 § 3 der Satzung 1942 erhielt damit folgende Fassung:

„Die Stiftung bezweckt, aus ihren Mitteln

- a) ein Luftschiff an Stelle des bei Echterdingen zerstörten zu beschaffen und mir, und sofern ich gestorben wäre, meinen Erben, unentgeltlich auszuliefern,
- b) Bestrebungen zur Förderung der Luftschiffahrt und deren Verwertung für die Wissenschaft zu unterstützen, sowie die Luftfahrtforschung überhaupt und darauf gerichtete wissenschaftliche Zwecke zu fördern.“

9 Darüber hinaus wurde § 15 der Satzung modifiziert. Im Falle der Auflösung der Stiftung wegen Unmöglichkeit der Zweckverfolgung hätte die Stadtgemeinde Friedrichshafen die Erträge fortan „jeweils im vorherigen Einvernehmen mit den Finanzbehörden zu mildtätigen Zwecke zu verwenden“ gehabt. Außerdem wurde der Satz angefügt, dass das Vermögen ausschließlich für diese Zwecke zu erhalten sei und für andere Zwecke nicht verwendet werden dürfe.

10 Während des Zweiten Weltkrieges waren die Unternehmen, an denen die Zeppelin-Stiftung beteiligt war, grundsätzlich kriegswichtig und an der Rüstungsproduktion beteiligt. Die beiden damaligen Vorstandsmitglieder waren „Wehrwirtschaftsführer“. Diese Stellung beruhte auf wirtschaftlichen Leitungsfunktionen und nicht auf ideologischer Nähe zum NS-Regime.⁵

11 Nach Ende des Krieges erging am 29. April 1946 während der Besatzungszeit das Kontrollratsgesetz Nr. 25⁶, das am 7. Mai 1946 in Kraft trat. Art. II. 1. des Gesetzes lautete in der deutschen Sprachfassung:

„Angewandte naturwissenschaftliche Forschung ist untersagt auf Gebieten, welche

a) rein oder wesentlich militärischer Natur sind;

b) in dem beigefügten Verzeichnis „A“ besonders aufgeführt sind.“

Im Verzeichnis „A“ waren unter anderem aufgeführt:

„2. Angewandte Aerodynamik, Bauplanung für Luftfahrt und Antriebsmaschinen von Luftfahrzeugen.“

⁴ Vgl. Kämmerer/Weitemeyer in FS-Karsten Schmidt, 2019, S. 601 (602).

⁵ Vgl. Schauhoff/Staudacher/Kirchhain, Schriftsatz FGS/DST, 2015, S. 46 f.

⁶ Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland S. 138, ber. S. 241.

Das Gesetz wurde für die Bundesrepublik Deutschland durch Art. 2 des Gesetzes Nr. A-37 der Alliierten Hohen Kommission vom 5. Mai 1955⁷ außer Kraft gesetzt.

- 12 Außerdem erging am 20. Dezember 1946 das Kontrollratsgesetz Nr. 43⁸, das am 30. Dezember 1946 in Kraft trat. Art. I 1. Satz 1 des Gesetzes lautete in der deutschen Sprachfassung:

„Die Herstellung, Einfuhr, Ausfuhr, Beförderung und Lagerung des in dem beigefügten Verzeichnis A angeführten Kriegsmaterials ist verboten.“

Nach Art. I 2. waren aber explizit „Museumsstücke und Gegenstände von historischem Wert“ vom Verbot ausgenommen.

Im Verzeichnis „A“ war unter Gruppe V aufgeführt:

„a) Luftfahrzeuge jeder Art, schwerer oder leichter als Luft, mit oder ohne Antriebsvorrichtungen, unter Einschluß von Drachen, Fesselballons, Gleitflugzeugen und Flugzeugmodellen; nebst sämtlichen Hilfsgeräten, einschließlich Flugzeugmotoren, Bestandteilen, Zubehörstücken und Ersatzteilen, die eigens für den Betrieb von Luftfahrzeugen bestimmt sind.

b) Bodeneinrichtungen zur Instandhaltung und Bedienung, Prüfung und Unterstützung des Betriebes von Luftfahrzeugen, z. B. Katapulte. Winden und Navigationssignale; Material für die schnelle Errichtung von Flugplätzen, z. B. Landungsmatten; Spezialgerät, das in Verbindung mit Luftaufnahmen gebraucht wird.“

Am Ende dieser Vorschrift hieß es jedoch:

„Die Vorschriften des Art. I Abs. 1 dieses Gesetzes gelten jedoch nicht für solche Geräte und Materialien, für Flugplätze und Navigationssignale, die einem normalen Friedensgebrauch dienen und nicht eigens für im Verzeichnis B angeführte militärische Zwecke bestimmt sind.“

Damit waren zumindest Bodeneinrichtungen für den friedlichen Gebrauch vom Verbot ausgenommen.

Das Gesetz wurde für die Bundesrepublik Deutschland durch Art. 10 des Gesetzes Nr. 24 der Alliierten Hohen Kommission vom 30. März 1950⁹ außer Kraft gesetzt.

- 13 Während der Besatzungszeit wurden rechtliche Maßnahmen von Seiten der Alliierten nur gegenüber Tochtergesellschaften der Stiftung, nicht aber gegenüber der Stiftung selbst getroffen. Da die Stiftung ihren Sitz in der französischen Besatzungszone hatte, bestand hierfür eine grundsätzliche Zuständigkeit der französischen Militärregierung. Allerdings beanspruchte der Alliierte Kontrollrat in Bezug auf die Zeppelin-Stiftung die

⁷ Amtsblatt der Hohen Alliierten Kommission in Deutschland S. 3268.

⁸ Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland S. 234.

⁹ Amtsblatt der Hohen Alliierten Kommission in Deutschland S. 251.

Kompetenz für die grundlegenden Entscheidungen („final decisions“), da die Stiftungsunternehmen auch Betriebsstätten in der amerikanischen und sowjetischen Besatzungszone hatten, wie in einem Brief des damaligen stellvertretenden amerikanischen Militärgouverneurs *Clay* an *Dr. Eckener* vom 30. April 1946 zum Ausdruck kam.¹⁰

- 14 Zwischen der französischen und der amerikanischen Besatzungsmacht bestanden dabei durchaus auch divergierende Interessen. Die französische Militärregierung drängte auf eine Ablösung des Vorstandes. Hier ging es insbesondere um die Person von *Dr. Eckener*, der als Luftfahrtspionier in der Tradition von *Graf Zeppelin* stand und bei den Amerikanern – auch aufgrund früherer Kontakte zum amerikanischen Präsidenten *Hoover* – hohes Ansehen genoss. Von den Franzosen wurde er jedoch als Beteiligter des Kriegswirtschaftssystems angesehen. Die französische Militärregierung wirkte deshalb auf die Ablösung des Vorstandes hin. Ihr Ziel für die Stiftung war – prägnant durch den französischen Militärgouverneur *Ulmer* zusammengefasst: „neuer Name, neue Männer, neue Produktion“. *Dr. Eckener* und der zweite Vorstand, *Dr. Dürr*, wollten jedoch nicht abtreten. *Dr. Eckener* sah sich nicht als Handlanger der Nationalsozialisten an und betrachtete die Entwicklung der Stiftungsunternehmen als sein Lebenswerk.¹¹
- 15 Die Stiftung versuchte zunächst selbst, die Satzung an die neuen Verhältnisse anzupassen. Der Vorschlag fand jedoch nicht die Zustimmung des Staatssekretariats. *Carlo Schmid* – der das Staatssekretariat offenbar „dominierte“¹² – war die Neuausrichtung der Stiftung auf gemeinnützige, kulturelle und wohltätige Zwecke nicht weitgehend genug. Er forderte vielmehr eine „ernsthafte Sozialisierung“ und beauftragte deshalb den Rechtsanwalt *Dr. Wilhelm* mit einer entsprechenden Neufassung der Stiftungssatzung.¹³ Die Zeppelin-Stiftung sollte in „Buchhorner-Stiftung“ unbenannt und auf soziale Zwecke ausgerichtet werden. Nach Billigung durch das Staatssekretariat erklärten sich auch Vorstand und Aufsichtsrat der Stiftung mit dem Satzungsentwurf einverstanden – allerdings unter der Bedingung, dass *Dr. Eckener* und *Dr. Dürr* im Amt blieben.
- 16 Dies stieß wiederum auf französischen Widerspruch.¹⁴ Welche Ziele und Interessen die französische Militärregierung dabei verfolgte, ergibt sich aus einer Gesprächsnote von *Dr. Wilhelm*. Er teilte von einem Treffen mit dem französischen Gouverneur *Ulmer* am 15. Oktober 1946 um 18:30 Uhr Folgendes mit:

„[...] a) Herr Gouverneur Ulmer hält seinerseits [...] jeden Wehrwirtschaftsführer für untragbar [...] b) Herr Gouverneur Ulmer lehnt Dr. Eckener und Herrn Dr. Dürr als Vorstand der Stiftung rundweg ab.

¹⁰ Vgl. *Schauhoff/Staudacher/Kirchhain*, Schriftsatz FGS/DST, 2015, S. 42 f., 46.

¹¹ Vgl. *Schauhoff/Staudacher/Kirchhain*, Schriftsatz FGS/DST, 2015, S. 46-49, 53 f.

¹² Vgl. *Raberg* in: Kommission für geschichtliche Landeskunde in Baden-Württemberg (Hrsg.), III/1, 2004, S. LIII; LVI.

¹³ Vgl. *Schauhoff/Staudacher/Kirchhain*, Schriftsatz FGS/DST, 2015, S. 56-60.

¹⁴ Vgl. *Schauhoff/Staudacher/Kirchhain*, Schriftsatz FGS/DST, 2015, S. 48 f., 53 f., 61-64.

Zusammenfassend hat also Herr Gouverneur Ulmer keinen Zweifel darüber gelassen, dass er die politisch belastete alte Leitung nicht für tragbar hält. Er glaubt, dass es genug tüchtige unbelastete Leute gäbe, die diese Ämter bekleiden könnten. Mit besorgtem Nachdruck verwies Herr Gouverneur Ulmer auf § 15 der alten, also noch geltenden Stiftungssatzung, wonach das Vermögen der Stiftung, wenn der Stiftungszweck aus irgendwelchem Grund unmöglich und deshalb die Stiftungssatzung aufgelöst werden sollte, an die Stadtgemeinde Friedrichshafen fällt. Er ist der Auffassung, dass diese Voraussetzungen gegeben sein könnten und der Vollzug des § 15 ohne weiteres zu einem Ergebnis führe, das die ganzen bisherigen Verhandlungen unnötig mache und von allein zu einer Neubesetzung aller Posten führe.

Er ist deshalb der Auffassung, dass es im Interesse der Stiftung liege, wenn diese von sich aus sofort die erforderlichen Schritte unternimmt, um eine Satzungsänderung und eine tragbare personelle Umbesetzung durchzuführen. Meine Frage, ob er es nicht für zweckmäßig halte, wenn die Militärregierung diese Auffassung in entsprechender Form (in Tübingen) zum Ausdruck bringe, beantwortete der Herr Gouverneur damit, dass ich ermächtigt sei, diese seine Meinung Herrn Staatsrat Schmid nachdrücklich mitzuteilen, er aber im übrigen der Auffassung sei, dass es Sache der deutschen Stellen sei, zunächst Schritte zu unternehmen, in die die Militärregierung erst eingreifen werde, wenn die Umgestaltung ihren Wünschen nicht entspreche.

Allerdings war Herr Gouverneur Ulmer der Auffassung, dass mit diesen Schritten der deutschen Stellen nicht mehr lange zugewartet werden dürfe, wenn nicht von Seiten der Militärregierung auf Grund des § 15 der Satzung eingegriffen werden sollte.“

- 17 Das Hauptanliegen der französischen Militärregierung war demnach, dass *Dr. Eckener* und *Dr. Dürr* ihre Vorstandssämter in der Zeppelin-Stiftung aufgaben. Die beiden ehemaligen Wehrwirtschaftsführer sollten abgelöst werden. Aus der Gesprächsnote ergibt sich zugleich, dass die Aufhebung der Stiftung kein Ziel der französischen Militärregierung war. Ausdrücklich stellte Gouverneur *Ulmer* darauf ab, dass es im Interesse der Stiftung gelegen hätte, die erforderlichen Schritte zu unternehmen. Der Fortbestand der Stiftung war demnach mit den Vorstellungen und Wünschen der französischen Militärregierung durchaus vereinbar, wenn nicht sogar gewollt. Der Hinweis auf § 15 der Satzung war nur als Vorschlag zu verstehen, wie man durch eine Drohkulisse *Dr. Eckener* und *Dr. Dürr* unter Druck setzen konnte. Er ist noch in anderer Hinsicht von Relevanz. § 15 der Satzung war lediglich eine satzungsmäßige Regelung zur Anfallberechtigung, die erst zur Anwendung gekommen wäre, wenn die Stiftungsbehörde die Stiftung nach § 87 BGB aufgehoben hätte. Die Satzungsvorschrift selbst bildete keine Ermächtigungsgrundlage für eine Aufhebung der Zeppelin-Stiftung. Offenbar hatte Gouverneur *Ulmer* sie insofern missverstanden. Zutreffend war aber sein Rückschluss, dass man eine Stiftung grundsätzlich aufheben konnte, wenn der

Stiftungszweck unmöglich geworden war. § 87 BGB dürfte ihm jedoch zum damaligen Zeitpunkt unbekannt gewesen sein, da er die Norm in diesem Zusammenhang sonst genannt hätte. Insbesondere werden ihm die Tatbestandsvoraussetzungen und die verschiedenen Rechtsfolgen der Vorschrift nicht gewahr gewesen sein. Aus dem Gesagten ergibt sich zugleich, dass es auch für Gouverneur *Ulmer* im Besitzungsrecht selbst keine Grundlage gab, unmittelbar gegen die Stiftung vorzugehen. Vor allem aber machte er in dem Gespräch deutlich, dass die deutschen Stellen, sprich das Staatssekretariat, von sich aus eine Lösung des Problems – die Ablösung des alten Vorstandes – herbeiführen sollten. Selbst hierfür erteilte er keine unmittelbare Anordnung, sondern sprach lediglich mit einer Erneuerung des Stiftungsvorstandes ein konkretes Handlungsziel aus.

- 18 Kurz nach dem Gespräch verfasste *Dr. Wilhelm* am 18. Oktober 1946 ein Votum zu den rechtlichen Handlungsalternativen. Er unterstelle darin ohne rechtliche Prüfung und ohne Berücksichtigung der Satzungsänderung von 1942, dass der Stiftungszweck unmöglich geworden wäre. Im Hinblick auf die Rechtsfolgen – Zweckänderung oder Aufhebung – sprach er sich für die Änderung des Stiftungszwecks aus. Er hob dabei hervor, dass die „Absicht des Stifters tunlichst zu berücksichtigen“ sei. Eine Satzungsänderung durch die Stiftungsorgane schloss er aus und plädierte deshalb dafür, aufgrund von § 87 BGB vorzugehen. In Bezug auf die Satzungsänderung brachte er die Rechtsform der „Rechtsanordnung“ auf. Die Satzungsänderung hätte „selbstverständlich auch durch Gesetz (Rechtsanordnung) stattfinden“ können. Er meinte, dass der „Weg der Gesetzgebung [...] selbstverständlich der Bedeutung der Satzungsänderung großes Gewicht [verliehen]“ hätte.
- 19 Nachdem es sich bereits früher mit der Thematik beschäftigt hatte, diskutierte das Direktorium des Staatssekretariats in seiner 87. Sitzung am 24. Oktober 1946 erneut den Fall. Staatsrat *Dr. Schmid* wies darauf hin, dass eine Beibehaltung des bisherigen Stiftungsvorstandes – wie es das Ansinnen *Dr. Eckeners* war – von den Gewerkschaften und Gouverneur *Ulmer* nicht akzeptiert werden würde. Außerdem griff er die Idee auf, mit der Rechtsfolge des § 87 BGB zu drohen. Indes ging *Dr. Schmid* bereits zu diesem Zeitpunkt von der Rechtsform der Rechtsanordnung aus. So steht im Protokoll der Sitzung:

„[...] Staatsrat Schmid schlägt deshalb vor, ihn zu ermächtigen, Rechtsanwalt Dr. Wilhelm, der seither schon einen grossen Teil der Verhandlungen für das Staatssekretariat geführt hat, zu beauftragen, mit Herrn Dr. Eckener erneut zu verhandeln und ihn darauf hinzuweisen, dass das Staatssekretariat die Umwandlung der Stiftung durch Rechtsanordnung vornehmen werde, falls von seiten Dr. Eckeners kein Einverständnis auf der Basis der Freiwilligkeit zu erzielen sei. [...].“
- 20 In seiner 90. Sitzung behandelte das Direktorium des Staatssekretariats den Fall am 12. November 1946 unter dem Punkt 1 „Buchhorner Stiftung“. Demgemäß verfolgte man

weiterhin das Ziel einer „Umwandlung der Zeppelin-Stiftung“ und hatte sich für die Rechtsform einer Rechtsanordnung entschieden, wie sich aus dem Protokoll ergibt:

„[...] Dr. Eckener habe sich nicht entschliessen können, eine Umgründung in der vorgeschlagenen Weise vorzunehmen. Die Umwandlung der Zeppelinstiftung müsse daher durch Rechtsanordnung durchgeführt werden, sonst sei zu befürchten, dass die gesamten Werksanlagen in Friedrichshafen verlorengehen. [...]“.

- 21 Zwischenzeitlich fand am 20. November 1946 eine Gemeinderatssitzung der Stadt Friedrichshafen statt, auf der die Angelegenheit debattiert wurde. Das Stiftungsvermögen wurde mit „ca. 50-60 Mill. RM mit wenig Fremdkapital“ angegeben. Man unterstellte in der Sitzung, dass das Staatssekretariat die Zeppelin-Stiftung gemäß § 87 BGB auflösen und mit der „Buchhorn Stiftung“ eine neue Stiftung gründen wollte. Man lehnte die Änderung von Namen und Zweck der Stiftung ab und forderte deren Auflösung und Liquidation. Die Stadt habe ein moralisches Anrecht auf die Behebung der Kriegsschäden durch die Stiftung. Man vertrat die Auffassung, dass „der klare Rechtsanspruch der Stadt bis zum Verwaltungsgerichtshof durchgefochten werden“ müsse. Nach dem Protokoll ergänzte Bürgermeister *Mauch* hierzu, „dass letzten Endes die franz. Militärregierung auch nach der Stiftungsurkunde entscheiden werde.“ Der Gemeinderat fasste einen Beschluss, den vermeintlichen Rechtsanspruch gemäß § 15 der Stiftungsurkunde beim Staatssekretariat geltend zu machen.
- 22 Nach einem Aktenvermerk von Staatssekretär *Wildermuth* vom 13. Dezember teilte Oberst *de Mangoux* mit, „dass er juristische Bedenken habe, die Stiftung Friedrichshafen zu genehmigen. Er sei für die Auflösung und Übertragung des Vermögens an die Stadt Friedrichshafen. [...]“. Welcher Art die juristischen Bedenken waren, lässt sich der Notiz nicht entnehmen. Es spricht einiges dafür, dass es hier um eine Frage der Entscheidungskompetenz zwischen den Alliierten ging. Endgültige Entscheidungen, die die Zeppelin-Stiftung betreffen sollten, hatte sich – wie bereits erwähnt – General *Clay* namens des Alliierten Kontrollrats vorbehalten.¹⁵ Auffallend an der Notiz ist auch, dass Oberst *de Mangoux* hier nach der Formulierung seine eigene Meinung wiedergab.
- 23 In seiner 97. Sitzung befasste sich das Direktorium am 17. Dezember 1946 mit dem Fortbestand der Stiftungsunternehmen. Man plante eine baldmöglichste Aussprache mit der Militärregierung.
- 24 Dieses Treffen fand offenbar am 21. Dezember 1946, um 10:30 Uhr statt, wie sich einer Aktennotiz des Staatssekretärs *Dr. Wildermuth* entnehmen lässt. Am Gespräch über „die Fragen der Abmontierung der [...] und des Zeppelinkonzerns“ nahmen Oberst *de Mangoux* als Vertreter der französischen Militärregierung sowie Staatsrat *Dr. Schmid*, Staatssekretär *Renner* und *Dr. Wildermuth* selbst teil. Oberst *de Mangoux* wurde darin – wie folgt – wiedergegeben:

¹⁵ Vgl. *Schauhoff/Staudacher/Kirchhain*, Schriftsatz FGS/DST, 2015, S. 73.

„Nach Auffassung von Oberst de Mangoux sind die Friedrichshafener Betriebe völlig zum Abtransport freigegeben. Ein Weiterführen der Friedensproduktion in Teilen der Betriebe hielt er für unmöglich. Er nahm davon Kenntnis, dass die Stadtgemeinde Friedrichshafen zwar vermögensrechtlich Nachfolger der Zeppelinstiftung wird, nach der deutschen Gemeindeordnung aber keinesfalls Betriebe selbst führen darf, sondern nur die von ihr übernommenen Werte durch Vermietung und Verpachtung oder durch Beteiligung an neuen Unternehmen erwerben kann. Zur hauptsächlichen Begründung für seinen Standpunkt wies Oberst de Mangoux auf die symbolische Bedeutung der Namen Zeppelin und [...] hin. Er erklärte, daß es nicht sicher sei, ob in Friedrichshafen irgendwelche Betriebe der Metallindustrie zugelassen würden. Er empfahl die Verwendung von Grund und Boden und Gebäuden für die Strumpfwirkerei oder ähnlicher exportfähiger Textilbetriebe.“

An dieser Aussage wird deutlich, dass eine Demontage der Betriebe bereits im Dezember 1946 nicht zu verhindern war. Die französische Militärregierung hatte den Abtransport bereits freigegeben. Sie hielt es für „unmöglich“, dass die Friedensproduktion selbst in Teilen der Betriebe weitergeführt worden wäre. Sogar die Zulassung anderer Unternehmen der Metallindustrie in Friedrichshafen war offen. Man wollte die Entmilitarisierung. Aus der Gesprächsnotiz ergibt sich zugleich, dass sich die Zielsetzung des Direktoriums seit dessen 90. Sitzung am 12. November 1946 geändert hatte. Die Stadt Friedrichshafen sollte vermögensrechtliche Nachfolgerin der Zeppelin-Stiftung werden. Man wollte demnach nicht mehr die Umwandlung der Stiftung, sondern deren Aufhebung. Den Ausführungen lässt sich zugleich entnehmen, dass die französische Militärregierung in den Vorgang nicht aktiv involviert war. Oberst *de Mangoux* wurde von den Rechtsfolgen einer Aufhebung der Stiftung lediglich in „Kenntnis“ gesetzt.

- 25 Demgemäß lässt auch die Begründung des Entwurfs der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 keine aktive französische Beteiligung erkennen. Sie ist in einem Vermerk vom 13. Januar 1947 niedergelegt, den *Dr. Wilhelm* an Staatssekretär Renner richtete. Wiederum ging *Dr. Wilhelm* ohne weitere Erörterung davon aus, dass „die Erfüllung des Stiftungszweckes unmöglich geworden“ wäre. Im Hinblick auf die Organkompetenz stellte er zunächst fest, dass für einen auf § 87 Abs. 1 BGB gestützten Verwaltungsakt die Landesdirektion für Wirtschaft gemäß Art. 133 AGBGB zuständig gewesen wäre. Sodann führte er zur Rechtsform einer Rechtsanordnung Folgendes aus:

„Bei der Bedeutung der Zeppelin-Stiftung und der vorzunehmenden Maßnahmen erscheint es aber – dies wurde bei früheren Beratungen vom Direktorium geprüft, insbesondere beim Beschluss der Rechtsanordnung vom 12.11.1946, die dann nicht die Billigung der Militärregierung fand – zweckmäßig, nicht die Form einer Anordnung einer einzelnen Landesdirektion zu wählen, sondern es ist die Form der Rechtsanordnung, die vom gesamten Direktorium beschlossen wird, vorzuziehen.“

- 26 Für die Wahl der Rechtsform der Rechtsanordnung wurde demnach das Argument der „Zweckmäßigkeit“ in Bezug auf „die Bedeutung der Zeppelin-Stiftung“ angeführt. Ein Beschluss des gesamten Direktoriums sei der Anordnung einer einzelnen Landesdirektion vorzuziehen. Die Folgen der Rechtsformwahl für die Zeppelin-Stiftung – der Systembruch durch ein Sondergesetz sowie der Ausschluss des Rechtsschutzes – wurde in der Begründung nicht einmal ansatzweise erwähnt, geschweige denn erörtert.
- 27 In seinem Vermerk vom 13. Januar 1947 ging *Dr. Wilhelm* auch auf die Anhörung der Zeppelin-Stiftung ein. Hierzu führte er Folgendes aus:

„In § 87 Abs. 3 BGB ist bestimmt, dass vor der Umwandlung des Zweckes oder der Änderung der Verfassung der Vorstand der Stiftung gehört werden solle. Dies ist im vorliegenden Falle in mehr als reichlichem Masse erfolgt. Rund $\frac{1}{2}$ Jahr wurde mit dem Vorstand der Stiftung (Herrn Dr. Eckener und Dr. Dürr) verhandelt, aber ohne Erfolg. Der Vorstand weigerte sich entschieden, freiwillig eine Auflösung der Stiftung vorzunehmen.“

Man war demnach auf eine freiwillige Selbstauflösung der Stiftung bedacht, was wiederum Fragen aufwirft. Wieso hätte sich die Stiftung freiwillig auflösen sollen, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen des § 87 Abs. 1 BGB erfüllt gewesen wären? Offenbar hielt man die bestehenden gesetzlichen Hürden für zu hoch, um das Handlungsziel einer Übertragung des Stiftungsvermögens auf die Stadt Friedrichshafen rechtmäßig zu erreichen.

- 28 Der Entwurf der Rechtsanordnung wurde dem Direktorium einen Tag später auf dessen 100. Sitzung am 14. Januar 1947 von Staatsekretär *Renner* vorgelegt. Das Protokoll hierzu hatte folgenden Wortlaut:

„Staatssekretär Renner bringt erneut die Sprache auf die Auflösung der Zeppelinstiftung, nachdem ihm von der Militärregierung nahegelegt worden ist, die Übertragung auf die Stadt Friedrichshafen so schnell als möglich durchzuführen. Nach längerer Beratung wird beschlossen, dass Staatssekretär Wildermuth einen letzten Versuch unternehmen solle, Dr. Hugo Eckener zu bewegen die freiwillige Auflösung der Stiftung zu veranlassen. Sollte Dr. Eckener auf seinem bisherigen Standpunkt beharren und wieder einen abschlägigen Bescheid geben, so muss die Auflösung der Stiftung durch Rechtsanordnung erfolgen. Der Entwurf der diesbezüglichen Rechtsanordnung wird von Staatssekretär Renner vorgelegt. Der Beschluss darüber wird jedoch bis zum Eintreffen der Antwort von Dr. Eckener zurückgestellt. Als Zeitpunkt für das Inkrafttreten der Rechtsanordnung wird der 1.3.1947 vorgesehen. Die Ausführungs- und Uebergangsbestimmungen sollen unverzüglich ausgearbeitet werden.“

Wiederum stellt sich die Frage, wieso eine Selbstauflösung der Stiftung von Seiten des Staatssekretariats bevorzugt wurde. Offenbar scheute man einen Rechtsstreit, zu dem es gekommen wäre, wenn man einen Verwaltungsakt auf der Grundlage des § 87

Abs. 1 BGB erlassen hätte. Dementsprechend diskutierte das Staatssekretariat die Wahl der Rechtsform nicht einmal.

- 29 Für die Zeppelin-Stiftung kam diese Entwicklung gänzlich unerwartet. Auf ihre Anfrage hin hatte der zum damaligen Zeitpunkt amtierende Landesdirektor der Wirtschaft *Dr. Kilpper* mit Schreiben vom 19. November 1946 noch erklärt, dass man keine Auflösung der Stiftung beabsichtige. Demgemäß fiel die Reaktion von *Dr. Eckener* aus. Mit Schreiben vom 17. Januar 1947 wandte er sich an den neuen Landesdirektor der Wirtschaft *Dr. Wildermuth*, das hier im Wesentlichen wiedergegeben wird:

„Sehr geehrter Herr Staatssekretär!

Nachdem der Herr Landesdirektor der Wirtschaft, Herr Dr. Kilpper, auf eine Eingabe hin dem Aufsichtsrat und Vorstand der Zeppelin-Stiftung zu meinen Händen am 19. November v.J. mitgeteilt hatte, dass „im Landesdirektorium nicht die Absicht besteht, das Vermögen der Zeppelin-Stiftung der Stadt Friedrichshafen zu übereignen“, hörte ich jetzt (im Widerspruch zu Mitteilungen, die mir Herr Dr. Schmid gemacht hatte) vom Bürgermeister der Stadt Friedrichshafen, dass dieses anscheinend doch der Fall sei. Ich war darüber sehr überrascht, denn der Vorstand der Stiftung hat eine derartige Mitteilung nicht erhalten, und das letzte, was dieser in der gedachten Angelegenheit offiziell vernommen hat, ist die oben genannte Mitteilung vom 19. November.

Der Unterzeichnete ist sich selbstverständlich darüber klar, dass jederzeit Anordnungen seitens der Militärregierung (oder vielleicht besser, seitens des Alliierten Kontrollrates) in dem fraglichen Sinne getroffen werden können, aber er gestattet sich, nocheinmal darauf hinzuweisen, dass der § 15 des alten Stiftungsstatuts nicht dafür zu rechtlichen Begründung herangezogen werden könnte. Das ist in der oben erwähnten Eingabe ausführlich dargelegt worden [...]

Wenn in der Zuschrift des Herrn Landesdirektors Dr. Kilpper vom 19. November weiter mitgeteilt wird, dass das Landesdirektorium beschlossen habe, die „neue Verfassung der – Buchhorner-Stiftung – auf Grund des B.G.B. § 87 durch eine Rechtsanordnung in Kraft zu setzen,“ so wird die „Sozialisierung“ der Stiftung, die damit ohne Zweifel beabsichtigt ist, jedem, der den ausgesprochenen Pioniercharakter und die Pionierarbeit, die die Zeppelin-Stiftung zu betätigen hatte und wirklich mit grossem Erfolg betätigt hat, recht verwunderlich und durchaus als ein untauglicher Versuch am untauglichen Objekt erscheinen müssen. Der Unterzeichnete muss also nur annehmen, dass entweder das Landesdirektorium über die Pionierleistung, die die Zeppelin-Stiftung in mancherlei Richtung getätigt hat, nicht vollkommen im Bilde ist oder unter einer ideologischen oder sonst einer Pression die gedachte Maßnahme beschlossen hat. [...]“

Bemerkenswert ist an diesem Brief zunächst, dass der Draht des Staatssekretariats zum Bürgermeister der Stadt Friedrichshafen kürzer war, als zur betroffenen Zeppelin-Stiftung. Offenbar maß man der Vermögensverschiebung zugunsten der Stadt

Friedrichshafen innerhalb des Staatssekretariats große Bedeutung zu. Aber auch die weiteren Ausführungen lassen auf die Motivationslage im Staatssekretariat schließen. Man wollte eine „Sozialisierung“ des Stiftungsvermögens. Auch wenn hier die Perspektive *Dr. Eckeners* wiedergegeben wird, dürfte dies das wesentliche Handlungsinteresse im Landesdirektorium gewesen sein. Andernfalls hätte der Vorstand der Zeppelin-Stiftung diesen Vorwurf kaum so unverhohlen – und unwidersprochen – gemacht. Demgemäß berief sich die Stadt Friedrichshafen in ihrer Denkschrift aus dem Jahr 1947 auf eine „Sozialisierung“ durch die Kommune.¹⁶

- 30 In ausgesprochen höflicher Form antwortete daraufhin *Dr. Wildermuth* mit Schreiben vom 21. Januar 1947. Er bestätigte den Sinneswandel des Landesdirektoriums und der Landesdirektion der Wirtschaft seit der Ablösung seines Vorgängers und begründete dies mit folgendem Satz:

„Die Besatzungsmacht wünscht, dass der § 15 des alten Stiftungsstatuts angewandt wird.“

Ergänzend hierzu stellte *Dr. Wildermuth* darauf ab, dass die Besatzungsmacht weiter sehr stark dränge, dass nunmehr die Auflösung der Zeppelin-Stiftung und der Übergang ihres Vermögens an die Stadt Friedrichshafen beschleunigt werde. Er bat *Dr. Eckener*, ohne Verzug die formellen Schritte zu unternehmen, die notwendig seien, um die Zeppelin-Stiftung aufzulösen. Zugleich versicherte er, dass das Direktorium die „große Tradition der Zeppelin-Stiftung“ wahren wolle. Das der Stadt Friedrichshafen zufallende Vermögen solle – „unter Zurückstellung örtlicher Sonderinteressen“ – der Volkswirtschaft unseres Gebietes und Deutschlands nutzbar gemacht werden.

- 31 Angesichts der von französischer Seite formulierten Interessen war diese Begründung höchst widersprüchlich. Die französische Militärregierung wollte einen „neuen Namen, neue Männer, neue Produktion“. Neben einer Neubesetzung des Stiftungsvorstandes ging es ihr in Bezug auf die Zeppelin-Stiftung nicht um einen Austausch des Rechtsträgers des Stiftungsvermögens, sondern um eine Tilgung des Namens Zeppelin. Das Staatssekretariat gab nun vor, mit der Aufhebung der Stiftung einen französischen Wunsch zu befolgen, sah sich aber zugleich in der Position, die „große Tradition der Zeppelin-Stiftung“ fortzuführen. Demgemäß ging dann auch das Vermögen der Zeppelin-Stiftung auf eine fiduziарische Stiftung der Stadt gleichen Namens – Zeppelin-Stiftung – über, die bis zum heutigen Tag fortbesteht. Dem Kernanliegen der französischen Militärregierung wurde gerade nicht Rechnung getragen. Wenn es dem Staatssekretariat tatsächlich um die Verwirklichung der französischen Interessen gegangen wäre, hätte man *Dr. Eckener* und *Dr. Dürr* durch eine stiftungsaufsichtsrechtliche Maßnahme ihrer Ämter entthoben und der Stiftung durch Satzungsänderung einen neuen Namen gegeben. Der alte Name wurde aber beibehalten und für eine Ablösung des damals knapp 80-jährigen *Eckeners* wäre eine Aufhebung der Stiftung sicher nicht erforderlich

¹⁶ *Stadtgemeinde Friedrichshafen*, Denkschrift über die Zeppelin-Stiftung, 1947, Rz. 34.

gewesen. Die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 konnte daher nur auf einer eigenständigen und unabhängigen Willensbildung des Staatssekretariats beruhen.

- 32 Demgemäß stellte der französische Hochkommissar *François-Poncet* in einem an *Dr. Eckener* gerichteten Brief – der um eine Restitution der Stiftung bat – im September 1949 fest:

„Je serais très heureux qu'une personnalité allemande, d'audience internationale, se donnât pour tâche de contribuer à l'amélioration des relations franco-allemandes.

Toutefois, il me parait difficile d'aller à l'encontre des dispositions statutaires de la Fondation Zeppelin, et de revenir sur la décision de dévolution des biens de la Fondation à la Ville de Friedrichshafen, prise en vertu même de ces dispositions.

Il serait, en effet, peu conforme à l'esprit de la politique que nous entendons poursuivre qu'un Haut-Commissaire intervînt auprès du gouvernement allemand d'un Land, pour faire rapporter une Ordonnance prise par ce Gouvernement en vertu du droit allemand, dans un domaine qui n'est pas de ceux que se sont réservés les autorités alliées.“

„Ich würde mich sehr freuen, wenn eine deutsche Persönlichkeit von internationalem Rang, sich der Aufgabe annehmen würde, zur Verbesserung der deutsch-französischen Beziehungen beizutragen.

Es würde mir jedoch schwerfallen, gegen die Satzungsvorschriften der Zeppelin-Stiftung zu verstößen und die Entscheidung über die Übertragung des Stiftungsvermögens an die Stadt Friedrichshafen, die aufgrund eben dieser Bestimmungen getroffen wurde, rückgängig zu machen.

Es stünde nicht im Einklang mit dem Geist der Politik, die wir zu verfolgen beabsichtigen, wenn ein Hochkommissar bei der deutschen Regierung eines Landes intervenieren würde, um einen von dieser Regierung nach deutschem Recht erlassenen Befehl aufzuheben, der in einem Bereich liegt, der nicht zu denen gehört, die die alliierten Behörden sich selbst vorbehalten haben.“

Dem Schreiben lässt sich zunächst entnehmen, dass *Dr. Eckener* – zumindest ab diesem Zeitpunkt – auch für die französische Militärregierung keine Persona non grata war. Vor allem aber qualifizierte der französische Hochkommissar die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 explizit als einen Akt deutscher Hoheitsgewalt, der außerhalb des Vorbehalts des Besetzungsrechts lag.

- 33 Trotz alledem verfolgte das Direktorium des Staatssekretariats sein Ansinnen weiter. In seiner 102. Sitzung vom 24. Januar 1947 beschloss es, die Stadt Friedrichshafen aufzufordern, umgehend Vorschläge für eine „Statut bei Uebertragung der Zeppelininstiftung auf die Stadt Friedrichshafen“ einzureichen.

- 34 In der 103. Sitzung kam es dann zu einer Beschlussfassung. Das Protokoll lautete zu Ziffer 6. folgendermaßen:

„Zeppelin-Stiftung.“

Die Auflösung der Zeppelinstiftung Friedrichshafen wird erneut besprochen. Die Militärregierung hat nochmals zum Ausdruck gebracht, daß sie auf die umgehende Übertragung der Zeppelin-Stiftung auf die Stadt Friedrichshafen Wert lege.

Nachdem Dr. Eckener auf die Schritte von Staatssekretär Wildermuth (s. Protokoll vom 24.1.1947 Ziff. 3) nicht geantwortet hat, wird die Rechtsanordnung über Änderung der Zweckbestimmung und der Verfassung der Zeppelinstiftung Friedrichshafen a.B. vom 12.11.1946 nunmehr einstimmig beschlossen. Die Rechtsanordnung wird mit 1.3.1947 in Kraft treten.“

Nach dem Protokoll beschloss das Direktorium des Staatssekretariats demnach gar nicht die Aufhebung der Stiftung, sondern die Änderung der Zweckbestimmung, wie es ursprünglich vorgesehen war. Ausdrücklich wird mit dem 12.11.1946 auch das Datum der Rechtsanordnung genannt.

- 35 Staatssekretär *Renner* legte der französischen Militärregierung dann jedoch mit Schreiben vom 25. Februar 1947 eine Fassung der Rechtsanordnung vor, die eine Aufhebung der Zeppelin-Stiftung vorsah. Nach dem einleitenden Satz des Schreibens war sie vom Staatssekretariat „erlassen“ und von der französischen Militärregierung „genehmigt“ worden.
- 36 In dieser Fassung wurde die Rechtsanordnung dann auch im Amtsblatt des Staatssekretariats am 6. März 1947 verkündet:

„Rechtsanordnung über die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung in Friedrichshafen
vom 28. Januar 1947“

Das Direktorium hat am 28. Januar 1947 folgende Rechtsanordnung beschlossen:

§ 1

Die von dem Grafen Ferdinand von Zeppelin durch Stiftungs-Urkunde vom 30.12.1908 errichtete und am 1.4.1909 (Reg.Bl. 1909 S. 56) genehmigte Zeppelin-Stiftung in Friedrichshafen wird gemäß § 87 Abs. 1 BGB aufgehoben.

§ 2

Das Vermögen der Stiftung fällt gemäß § 15 der Stiftungsurkunde an die Stadtgemeinde Friedrichshafen.

§ 3

Die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Durchführung dieser Rechtsanordnung sowie die näheren Bestimmungen gemäß Art. 190 der Württ. Gemeindeordnung vom 19.3.1930 trifft die Landesdirektion des Innern.

§ 4

Diese Rechtsanordnung tritt am 1. März 1947 in Kraft.¹⁷

Die „Rechtsanordnung über die Änderung der Zweckbestimmung und der Verfassung der Zeppelinstiftung Friedrichshafen“ wurde hingegen nicht verkündet.

- 37 Entsprechend der Rechtsanordnung beansprucht die Stadt Friedrichshafen das Stiftungsvermögen seitdem für sich. Nach der Aufhebung der Stiftung durch die Rechtsanordnung war ein Liquidationsverfahren entgegen § 88 S. 2 i.V.m. § 47 bis 53 BGB a.F. nicht durchgeführt worden. Die Stadt Friedrichshafen vertrat die These, dass sie Fiskus i.S.d. § 88 i.V.m. § 46 BGB sei. Aufgrund eines Gemeinderatsbeschlusses vom 3. November 1948 richtete die Stadt für das Stiftungsvermögen eine unselbständige Stiftung ein. Das Stiftungsvermögen wird seitdem mit eigenem Statut gesondert verwaltet. Anstatt sie für wohltätige respektive mildtätige Zwecke zu verwenden, wie es § 15 der Satzung der Zeppelin-Stiftung im Falle der Unmöglichkeit vorsah, verwendete die Stadt Friedrichshafen die Erträge fast ausschließlich für gemeinnützige kommunale Aufgaben.¹⁸

¹⁷ Amtsblatt des Staatssekretariats für das französisch besetzte Gebiet Württemberg und Hohenzollerns 1947, S. 397.

¹⁸ Vgl. *Rechnungshof Baden-Württemberg*, LT-Drucks. 10/4963, S. 4 f.; *Oelmayer*, Votum zur Beilegung des Konflikts um die Zeppelin-Stiftung, 2020, S. 3.

D. Rechtliche Würdigung

I. Voraussetzungen der Rechtsexistenz der Zeppelin-Stiftung

- 38 Voraussetzung für die Rechtsexistenz der Zeppelin-Stiftung ist zunächst, dass sie rechtmäßig errichtet wurde (s. II.). Sofern sie hierdurch ihre Rechtsexistenz erlangt hat, ist zu untersuchen, ob sie diese wieder verloren hat (s. III.).

II. Errichtung der Zeppelin-Stiftung

- 39 Zur Entstehung einer rechtsfähigen Stiftung war nach der damaligen Fassung des § 80 Satz 1 BGB¹⁹ außer dem Stiftungsgeschäft die Genehmigung des Bundesstaates erforderlich, in dessen Gebiet die Stiftung ihren Sitz haben sollte. Neben das privatrechtliche Stiftungsgeschäft trat mit der Genehmigung ein Verwaltungsakt, um die rechtsfähige Stiftung entstehen zu lassen. Sowohl das Stiftungsgeschäft als auch die Genehmigung mussten gültig sein. Die Genehmigung konnte Mängel des Stiftungsgeschäfts nicht heilen.²⁰ An der Erfüllung dieser Tatbestandsvoraussetzungen bestehen keine Zweifel. Die „Zeppelin-Stiftung“ wurde durch Stiftungsurkunde vom 30. Dezember 1908 und Nachtrag vom 10. Februar 1909 von *Ferdinand Graf von Zeppelin* als rechtsfähige Stiftung bürgerlichen Rechts mit Sitz und Geschäftsleitung in Friedrichshafen errichtet. Sie wurde am 1. April 1909 aufgrund einer Entschließung des Königs von Württemberg vom 29. März 1909 durch das württembergische Ministerium des Innern genehmigt.²¹ Die Zeppelin-Stiftung war damit in rechtliche Existenz getreten und hatte Rechtsfähigkeit erlangt.

III. Fortbestand der Zeppelin-Stiftung

1. Voraussetzungen des Erlöschens der Zeppelin-Stiftung

- 40 Nachdem die Zeppelin-Stiftung rechtswirksam errichtet worden war und damit Rechtsfähigkeit erlangte, stellt sich die Frage, ob sie ihre rechtliche Existenz danach verloren hat. Die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 bildet den einzigen Rechtsakt, der zu einem Erlöschen der Zeppelin-Stiftung hätte führen können. Andere staatliche

¹⁹ RGBl. 1896, S. 195, Nr. 21, ausgegeben am 24.8.1896, in Kraft seit 1.1.1900, zum damaligen Zeitpunkt zuletzt geändert durch G v. 30.5.1908, RGBl. 1908, S. 313, Nr. 31 ausgegeben am 6.6.1908 in Kraft seit 20.6.1908.

²⁰ Vgl. zu betreffenden Fassung des § 80 BGB BVerwG, Urt. v. 26.4. 1968 – VII C 103.66 –, BVerwGE 29, 314, juris Rn. 41.

²¹ Vgl. *Schauhoff/Staudacher/Kirchhain*, Schriftsatz FGS/DST, 2015, S. 12-18.

Maßnahmen, die insofern in Betracht kommen könnten, sind nicht ersichtlich. Wäre die Rechtsanordnung von Anfang an nichtig, hätte die Zeppelin-Stiftung ihre rechtliche Existenz daher nicht verloren und bestünde rechtlich fort. Die Wirksamkeit der Rechtsanordnung ist deshalb im Folgenden zu untersuchen (s. 2.). Dies setzt zunächst eine Qualifikation der Rechtsanordnung voraus (s. 2.a.), anhand derer die Maßstäbe zu bestimmen sind, die für ihre Wirksamkeit gelten. Sodann ist eine Wirksamkeitskontrolle der Rechtsanordnung anhand der für sie geltenden Maßstäbe durchzuführen (s. 2.b.).

- 41 Selbst wenn die Rechtsanordnung wirksam wäre, hieße das noch nicht, dass die Zeppelin-Stiftung damit ihre Rechtsexistenz verloren hätte. Nach § 88 S. 2 i.V.m. § 47 ff. BGB a.F. respektive § 88 S. 3 i.V.m. § 47 ff. BGB n.F. ist im Falle einer Aufhebung der Stiftung grundsätzlich eine Liquidation durchzuführen. Solange die Stiftung aber nicht liquidiert ist, besteht sie rechtlich fort. Da im vorliegenden Fall eine Liquidation nicht stattfand, könnte die Zeppelin-Stiftung allein schon aus diesem Grund weiterhin rechtlich existent sein (s. 3.).

2. *Wirksamkeit der Aufhebung der Zeppelin Stiftung durch Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947*

- a. Rechtsnatur der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947
- (1) Grundsätzliche Einordnung als formelles Gesetz des Landes Württemberg-Hohenzollern
- 42 Rechtsanordnungen, die vom Direktorium des Staatssekretariats des Landes Württemberg-Hohenzollern in vorkonstitutioneller Zeit erlassen wurden, sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts formellen Gesetzen i.S.d. Art. 100 Abs. 1 GG gleichzustellen.²² Nach seinem Statut übte das Staatsekretariat bis zum Inkrafttreten der Verfassung des Landes Württemberg-Hohenzollern vom 20. Mai 1947 die Staatsgewalt in der französisch besetzten Zone Württembergs aus.²³ Es war „als provisorische Regierung“ durch eine Erklärung vom 4. Dezember 1946²⁴ des französischen Oberkommandierenden in Deutschland, General Koenig, – die wiederum durch ein Schreiben vom 9. Dezember 1946²⁵ konkretisiert wurde – ermächtigt worden, „Vorschriften mit Gesetzeskraft“ zu erlassen.²⁶ Die Organkompetenz für den Erlass von Rechtsvorschriften stand dem Direktorium des Staatssekretariats zu (vgl. Art. I, II, IV, V

²² Vgl. BVerfGE 2, 124 (127 f.); Scheuner, Rechtsgutachten, 1952, S. 7.

²³ Vgl. BVerfGE 2, 124 (127).

²⁴ Amtsblatt des Staatssekretariats für das französisch besetzte Gebiet Württembergs und Hohenzollerns 1946, S. 255.

²⁵ Abgedruckt bei Konstanzer, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 18 (1970), S. 204 in Französisch (S. 210-212) und in deutscher Übersetzung (S. 212 f.).

²⁶ Vgl. Schneider, Rechtsgutachten, 1951, S. 13; Kämmerer/Weitemeyer in FS-Karsten Schmidt, 2019, S. 601 (605).

des Statuts vom 30. Oktober 1945²⁷ sowie die Rechtsanordnung über die Verkündung und das Inkrafttreten von Rechtsanordnungen vom 22. Februar 1946²⁸). Die gesetzgebende Gewalt war in der vorkonstitutionellen Zeit für das französisch besetzte Gebiet Württembergs und Hohenzollerns damit dem Direktorium zugeordnet.²⁹ Erst am 3. Juni 1947 trat auf der Grundlage der am 20. Mai 1947 verkündeten Verfassung Württemberg-Hohenzollerns ein Landtag als gesetzgebendes Organ zusammen. Das Direktorium vereinte daher bis dahin legislative und gubernative Gewalt in sich.³⁰ Rechtsvorschriften, die es in Ausübung dieser Gesetzgebungskompetenz erließ, wurden als „Rechtsanordnungen“ bezeichnet.³¹ Als Rechtsakte des Landes Württemberg-Hohenzollern waren die Rechtsanordnungen prinzipiell nicht Bestandteil des Besetzungsrechts. Demgemäß ordnete das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung über eine konkrete Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG die Verwerfungskompetenz für Rechtsanordnungen des Landes Württemberg-Hohenzollern den Fachgerichten zu.³² Ausdrücklich stellte es in Bezug auf die Rechtsanordnungen des Landes Württemberg-Hohenzollern fest, dass „jedes Gericht selbständig die Rechtsfrage zu prüfen und zu entscheiden hat, ob die vor Inkrafttreten des Grundgesetzes erlassenen Gesetze mit dem Grundgesetz vereinbar sind oder nicht.“³³

- 43 Dieser Befund trifft auch auf die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 zu. Sie erfüllte alle Voraussetzungen der Gesetzesform. Die Maßnahme wurde im Amtsblatt des Staatssekretariats verkündet. Sie wurde der Stiftung nicht als Adressat zugestellt, wie es ein Verwaltungsakt erfordert hätte. Explizit regelte sie in § 4 ihr Inkrafttreten, wie es einem Gesetz entspricht. Das Direktorium des Staatssekretariats verfügte zum damaligen Zeitpunkt auch über die legislative Organkompetenz.³⁴

(2) Deutscher Hoheitsakt

- 44 Die Rechtsanordnung war auch nicht der französischen Besatzungsmacht als sog. verdecktes Besetzungsrecht zuzurechnen. Für eine derartige Qualifikation bestanden nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur französischen Besatzungszone sehr hohe Anforderungen.³⁵ Bloße „Anregungen und Wünsche der

²⁷ Amtsblatt des Staatssekretariats für das französisch besetzte Gebiet Württembergs und Hohenzollerns 1945, S. I; vgl. auch Scheuner, Rechtsgutachten, 1952, S. 7.

²⁸ Amtsblatt des Staatssekretariats für das französisch besetzte Gebiet Württembergs und Hohenzollerns 1946, S. 9.

²⁹ Vgl. Scheuner, Rechtsgutachten, 1952, S. 7; Kämmerer/Weitemeyer in FS-Karsten Schmidt, 2019, S. 601 (605).

³⁰ Vgl. Kämmerer/Weitemeyer in FS-Karsten Schmidt, 2019, S. 601 (606).

³¹ Vgl. auch Erklärung des Generals König vom 4. Dezember 1946, Amtsblatt des Staatssekretariats für das französisch besetzte Gebiet Württembergs und Hohenzollerns S. 255.

³² Vgl. BVerfGE 2, 124 (128 ff.).

³³ BVerfGE 2, 124 (129).

³⁴ Vgl. Leisner, Rechtsgutachten, 1982, S. 22, 24 f.

³⁵ Die Rechtslage im vorliegenden Fall ist insofern mit der Bodenreform in der sowjetischen Besatzungszone nicht vergleichbar. Jene ging auf den erklärten Willen der sowjetischen Besatzungsmacht

„Besetzungsmacht“ genügten nicht, um eine derartige Zurechnung zu begründen. Erst wenn „der Inhalt für die Rechtsvorschrift einer deutschen Stelle vollständig von der Besetzungsmacht vorgeschrieben“ war oder die Rechtsvorschrift auf einer Ermächtigung beruhte, „die ausdrücklich oder nach Sinn und Zweck von der Beachtung deutschen übergeordneten Rechts entband“ war die Voraussetzung hierfür erfüllt.³⁶ Dafür dass eine derartige Weisung in Bezug auf eine Auflösung der Zeppelin-Stiftung von der französischen Militärregierung erteilt worden wäre, bestehen jedoch keine Anhaltspunkte.³⁷ Explizit erklärte Staatssekretär *Dr. Wildermuth* in seinem Schreiben an *Dr. Eckener*, dass die „Besetzungsmacht wünscht, dass der § 15 des alten Stiftungsstatuts angewandt wird“. Es war eben keine rechtsverbindliche Maßnahme, die von der französischen Militärregierung gegenüber dem Staatssekretariat erteilt worden war. Auch die Durchsicht der weiteren Materialien der Rechtsanordnung bestätigen diesen Befund. Nirgendwo findet sich ein Hinweis auf eine entsprechende Weisung oder einen Befehl der französischen Militärregierung. Erst recht gab es keine französische Ermächtigung, durch die das Staatssekretariat von der Beachtung deutschen übergeordneten Rechts entbunden worden wäre. Die französische Militärregierung kannte nicht einmal die einschlägige Ermächtigungsgrundlage des § 87 BGB. Sie wünschte lediglich die Anwendung einer privatrechtlichen Satzungsvorschrift, die eine Aufhebung nach § 87 BGB voraussetzt.

- 45 Für die Zurückhaltung der französischen Militärregierung gab es auch zwingende politische wie rechtliche Gründe. Sie war im Kreis der Alliierten lediglich der Juniorpartner. In der amerikanischen Militärregierung genoss *Dr. Eckener* hohes Ansehen. Für eine Aufhebung der Zeppelin-Stiftung, deren Stiftungsunternehmen in verschiedenen Besatzungszonen tätig waren, wäre nicht die französische Militärregierung, sondern der Alliierte Kontrollrat zuständig gewesen – wie der von 1947 bis 1949 amtierende Militärgouverneur *Clay* in seinem Schreiben an *Dr. Eckener* vom 30. April 1946 zum Ausdruck brachte. Vor allem aber wäre eine Aufhebung der wissenschaftsfördernden gemeinnützigen Stiftung besitzungsrechtlich nicht zulässig gewesen. Nach Art. 43 der Haager Landkriegsordnung (HLKO), deren Inhalt als Völker gewohnheitsrecht anzusehen ist, waren die Befugnisse der Besetzungsmächte auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung beschränkt.³⁸ Von der privatrechtlichen

zurück (vgl. BVerfGE 84, 90 (114); 112, 1 (41)). Deshalb wurden dort nicht nur *besetzungsrechtliche*, sondern auch *besatzungshoheitliche* Maßnahmen der sowjetischen Besetzungsmacht zugerechnet. Demgemäß stellt das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen zur Bodenreform explizit auf die „Rechtswirklichkeit in der sowjetischen Besatzungszone“ ab (BVerfGE 94, 12 (32); 112, 1 (41)). Eine Willensäußerung der französischen Besetzungsmacht, die der sowjetischen zur Bodenreform vergleichbar wäre, ist nicht zu verzeichnen. Insbesondere gab es keinen Befehl, privatrechtliche Stiftungen aufzuheben. Es bleibt daher beim hier dargestellten Maßstab aus BVerfGE 2, 181.

³⁶ BVerfGE 2, 181 (199).

³⁷ Vgl. *Leisner*, Rechtsgutachten, 1982, S. 17 ff.; *Schauhoff/Staudacher/Kirchhain*, Schriftsatz FGS/DST, 2015, S. 43, 108 f.

³⁸ *Bleckmann*, Grundgesetz und Völkerrecht, 1975, S. 76; vgl. auch BVerfGE 112, 1 (29 f.); *Münch* in FS Schlochauer, 1981, S. 457 (462).

Zeppelin-Stiftung ging jedoch keinerlei Gefahr für die öffentliche Ordnung aus. Insbesondere hielt sie sich an die Kontrollratsgesetze. Demgemäß stand eine Gemeinwohlgefährdung durch die Stiftung i.S.d. § 87 Abs. 1 BGB auch für das Staatssekretariat nie zur Debatte. Besetzungsrechtlich durften ihr gegenüber daher keine Maßnahmen ergriffen werden. Da der französischen Militärregierung kein völkerrechtswidriges Verhalten unterstellt werden darf und es hierfür in tatsächlicher Hinsicht auch keinerlei Anhaltspunkte gab, ist die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 damit als deutscher Hoheitsakt zu qualifizieren.³⁹ Demgemäß stellte der französische Hochkommissar *François-Poncet* in einem Schreiben an *Dr. Eckener* im September 1949 auch fest, dass die Rechtsanordnung auf der Basis des deutschen Rechts in einem Bereich erlassen worden sei, der nicht den alliierten Verwaltungen vorbehalten gewesen sei.

(3) Verwaltungsakt in Gesetzesform

- 46 Indes hatte die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 nur die Form eines Gesetzes. Ihr Inhalt war nicht abstrakt-generell, sondern konkret-individuell. Sie beanspruchte einen Einzelfall zu regeln, indem sie darauf zielte, die Rechtsexistenz der Zeppelin-Stiftung auszulöschen und deren Vermögen auf die Stadtgemeinde Friedrichshafen zu übertragen. Insofern zeichnete sie eine weitere Eigentümlichkeit aus. Explizit stützte sich § 1 der Rechtsanordnung auf § 87 Abs. 1 BGB („Die [...] Zeppelin-Stiftung in Friedrichshafen wird gemäß § 87 Abs. 1 BGB aufgehoben.“). Funktion der Rechtsanordnung sollte demnach nicht die Normsetzung, sondern Rechtsfolgenanordnung sein, obwohl sie selbst als formelles Landesgesetz einzuordnen war. Sie war als rechtsfolgenverweisendes Gesetz ohne normsetzenden Gehalt angelegt. Die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 war ein verkappter Verwaltungsakt.⁴⁰ Die Maßnahme war damit sowohl dem Kernbereich der Legislative als auch dem Kernbereich der Exekutive zuzuordnen. Sie war formell betrachtet ein Akt der ersten Gewalt, von der inhaltlichen Struktur her aber ein Akt der zweiten Gewalt. Dementsprechend war auch § 2 der Rechtsanordnung ausgestaltet. Die Vorschrift hatte lediglich feststellende Wirkung in Bezug auf die Regelung der Anfallberechtigung nach § 15 der Stiftungssatzung. Nur § 3 der Rechtsanordnung sah eine Ermächtigungsgrundlage zugunsten der Landesdirektion des Innern vor, um „Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Durchführung dieser Rechtsanordnung sowie die näheren Bestimmungen gemäß Art. 190 der Württ. Gemeindeordnung“ zu erlassen. Allein an dieser delegierenden Stelle war die Rechtsanordnung auch inhaltlich legislativer Natur.⁴¹

(4) Maßstäbe für die Wirksamkeitskontrolle der Rechtsanordnung

- 47 Mit dieser Qualifikation stellt sich die Frage, nach welchen Maßstäben sich die Wirksamkeit der Rechtsanordnung richtet. Als Verwaltungsakt wäre ihre Wirksamkeit

³⁹ Vgl. auch *Schauhoff/Staudacher/Kirchhain*, Schriftsatz FGS/DST, 2015, S. 107.

⁴⁰ Vgl. *Schneider*, Rechtsgutachten, 1951, S. 14.

⁴¹ *Scheuner*, Rechtsgutachten, 1952, S. 8.

anhand der Gesetze zu überprüfen. Der Vorrang der Gesetze enthält insofern ein Anwendungsgebot und ein Abweichungsverbot, das sich an die Exekutive und die Judikative wendet.⁴² Das Gesetz bildet deshalb eine Schranke für die Verwaltung und die Rechtsprechung. Die zweite und dritte Gewalt dürfen nicht gegen die Gesetze der ersten Gewalt verstößen.⁴³ Wäre die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 als Verwaltungsakt – der nie zugestellt wurde – zu behandeln, müsste sie daher anhand des gesamten Rechts überprüft werden, das zu diesem Zeitpunkt in Württemberg-Hohenzoller galt. Als Gesetz wäre ihre Wirksamkeit hingegen grundsätzlich nur in Frage gestellt, wenn sie nicht höherrangigem Recht entspräche. Kollisionen mit gleichrangigem Recht wären prinzipiell nach den allgemeinen Regeln *lex specialis derogat legi generali* und *lex posterior derogat legi priori* aufzulösen.

- 48 Diese Einordnung richtet sich ausschließlich nach der Form der Maßnahme. Eine Grundsatzdiskussion hierzu wurde in der Weimarer Staatsrechtslehre zugunsten des förmlichen Gesetzesbegriffs entschieden, der seitdem nicht mehr ernsthaft in Frage gestellt wird.⁴⁴ Demgemäß hängt der Vorrang des Gesetzes allein davon ab, dass der Staatswillen in der betreffenden Form geäußert wurde. Auf den jeweiligen Inhalt der Maßnahme kommt es nicht an.⁴⁵ Auch ein Gesetz, das nicht allgemein ist, ist ein förmliches Gesetz und beansprucht als solches für sich – sofern es nicht wichtig ist – den Vorrang des Gesetzes.⁴⁶
- 49 Dies galt auch für die Rechtsanordnungen des Direktoriums des Staatssekretariats Württemberg-Hohenzollerns. Das Staatssekretariat nahm zwar eine besondere Kompetenzstellung ein. Es bildete damals sowohl das Zentralorgan der Legislative als auch der Exekutive. Als provisorische Regierung des Landes war es durch den französischen Oberkommandierenden in Deutschland ermächtigt worden, „Vorschriften mit Gesetzeskraft zu erlassen“.⁴⁷ Als Exekutivgewalt war das Staatssekretariat zugleich befugt, Verwaltungsakte als Einzelregelung anzuordnen. Es konnte demnach zwischen einer „Willensäußerung höheren Ranges“ und einer „Willensäußerung niedrigeren Ranges“ wählen.⁴⁸ Das heißt aber nicht, dass man die einmal getroffene Wahl wieder in Frage hätte stellen können. Der Gesetzesvorrang ist für das Bundesverfassungsgericht eine „dem Gesetz kraft Verfassungsrechts innewohnende Eigenschaft, staatliche Willensäußerungen niedrigeren Ranges, insbesondere Verwaltungsakte und Allgemeinverfügungen, rechtlich zu hindern oder zu zerstören [...].“⁴⁹ Der staatlichen

⁴² Vgl. Ossenbühl in HStR V, 3. Aufl., 2007, § 101 Rn. 4 ff.

⁴³ Vgl. Ossenbühl in HStR V, 3. Aufl., 2007, § 101 Rn. 6.

⁴⁴ Vgl. ausführlich Stern, Staatsrecht III/2, 1994, § 83 II, S. 712-721.

⁴⁵ Vgl. O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, 1895, S. 71; Schmidt-De Caluwe, Der Veraltungsakt in der Lehre Otto Mayers, 1999, S. 123 m.w.N.; vgl. auch BVerfGE 40, 237 (247).

⁴⁶ Vgl. Maunz/Dürig/Remmert, 90. EL Februar 2020, GG Art. 19 Abs. 1 Rn. 26.

⁴⁷ Vgl. Schneider, Rechtsgutachten, 1951, S. 13; Kämmerer/Weitemeyer in FS-Karsten Schmidt, 2019, S. 601 (605).

⁴⁸ Vgl. zu diesen Begrifflichkeiten BVerfGE 40, 237 (247).

⁴⁹ BVerfGE 40, 237 (247).

Maßnahme kommt der Rang allein aufgrund verfassungsrechtlicher Zuweisung zu. Während der Besatzungszeit lag dieser Ausgangspunkt der Rechtserzeugung für das Land Württemberg-Hohenzollern in der Ermächtigung der französischen Besatzungsmacht, Vorschriften mit Gesetzeskraft zu erlassen. Mit dieser Kompetenzzuweisung war dann auch die Zuständigkeit für die Formenwahl verbunden. Entschied man sich für die Rechtsform des Gesetzes kam der Maßnahme auch der entsprechende Rang zu. Auch bei Maßnahmen des Staatssekretariats Württemberg-Hohenzollerns war damit ausschließlich das förmliche Zuordnungskriterium entscheidend.

- 50 Ein anderes Ergebnis wäre nicht zuletzt mit dem Prinzip der Rechtssicherheit unvereinbar. Der Rechtsschutz gegen eine belastende Maßnahme hängt unmittelbar von ihrer Form ab.⁵⁰ Der Adressat und die mit der Sache befassten Rechtsanwender dürfen deshalb nicht im Ungefährnen bleiben, wie die Maßnahme einzuordnen ist. Dies zeigt sich gerade im vorliegenden Fall. Unmittelbar nach ihrem Erlass stand der Zeppelin-Stiftung kein Rechtsbehelf zur Verfügung, weil die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 – auch von Seiten der Stadt Friedrichshafen⁵¹ – als förmliches Gesetz eingeordnet wurde.⁵² Heute beruft sich die Stadt Friedrichshafen darauf, dass die Rechtsanordnung doch ein in Bestandskraft erwachsener Verwaltungsakt wäre.⁵³ Ließe man ein derartiges Wechselspiel zu, wäre der Rechtsstaat prinzipiell in Frage gestellt. Auch die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 ist somit im Hinblick auf ihre Rechtmäßigkeitsmaßstäbe als formelles Gesetz einzuordnen, obwohl sie zugleich ein verkappter Verwaltungsakt ist.⁵⁴

b. Nichtigkeit der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947

- (1) Vereinbarkeit mit den Grundrechten der Weimarer Reichsverfassung
- 51 Zunächst stellt sich die Frage, ob die Rechtsanordnung mit der Weimarer Reichsverfassung vereinbar ist. Die Grundrechte der Weimarer Reichsverfassung banden nach der Rechtsprechung des Reichsgerichts auch den Gesetzgeber. Das Gericht hielt sich für befugt und verpflichtet, einfache Reichsgesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen.⁵⁵ Diese Kompetenz nahm es auch für den Gleichheitssatz nach Art. 109 Abs. 1 WRV und für die Eigentumsfreiheit nach Art. 153 Abs. 1 WRV in Anspruch.⁵⁶ Allerdings verlor die Weimarer Reichsverfassung durch die nationalsozialistische Herrschaft ihren Verfassungsrang.⁵⁷ Manche ihrer Bestimmungen

⁵⁰ Vgl. W.-R. Schenke, JZ 2006, 1004 ff.; ders., NJW 2017, 1062 ff.

⁵¹ Vgl. Schneider, Rechtsgutachten, 1951, S. 13 ff.

⁵² Vgl. Wilhelm, Rechtsgutachten, 1949, S. 3.

⁵³ Vgl. Dietzel, Schriftsatz CC, 2016, S. 11 ff., 20 f.

⁵⁴ Vgl. auch Wilhelm, Rechtsgutachten, 1949, S. 2.

⁵⁵ Vgl. RGZ 111, 320 (322 f.).

⁵⁶ Vgl. RGZ 111, 320 (323 ff.).

⁵⁷ Vgl. BVerfGE 2, 237 (248 ff.).

galten zwar fort. Sie erlangten nach der Kapitulation am 8. Mai 1945 jedoch nicht wieder ihre „Verfassungskraft“.⁵⁸ Das fortgeltende Reichsrecht ging dem Landesrecht auch nicht als Recht des Zentralstaats vor. Seit der Kapitulation war das – entsprechend der Kontinuitätsthese⁵⁹ – fortbestehende Deutsche Reich mangels Organen zunächst handlungsunfähig.⁶⁰ Art. 13 Abs. 1 WRV, wonach Reichsrecht Landesrecht brach, hatte keine Geltung mehr.⁶¹ Erst mit Inkrafttreten des Grundgesetzes und der Konstituierung der Bundesorgane trat die Handlungsfähigkeit des Zentralstaats wieder ein. Demzufolge waren auch die Verbandskompetenzen für die Gesetzgebung in der Besatzungszeit bei den Ländern verortet. Einen Gesetzgeber auf der Ebene des Zentralstaats gab es daher erst mit dem Zusammentritt des Ersten Deutschen Bundestages im September 1949 wieder.⁶² Der dezentrale Landesgesetzgeber hatte deshalb die Kompetenz inne, Reichsrecht abzuändern, wovon auch Art. 125 Nr. 2 GG ausgeht.⁶³ Reichsrecht stand dem Landesrecht im Rang damit gleich. Sofern die Grundrechte der Weimarer Reichsverfassung überhaupt noch fortgalten, hatten sie den Rang von Landesrecht. Späteres, spezielleres Landesrecht ging den Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung somit vor. Als Überprüfungsmaßstab für das damalige Landesrecht und im vorliegenden Fall für die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 scheidet die Weimarer Reichsverfassung damit aus.

- (2) Vereinbarkeit mit § 87 BGB a.F.
- (a) Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947
- 52 Mit gleicher Begründung kann die Rechtsanordnung zum Zeitpunkt ihres Erlasses auch nicht gegen die Vorschriften des BGB verstößen haben. Weil es auf der Ebene des Zentralstaats keinen handlungsfähigen Gesetzgeber gab, hatte auch das Bürgerliche Recht als fortbestehendes Reichsrecht nur den Rang von Landesrecht. Im Verhältnis zwischen der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 und den Vorschriften des BGB kamen die allgemeinen Kollisionsregeln zur Anwendung, da es sich um formell gleichrangiges Recht handelte. Die Rechtsanordnung ging daher bei ihrem Erlass als spezielleres, späteres Gesetz gegenüber § 87 BGB a.F. vor. Zu diesem Zeitpunkt konnte die Rechtsanordnung somit nicht wegen eines Verstoßes gegen die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches unwirksam sein.

⁵⁸ BVerfGE 2, 237 (250).

⁵⁹ Vgl. BVerfGE 36, 1 (15 ff.); 77, 137 (154 ff.); *Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, 4. Bd., 2012, S. 34 ff.

⁶⁰ BVerfGE 36, 1 (16).

⁶¹ BVerfGE 2, 237 (250); vgl. auch *Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland: Weimarer Republik und Nationalsozialismus, 2002, S. 316 f.

⁶² Maunz/Dürig/Giegerich, 90. EL Februar 2020, GG Art. 125 Rn. 18.

⁶³ Vgl. Maunz/Dürig/Giegerich, 90. EL Februar 2020, GG Art. 125 Rn. 19.

(b) Zum Zeitpunkt des Zusammentritts des Ersten Deutschen Bundestages

i. Transformation des BGB in Bundesrechts nach Art. 125 Nr. 1 GG

53 Die Rechtslage änderte sich jedoch mit dem Zusammentritt des Ersten Deutschen Bundestages am 7. September 1949. Nach Art. 123 Abs. 1 GG gilt Recht aus der Zeit vor dem Zusammentritt des Bundestages fort, soweit es dem Grundgesetz nicht widerspricht. Zudem bestimmt Art. 125 Nr. 1 GG, dass Recht, das Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes betrifft, innerhalb seines Geltungsbereichs zu Bundesrecht wird, soweit es innerhalb einer oder mehrerer Besatzungszonen einheitlich galt. Da das bürgerliche Recht, zu dem das Stiftungsprivatrecht gehört, nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 GG auch damals eine Materie der konkurrierenden Gesetzgebung war und grundsätzlich der Verfassung entsprach, wurde es mit dem Ablauf des 7. September 1949 in Bundesrecht transformiert.⁶⁴ Ab diesem Zeitpunkt brach es entgegenstehendes Landesrecht nach Art. 31 GG, und die Gesetzgebungskompetenz der Länder entfiel aufgrund der Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG.⁶⁵ Die Kompetenzfrage geht dabei der Kollisionsfrage vor. Sofern eine Kompetenz nicht gegeben ist, kommt es nicht zur Kollision. Steht dem Land eine Gesetzgebungskompetenz nicht zu, kommt Art. 31 GG nicht zur Anwendung, da es an kollisionsfähigem Recht fehlt.⁶⁶

ii. Anwendbarkeit des Art. 125 Nr. 2 GG auf die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947

54 Diese Rechtsfolgen betreffen die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 aber nur, wenn jene nicht selbst nach Art. 125 Nr. 2 GG zu Bundesrecht geworden ist. Voraussetzung hierfür ist, dass es sich dabei um Recht handelt, durch das nach dem 8. Mai 1945 früheres Reichsrecht abgeändert worden ist. Dies ist jedoch zu verneinen. Die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 zielte nicht darauf, Normen des BGB zu verändern. Bei § 1 der Rechtsanordnung handelte es sich nicht um eine abstrakt-generelle Regelung. Er stützte sich vielmehr als Einzelfallregelung ausdrücklich auf § 87 Abs. 1 BGB. Auch die übrigen Paragraphen der Rechtsanordnung sollten nicht das BGB als ehemaliges Reichsrecht ändern. Eine Transformierung der Rechtsanordnung nach Art. 125 Nr. 2 GG ist daher bereits aus diesem Grund ausgeschlossen.

iii. Nichtigkeit der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 aufgrund von Art. 72 Abs. 1 GG

55 Damit ist Art. 72 Abs. 1 GG im vorliegenden Fall anwendbar, wonach die Länder von der Gesetzgebung ausgeschlossen sind, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat. Auf einen inhaltlichen Widerspruch zwischen Bundesrecht und Landesrecht kommt es hierbei nicht an. Auch nur ergänzende

⁶⁴ Vgl. VerfGH Berlin, Urt. v. 6.10.2009 – VerfGH 63/08 –, LVerfGE 20, 23 (32); vgl. außerdem zum genauen Zeitpunkt der Transformation Maunz/Dürig/Giegerich, 90. EL Februar 2020, GG Art. 123 Rn. 15 ff. u. Art. 125 Rn. 34.

⁶⁵ Maunz/Dürig/Giegerich, 90. EL Februar 2020, GG Art. 123 Rn. 15 ff. u. Art. 125 Rn. 7.

⁶⁶ Vgl. Maunz/Dürig/Korioth, 90. EL Februar 2020, GG Art. 31; Andrick, ZSt 2005, 155 (156).

Regelungen sind von der Sperrwirkung erfasst.⁶⁷ Die Rechtsfolge betrifft nicht nur die gegenwärtige Gesetzgebungskompetenz der Länder, sondern erfasst auch Landesrecht, das vor dem Eintritt der Sperrwirkung in Kraft trat. Dem Gesetz wird die kompetenzielle Grundlage entzogen und es ist ab diesem Zeitpunkt nichtig, ohne dass eine Heilungsmöglichkeit bestünde.⁶⁸ Landesgesetze sind damit ausgeschlossen, wenn die bundesrechtlichen Vorschriften erschöpfend sind und die Rechtsmaterie damit abschließend geregelt ist.⁶⁹ Von einer abschließenden Regelung i.S.d. Art. 72 Abs. 1 ist selbst dann auszugehen, wenn ergänzende Vorschriften der Sache nach an sich möglich wären, sie aber nach dem erkennbaren Willen des Bundesgesetzgebers auszuschließen sind.⁷⁰ Der Landesgesetzgeber darf sich hierzu nicht in Widerspruch setzen.⁷¹

- 56 Fraglich ist, inwieweit die Vorschriften des BGB nach diesen verfassungsrechtlichen Maßstäben Sperrwirkung gegenüber der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 entfalten. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 GG abschließend Gebrauch gemacht hat.⁷² Im Stiftungsrecht verhält sich die Sache jedoch ein Stück weit anders. Hier ist zwischen privatem und öffentlichem Stiftungsrecht in Bezug auf Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder abzugrenzen.⁷³ Gerade im Bereich des § 87 BGB wird seit Entstehung der Vorschrift diskutiert, ob durch sie eine erschöpfende – rechtsrechtliche respektive bundesrechtliche – Regelung zur Beendigung von Stiftungen gesetzt wurde.⁷⁴ Allerdings ist zu beachten, dass die Kompetenz des Bundes in diesem Zusammenhang auch Vorfragen für den Eintritt oder den Wegfall privatrechtlicher Rechtsfolgen umfasst, die für sich genommen öffentlich-rechtlich einzuordnen wären.⁷⁵ Vor allem aber besteht für die Tatbestandsvariante des Unmöglichwerdens der Stiftungszweckerreichung in § 87 Abs. 1 BGB Klarheit. Sie wird explizit als privatrechtlich eingeordnet.⁷⁶
- 57 Exakt diese Materie müsste aber Gegenstand des § 1 der Rechtsanordnung gewesen sein, wenn sie bestimmt, dass die Zeppelin-Stiftung „gemäß § 87 Abs. 1 BGB aufgehoben“ wird. Das Tatbestandsmerkmal des „Unmöglichwerdens“ wurde in der

⁶⁷ BVerfGE 20, 238 (250); Maunz/Dürig/Uhle, 90. EL Februar 2020, GG Art. 72 Rn. 118; Andrick, ZSt 2005, 155 (156).

⁶⁸ Maunz/Dürig/Uhle, 90. EL Februar 2020, GG Art. 72 Rn. 118.

⁶⁹ BVerfGE 20, 238 (248); 32, 319 (327).

⁷⁰ BVerfGE 24, 367 (386); 32, 319 (327).

⁷¹ BVerfGE 2, 232 (236).

⁷² BVerfGE 42, 20 (37); VerfGH Berlin, Urt. v. 6.10.2009 – VerfGH 63/08 –, LVerfGE 20, 23 (32).

⁷³ Vgl. Stumpf in Richter (Hrsg.), Stiftungsrecht, 2019, § 2 Rn. 17 ff.; Achilles, ZRP 2002, 23 ff.

⁷⁴ Vgl. Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Stiftungsrecht“ an die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 9. September 2016, S. 48 ff.

⁷⁵ Andrick, ZSt 2005, 155 (156); ders., Die Stiftung 1 (2007), 19 (25); Staudinger/Hüttemann/Rawert, BGB, Buch 1, AT, 2017, Vorb. zu §§ 80 ff. Rn. 22; Gantenbrink, Die hoheitliche Beendigung der Stiftung durch die Stiftungsbehörde, 2011, S. 86.

⁷⁶ Achilles, ZRP 2002, 23 (28); Happ, Stifterwille und Zweckänderung, 2007, S. 140; Gantenbrink, Die hoheitliche Beendigung der Stiftung durch die Stiftungsbehörde, 2011, S. 86.

Rechtsanordnung zwar nicht ausdrücklich angesprochen. Aus den Materialien zur Rechtsanordnung ergibt sich aber, dass sich das Staatssekretariat in der politischen Diskussion und gegenüber dem Vorstand der Zeppelin-Stiftung hierauf berief. Die französische Militärregierung regte die Anwendung des § 15 der Stiftungssatzung an, der nur dann ausgelöst wurde, wenn der Stiftungszweck aus irgendeinem Grund „unmöglich“ geworden wäre. Demgemäß verwies § 2 der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 im Hinblick auf die Anfallberechtigung auf § 15 der Stiftungssatzung. Zugleich versuchte man, irgendeinen Grund zu finden, die Stiftung aufzuheben, um der Stadtgemeinde Friedrichshafen das Vermögen übertragen zu können. Da die Tatbestandsalternative einer „Gefährdung des Gemeinwohls“ – die im Übrigen ebenfalls dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 GG zuzuordnen ist –⁷⁷ von vornherein ausgeschlossen war, blieb dem Staatssekretariat nichts übrig, als sich inhaltlich – nicht kompetenzrechtlich – auf die erste Variante zu stützen. Das Staatssekretariat gab also einen privatrechtlichen Aufhebungsgrund vor, um die Zeppelin-Stiftung zu sozialisieren durch Kommunalisierung.

- 58 Hierfür bestand aber nach dem Ablauf des 7. September 1949 keine Gesetzgebungskompetenz des Landes mehr. Dies ergibt sich bereits daraus, dass § 87 Abs. 1 BGB die privatrechtlichen Aufhebungsgründe „erschöpfend“ i.S.d. Art. 72 Abs. 1 GG regelt. Aus guten Gründen ist sogar davon auszugehen, dass eine entsprechende Sperrwirkung gegenüber landesrechtlichen Aufhebungsgründen im Allgemeinen besteht.⁷⁸ Vor allem aber hat der Reichs- respektive Bundesgesetzgeber die privatrechtliche Unmöglichkeit als Aufhebungsgrund abschließend und umfassend geregelt. Es bestand und besteht keine Kompetenz des Landesgesetzgebers, die Unmöglichkeit der Erfüllung des Stiftungszwecks durch Gesetz für den Einzelfall festzustellen. Die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 ist somit seit Ablauf des 7. September 1949 mangels Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers nichtig.

iv. *Nichtigkeit der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 aufgrund von Art. 31 GG*

a) Formelle Rechtswidrigkeit

- 59 Die Nichtigkeit der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 wäre mit Ablauf des 7. September 1949 selbst dann eingetreten, wenn Art. 72 Abs. 1 GG keine Sperrwirkung entfaltet hätte und dem Land Württemberg-Hohenzollern weiterhin eine Gesetzgebungskompetenz zugekommen wäre. Die Rechtsanordnung hätte nach

⁷⁷ *Happ*, Stifterwille und Zweckänderung, 2007, S. 140 ff.; *Gantenbrink*, Die hoheitliche Beendigung der Stiftung durch die Stiftungsbehörde, 2011, S. 86 ff.

⁷⁸ *Kronke*, Stiftungstypus und Unternehmensträgerstiftung, 1988, S. 76; *Palandt/Ellenberger*, BGB, 79. Aufl., 2020, § 87 Rn. 3; *Staudinger/Hüttemann/Rawert*, BGB, Buch 1, AT, 2017, Vorb. zu §§ 80 ff. Rn. 22, § 85 Rn. 28, § 87 Rn. 3 f.; *MüKoBGB/Weitemeyer*, 8. Aufl., 2018, BGB § 87 Rn. 5 ff. *Happ*, Stifterwille und Zweckänderung, 2007, S. 138 ff.; *Backert*, in *Werner/Saenger*, Die Stiftung, 2008, Rn. 679 ff.; *Gantenbrink*, Die hoheitliche Beendigung der Stiftung durch die Stiftungsbehörde, 2011, S. 193 ff.; *Immermann*, Die Stiftung Datenschutz, 2017, S. 140.

Art. 31 GG ihre Geltung verloren,⁷⁹ da sie sich mit § 87 Abs. 1 BGB nicht vereinbaren ließ. § 87 Abs. 1 BGB ist seit dem Inkrafttreten des BGB am 1. Januar 1900 unverändert geblieben und hat seitdem folgenden Wortlaut:

„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.“⁸⁰

- 60 Offensichtlich war die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 mit den formellen Vorgaben der Norm nicht zu vereinbaren. So wird durch § 87 Abs. 1 BGB nicht der Landesgesetzgeber ermächtigt, sondern die zuständige Behörde. Als Stiftungsaufsicht hätte sie den Zweck verfolgt, „die Interessen der Stiftung selbst wahrzunehmen“. Amtspflicht des mit der Aufsicht betrauten Beamten wäre es gewesen, die „Stiftung vor Schädigungen zu schützen“.⁸¹ Nach Art. 133 Abs. 1 württ. AGBGB wäre eine Zuständigkeit der Landesdirektion der Wirtschaft begründet gewesen.⁸² Das Direktorium des Staatssekretariats war daher für die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung unzuständig.⁸³ Außerdem wird in § 87 Abs. 1 BGB als Maßnahme eine bestimmte Rechtsform vorgeschrieben. Im Stiftungsrecht ist der Begriff Aufhebung als „behördliche Auflösung der Stiftung durch Verwaltungsakt“ zu verstehen.⁸⁴ Dies galt seit einer Änderung des württembergischen AGBG 1931 auch für das damalige Landesrecht.⁸⁵ Das Staatssekretariat erließ stattdessen mit der Rechtsanordnung ein formelles Gesetz und hielt damit die klaren Formvorgaben des § 87 Abs. 1 BGB i.V.m. Art. 133 Württ. AGBGB nicht ein.

β) Kein Unmöglichwerden der Erfüllung des Stiftungszwecks

- 61 Die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 hätte aber auch gegen die materiell-rechtlichen Vorgaben des § 87 Abs. 1 BGB verstößen, wenn man unterstellen würde, dass sie von der zuständigen Behörde formgerecht als Verwaltungsakt erlassen worden wäre. Sie hätte dann nicht als Rechtsfolgenverweisung ausgestaltet sein dürfen. Voraussetzung wäre vielmehr gewesen, dass eine der beiden Tatbestandsvarianten erfüllt gewesen wäre. Hierbei ist zunächst zu bemerken, dass der Tatbestand des § 87 Abs. 1 BGB mit seinen unbestimmten Rechtsbegriffen einer „Unmöglichkeit der Zweckerfüllung“ und einer „Gemeinwohlgefährdung“ eine hohe Missbrauchsanfälligkeit aufweist und – wie der historische Rückblick zeigt – immer wieder als Feigenblatt

⁷⁹ Vgl. zur Rechtsfolge des Geltungsvorrangs BVerfGE 26, 116 (135); Maunz/Dürig/Korioth, 90. EL Februar 2020, GG Art. 31 Rn. 23; Schmidt-Bleibtreu/Sannwald, 14. Aufl., 2018, Art. 31 GG Rn. 21.

⁸⁰ Vgl. RGBI. 1896, S. 195, Nr. 21, ausgegeben am 24.8.1896 sowie BGB idF der Bekanntmachung v. 2.1. 2002 (BGBI. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Art. 1 des G v. 12.6.2020 (BGBI. I S. 1245).

⁸¹ Vgl. BGH, Urt. v. 3.3.1977 – III ZR 10/74 (KG) –, NJW 1977, 1148.

⁸² Vgl. Wilhelm, Rechtsgutachten, 1949, S. 2 f.; Weitemeyer, Rechtsgutachten, 2015, S. 25; vgl. auch Schneider, Rechtsgutachten, 1951, S. 19.

⁸³ Vgl. Leisner, Rechtsgutachten, 1982, S. 34.

⁸⁴ Staudinger/Hüttemann/Rawert, BGB, Buch 1, AT, 2017, § 87 Rn. 3 f

⁸⁵ Vgl. Leisner, Rechtsgutachten, 1982, S. 20 f.

„politischer Willkür“ herangezogen wurde.⁸⁶ Die Vorschrift wurde sowohl während des Nationalsozialismus als auch in der Besatzungszeit in der „ehemaligen Sowjetzone“ rechtsmissbräuchlich eingesetzt. Auch in der späteren DDR diente § 87 Abs. 1 BGB dazu, missliebige Stiftungen zu beseitigen.⁸⁷

- 62 Das Staatssekretariat von Württemberg-Hohenzollern ging insofern noch einen Schritt weiter. Es ordnete die Aufhebung gemäß § 87 Abs. 1 BGB durch ein formelles Gesetz an, ohne auf eine der Tatbestandsvarianten in der Rechtsanordnung Bezug zu nehmen. In der politischen Diskussion stellten die Mitglieder des Organs jedoch – wie oben erwähnt – darauf ab, dass die Erfüllung des Stiftungszwecks unmöglich geworden sei. Ebenso ging es nach den Gesetzesmaterialien immer nur um diese Variante. Nicht zuletzt setzte § 15 der Stiftungssatzung eine Aufhebung der Stiftung wegen Unmöglichwerdens des Stiftungszwecks voraus, auf den § 2 der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 verwies. Dass von der Zeppelin-Stiftung eine Gefährdung des Gemeinwohls i.S.d. § 87 Abs. 1 Var. 2 BGB hätte ausgehen können,⁸⁸ hatte nicht einmal das Staatssekretariat ernsthaft erwogen. Auch die Stadt Friedrichshafen trug im Maybach-Verfahren vor, dass mit dem Verweis auf § 87 Abs. 1 BGB zum Ausdruck gebracht werden sollte, dass die Voraussetzungen der Unmöglichkeit vorgelegen hätten.⁸⁹
- 63 Ein mit dem Fall betrauter Amtswalter hätte daher vor dem Erlass eines Verwaltungsakts auf der Grundlage von § 87 Abs. 1 BGB zunächst geprüft, ob es für die Zeppelin-Stiftung unmöglich gewesen wäre, ihre Stiftungszwecke zu erfüllen. Bei methodengerechter Auslegung wäre er zu einem anderen Ergebnis gekommen. Der Unmöglichkeitsbegriff in § 87 Abs. 1 BGB stimmte – jedenfalls vor der Schuldrechtsreform – mit dem Verständnis der Unmöglichkeit im allgemeinen Schuldrecht grundsätzlich überein.⁹⁰ Im vorliegenden Fall hätte sich die Frage gestellt, ob es der Zeppelin-Stiftung aufgrund der Kontrollratsgesetze rechtlich oder tatsächlich unmöglich gewesen wäre, weiterhin ihre Stiftungszwecke zu erfüllen. Nach der modifizierten Satzung von 1942 war insofern noch ein relevanter Stiftungszweck übriggeblieben, nachdem die Zwecksetzung einer Unternehmensträgerstiftung nach § 3 lit. c der Satzung von 1908 aufgegeben worden war, um die Gemeinnützigkeit beizubehalten. Da der Zweck des § 3 lit. a der Satzung von 1942 – die unentgeltliche Auslieferung eines Luftschiffes – bereits erfüllt war, kam es darauf an, ob es weiterhin i.S.d. § 3 lit. b der Satzung von 1942 möglich war, „Bestrebungen zur Förderung der Luftschiffahrt und deren Verwertung für die Wissenschaft zu unterstützen, sowie die Luftfahrtforschung überhaupt und darauf gerichtete wissenschaftliche Zwecke zu fördern“.
- 64 Die – oben aufgeführten – Kontrollratsgesetze Nr. 25 und Nr. 43 schränkten diese Zwecksetzung nicht unerheblich ein. Angewandte naturwissenschaftliche Forschung war

⁸⁶ HKK/Pennitz, BGB, 2003, §§ 80-89, Rn. 32.

⁸⁷ HKK/Pennitz, BGB, 2003, §§ 80-89, Rn. 32.

⁸⁸ Vgl. hierzu ausführlich Schauhoff/Staudacher/Kirchhain, Schriftsatz FGS/DST, S. 165-168.

⁸⁹ Vgl. Leisner, Rechtsgutachten, 1982, S. 23.

⁹⁰ Gantenbrink, Die hoheitliche Beendigung der Stiftung durch die Stiftungsbehörde, 2011, S. 92.

nach Art. II.1. lit. a des Kontrollratsgesetzes Nr. 25 verboten, sofern sie „rein oder wesentlich militärischer Natur“ war. Außerdem war angewandte naturwissenschaftliche Forschung nach Art. II.1. lit b i.V.m. Verzeichnis A 2. untersagt, sofern sie „angewandte Aerodynamik, Bauplanung für Luftfahrt und Antriebmaschinen von Luftfahrzeugen“ betraf. Eine weitere Restriktion in Bezug auf die Luftfahrt sah Art. I 1. Satz 1 i.V.m. Verzeichnis A des Kontrollratsgesetzes Nr. 43 vor. Danach war die „Herstellung, Einfuhr, Ausfuhr, Beförderung und Lagerung“ von „Luftfahrzeugen jeder Art“ verboten. Wichtige, zentrale Bereiche des in § 3 lit. b der Satzung von 1942 niedergelegten Stiftungszwecks durften daher während der Besatzungszeit nicht verfolgt werden.

- 65 Allerdings erfassten die Verbote nicht den gesamten Stiftungszweck. Bereits die Kontrollratsgesetze machten Ausnahmen vom Verbot für „Museumsstücke und Gegenstände von historischem Wert“ und zumindest auch für Bodeneinrichtungen, die einem „normalen friedlichen Gebrauch“ dienten. Vor allem aber sollte die Zeppelin-Stiftung „Bestrebungen zur Förderung der Luftschiffahrt“ allgemein unterstützen. Die im Stiftungszweck angesprochene Forschung beschränkte sich keineswegs auf die angewandten Naturwissenschaften. So war eine entsprechende Grundlagenforschung weiterhin möglich und auch die historische Entwicklung der Luftfahrtforschung hätte beispielsweise durch die Stiftung gefördert werden dürfen. Zudem beschränkten sich die Aufgaben der Stiftung nicht auf den Geltungsbereich der Kontrollratsgesetze und reichten über Deutschland hinaus. Es hätte eine ganze Reihe an Optionen bestanden, den Stiftungszweck auch im Rahmen der Gesetzgebung des Kontrollrats weiterhin zu verfolgen.⁹¹ Bei dieser Sachlage ist der Tatbestand des § 87 Abs. 1 Var. 1 BGB aber nicht erfüllt. Eine nur teilweise Unmöglichkeit reicht hierfür nicht aus. Erst bei einer vollständigen Unmöglichkeit ist das Tatbestandsmerkmal verwirklicht. Alles andere wäre mit dem „obersten Prinzip des Stiftungsrechts“,⁹² dem Dogma des Stifterwillens,⁹³ nicht zu vereinbaren.⁹⁴ Der Stifterwille bleibt – so das Bundesverfassungsgerichts in Beschreibung der einfachgesetzlichen Rechtslage – „für die Stiftung dauernd konstitutiv“.⁹⁵ Diese Dogmatik geht auf *Otto v. Gierke* zurück,⁹⁶ für den der durch die Vermögenshingabe manifestierte Stifterwille entscheidend war.⁹⁷ Für ihn durfte die staatliche Stiftungsaufsicht „niemals weiter gehen, als dies unbedingt erforderlich ist“.⁹⁸

⁹¹ Vgl. *Wilhelm*, Rechtsgutachten, 1949, S. 4; *Weitemeyer*, Rechtsgutachten, 2015, S. 33-36; *Kämmerer/Weitemeyer* in FS-Karsten Schmidt, 2019, S. 601 (611 f.); *Schauhoff/Staudacher/Kirchhain*, Schriftsatz FGS/DST, S. 155-161; *Jakob*, Rechtsgutachten, 2016, Rn. B-9 f.

⁹² BGH, Urt. v. 22.2.1987 – III ZR 26/85 –, NJW 1987, 2364 (2365);

⁹³ Vgl. grundlegend *Jakob*, Schutz der Stiftung, 2006, S. 129 ff.

⁹⁴ *Gantenbrink*, Die hoheitliche Beendigung der Stiftung durch die Stiftungsbehörde, 2011, S. 86; *Backert*, in *Werner/Saenger*, Die Stiftung, 2008, Rn. 688; *Weiland*, Ursachen und Probleme der Stiftungsinsolvenz, 2020, S. 60 f.

⁹⁵ BVerfGE 46, 73 (85).

⁹⁶ Vgl. *Happ*, Stifterwille und Zweckänderung, 2007, S. 37 f.

⁹⁷ Vgl. v. *Gierke*, Deutsches Privatrecht, Bd. I, 1895, S. 645 ff.

⁹⁸ Vgl. v. *Gierke*, Deutsches Privatrecht, Bd. I, 1895, S. 657 f.

Seitdem prägt die Willenstheorie das Verständnis der stiftungsrechtlichen Vorschriften.⁹⁹ Materiell-rechtlich hätte ein Amtswalter allein schon aus diesem Grund nicht einen Verwaltungsakt auf die Ermächtigungsgrundlage stützen dürfen, um die Zeppelin-Stiftung aufzuheben.¹⁰⁰

- 66 Der Unmöglichkeitsbegriff in § 87 Abs. 1 BGB setzt aber nicht nur eine vollständige Unmöglichkeit voraus, sondern auch – so die ganz herrschende Meinung – eine dauerhafte.¹⁰¹ Auch hier sind die tatbestandlichen Anforderungen ausgesprochen hoch. Nach der Rechtsprechung ist eine Unmöglichkeit i.S.d. § 87 Abs. 1 BGB selbst im Falle einer 1891 gegründeten Familienstiftung nicht gegeben, die von Anfang der 1950er Jahre bis zur deutschen Wiedervereinigung im Jahr 1990 ihren Stiftungszweck in der DDR nicht mehr erfüllen konnte.¹⁰² Demgemäß wurde bereits 1946 im Rahmen der politischen Diskussion um die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung ein Vergleich zur Entwicklung nach dem Ersten Weltkrieg¹⁰³ gezogen und darauf hingewiesen, dass der Hauptzweck später mit Sicherheit wieder erfüllt werden könne.¹⁰⁴ Selbst im Staatssekretariat war man zunächst der Ansicht gewesen, dass über die Frage der Unmöglichkeit der Erfüllung des Stiftungszwecks erst nach Abschluss der alliierten Besatzung entschieden werden könne.¹⁰⁵ Zum Zeitpunkt des Erlasses der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 konnte daher – wie auch der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages¹⁰⁶ und das Innenministerium des Landes Baden-Württemberg¹⁰⁷ in Bezug auf die Zeppelin-Stiftung feststellten – auch für die Bereiche des Stiftungszwecks, die aufgrund der Kontrollratsgesetze nicht weiterverfolgt werden durften, keine dauerhafte Unmöglichkeit i.S.d. § 87 Abs. 1 BGB angenommen werden.¹⁰⁸
- 67 Die Frage der Unmöglichkeit erübrigt sich schließlich gänzlich, wenn man sich der Auffassung des Gutachters der Stadt Friedrichshafen anschließt, dass die Satzungsänderung von 1942 unwirksam war.¹⁰⁹ Dann hätte die Stiftung schon allein durch ihre Beteiligungen den Zweck nach § 3 lit. c der Satzung von 1908 erfüllt. Für derartige Unternehmensträgerstiftungen gibt es im Übrigen prominente Beispiele wie

⁹⁹ Vgl. *Jakob*, Schutz der Stiftung, 2006, S. 130 ff.; *Happ*, Stifterwille und Zweckänderung, 2007, S. 37 ff.

¹⁰⁰ Vgl. auch *Weitemeyer*, Rechtsgutachten, 2015, S. 33-36; *Kämmerer/Weitemeyer* in FS-Karsten Schmidt, 2019, S. 601 (611 f.); *Schauhoff/Staudacher/Kirchhain*, Schriftsatz FGS/DST, S. 155-161; *Jakob*, Rechtsgutachten, 2016, Rn. B-9 f.

¹⁰¹ VG München, Urt. v. 23.1.2013 – M 7 K 11.5908 –, juris Rn. 25; *Richter* in *Richter* (Hrsg.), Stiftungsrecht, 2019, § 9 Rn. 38; *Staudinger/Hüttemann/Rawert*, BGB, Buch 1, AT, 2017, § 85 Rn. 28, § 87 Rn. 5; *Gantenbrink*, Die hoheitliche Beendigung der Stiftung durch die Stiftungsbehörde, 2011, S. 126.

¹⁰² Vgl. VG Greifswald, Urt. v. 11.1. 2007 – 6 A 119/05 –, juris Rn. 70 ff.

¹⁰³ Vgl. *Schauhoff/Staudacher/Kirchhain*, Schriftsatz FGS/DST, S. 28 f.

¹⁰⁴ *Leisner*, Rechtsgutachten, 1982, S. 10.

¹⁰⁵ Vgl. die Darstellung bei *Schauhoff/Staudacher/Kirchhain*, Schriftsatz FGS/DST, S. 161-164.

¹⁰⁶ *Deutscher Bundestag*, *Wissenschaftliche Dienste*, Gutachten v. 19.3.1982, S. 16.

¹⁰⁷ Vgl. *Rechnungshof Baden-Württemberg*, LT-Drucks. 10/4963, S. 6.

¹⁰⁸ Vgl. hierzu *Weitemeyer*, Rechtsgutachten, 2015, S. 36; *Kämmerer/Weitemeyer* in FS-Karsten Schmidt, 2019, S. 601 (612); *Schauhoff/Staudacher/Kirchhain*, Schriftsatz FGS/DST, S. 161-164; *Jakob*, Rechtsgutachten, 2016, Rn. B-11 f.

¹⁰⁹ Vgl. *Baur*, Rechtsgutachten, 1971, S. 10 ff.

die – im Vergleich zur Zeppelin-Stiftung ältere – Carl-Zeiss-Stiftung, die ihren Sitz sogar in der sowjetischen Besatzungszone hatte und ihre Aktivitäten nach der Wiedervereinigung 1990 wieder voll entfaltete.¹¹⁰ Im Gegensatz zur Carl-Zeiss-Stiftung waren die Stiftungsunternehmen der Zeppelin-Stiftung sogar ununterbrochen über die Jahrzehnte hinweg erfolgreich tätig. Dennoch muss die Zeppelin-Stiftung heute um ihre Rechtsexistenz kämpfen.

γ) Fehlerhafte Ermessensausübung

- 68 Nicht zuletzt ist zu beachten, dass § 87 Abs. 1 BGB auf der Rechtsfolgenseite der Behörde ein Ermessen im Hinblick auf die Auswahl der Mittel eröffnet. Neben der Aufhebung der Stiftung sieht die – seit Inkrafttreten des BGB unveränderte – Ermächtigungsgrundlage auch eine Zweckänderung vor. Die Auswahl der Mittel steht dabei nicht im Belieben der Behörde. Sie hat sich bei der Ausübung ihres Ermessens vielmehr am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und – entsprechend dem oben erwähnten Willensdogma, das auch bereits damals in § 87 Abs. 2 BGB zum Ausdruck kam – am Willen des Stifters auszurichten.¹¹¹ Demgemäß kommt die Beendigung der Stiftung nur als ultima ratio in Betracht.¹¹² Im vorliegenden Fall ist dabei auffällig, dass der ursprüngliche Stiftungszweck, Unternehmensträgerstiftung im Bereich des Luftfahrzeugwesens im weitesten Sinn zu sein, der in § 3 lit. c der Stiftungssatzung von 1908 vorgesehen war, auch in der Besatzungszeit hätte erfüllt werden können. Die Zeppelin-Stiftung wurde durch die Stadtgemeinde Friedrichshafen insofern einfach nur ersetzt, ohne dass letztere hierfür besser geeignet gewesen wäre. Erst aufgrund der Satzungsänderung von 1942 war der ursprüngliche Stiftungszweck der Zeppelin-Stiftung in eine Bestimmung über die Stiftungsverwendung umgewandelt worden (vgl. § 11 der Satzung der Zeppelin-Stiftung von 1942), um die Gemeinnützigkeit zu erlangen. Hätte ein Amtsträger im Jahr 1947 den hypothetischen Willen des Stifters ermittelt, wäre er daher notwendig zu dem Schluss gekommen, der Stiftung ihre ursprüngliche Zwecksetzung wiederzugeben, anstatt sie aufzuheben. In sachgerechter Ausübung des eingeräumten Ermessens hätte er die Zweckänderung der Aufhebung vorziehen müssen.¹¹³ Angesichts dessen ist die Interpretation des Stifterwillens durch die Stadt Friedrichshafen in ihrer Denkschrift aus dem Jahr 1947, die zu dem Ergebnis kommt, der Stifter hätte eine Aufhebung seiner Stiftung einer Zweckänderung vorgezogen, geradezu absurd.¹¹⁴

¹¹⁰ Vgl. <https://www.carl-zeiss-stiftung.de/german/historie/timeline03.html> und <https://www.carl-zeiss-stiftung.de/german/historie/timeline04.html>; zuletzt besucht am 15.8.2020; Kämmerer/Weitemeyer in FS-Karsten Schmidt, 2019, S. 601 (612).

¹¹¹ Staudinger/Hüttemann/Rawert, BGB, Buch 1, AT, 2017, § 87 Rn. 20, Dutta in Richter (Hrsg.), Stiftungsrecht, 2019, § 5 Rn. 60.

¹¹² MüKoBGB/Weitemeyer, 8. Aufl., 2018, BGB § 87 Rn. 16; Palandt/Ellenberger, BGB, 79. Aufl., 2020, § 87 Rn. 2; Hessler/Strohn/Schlüter, Gesellschaftsrecht, 4. Aufl., 2019, § 87 BGB Rn. 2.

¹¹³ Vgl. auch Schauhoff/Staudacher/Kirchhain, Schriftsatz FGS/DST, S. 168-174.

¹¹⁴ Vgl. Stadtgemeinde Friedrichshafen, Denkschrift über die Zeppelin-Stiftung, 1947, Rz. 27-31.

8) Zwischenergebnis

- 69 Das Ergebnis der Prüfung des § 87 Abs. 1 BGB fällt im vorliegenden Fall demnach so aus, wie es der geschilderte Sachverhalt erwarten ließ. Die französische Militärregierung „wünschte“ eine Anwendung des § 15 der Stiftungssatzung ohne § 87 Abs. 1 BGB zu kennen, um eine Erneuerung des Stiftungsvorstandes zu erreichen. § 15 der Stiftungssatzung setzte aber tatbestandlich eine Aufhebung gemäß § 87 Abs. 1 Var. 1 BGB wegen Unmöglichwerden der Erfüllung des Stiftungszwecks voraus. Die französische Militärregierung war sich überhaupt nicht bewusst, welche tatbestandlichen Anforderungen mit ihrem Anliegen verbunden waren. Das Staatssekretariat kam diesem „Wunsch“ jedoch nur allzu gerne nach, um das Stiftungsvermögen zu „sozialisieren“. Man unterstellt daher einfach das Unmöglichwerden der Erfüllung des Stiftungszwecks, ohne eine Prüfung durchzuführen – wie sich auch an den Materialien der Rechtsanordnung zeigt. Da der Tatbestand des § 87 Abs. 1 BGB nicht erfüllt war, griff man auf die Rechtsform der Rechtsanordnung zurück, um diese gesetzliche Hürde zu umgehen. Auch das Problem der Ermessensausübung erübrigte sich damit.
- 70 Die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 wäre daher weder formell-rechtlich noch materiell-rechtlich mit § 87 Abs. 1 BGB zu vereinbaren gewesen. Wäre sie nicht bereits aufgrund fehlender Kompetenz des Landesgesetzgebers nichtig gewesen, hätte sie aufgrund von Art. 31 GG i.V.m. § 87 Abs. 1 BGB mit Ablauf des 7. September 1949 ihre Geltung verloren.

(3) Vereinbarkeit mit dem Willkürverbot

- (a) Bindung des Staatssekretariats Württemberg-Hohenzollerns an die fundamentalen Gerechtigkeitspostulate
- i. *Begriff des Rechts*
- 71 Die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 könnte ferner wegen eines Verstoßes gegen vorverfassungsrechtliche Prinzipien unwirksam sein. Für den vorliegenden Fall hat dies insofern Relevanz, als die Rechtsanordnung nicht nur seit Zusammentritt des Ersten Deutschen Bundestages, sondern bereits von Anfang an nichtig gewesen wäre. Die Rechtsexistenz der Zeppelin-Stiftung wäre damit ohne Weiteres erwiesen. Die Frage, welcher Rechtsstatus der Zeppelin-Stiftung nach der Aufhebung zugekommen wäre, würde sich erübrigen.
- 72 Als die Rechtsanordnung erlassen wurde, hatte die Weimarer Reichsverfassung ihre Verfassungskraft verloren,¹¹⁵ die Verfassung für Württemberg-Hohenzollern und das Grundgesetz waren jedoch noch nicht in Kraft getreten. Der Landesgesetzgeber unterlag der Kontrollratsgesetzgebung. Er hatte die Verordnungen und Bestimmungen der

¹¹⁵ S. (1).

französischen Besatzungsmacht zu beachten.¹¹⁶ Im Verhältnis zu den rechtsunterworfenen natürlichen und juristischen Personen gab es für den Landesgesetzgeber jedoch grundsätzlich keine schriftlich niedergelegten Vorgaben. Insbesondere war er zu diesem Zeitpunkt nicht einem geschriebenen Grundrechtskatalog verpflichtet. Es stellt sich daher die Frage, ob das Staatssekretariat als Gesetzgeber gegenüber den Rechtsunterworfenen gänzlich ungebunden war. Durfte es als Rechtsmacht im Sinne eines radikalen Positivismus „jeden beliebigen Rechtsinhalt“ festlegen?¹¹⁷ Durfte es auch einen Willkürakt als „Recht“ setzen? Galten die Sätze „Befehl ist Befehl“ und „Gesetz ist Gesetz“ in der Besatzungszeit uneingeschränkt?¹¹⁸ Die Antwort auf diese Fragen hängt vom Begriff des Rechts ab.¹¹⁹ Versteht man es als „Zwangsapparat“, dem „kein ethischer Wert“ zukommt,¹²⁰ wäre der Landesgesetzgeber inhaltlich ungebunden gewesen. Das Staatssekretariat hätte zum damaligen Zeitpunkt auch willkürliche Bestimmungen treffen dürfen, die Geltung beansprucht hätten.

- 73 Das Bundesverfassungsgericht und der Bundesgerichtshof¹²¹ folgen dieser Ansicht nicht. Seit den Anfängen seiner Rechtsprechung wendet sich das Bundesverfassungsgericht explizit gegen den radikalen Positivismus.¹²² „[...] Die ausnahmslose Geltung des darin zum Ausdruck kommenden Grundsatzes, dass der ursprüngliche Verfassungsgeber alles nach seinem Willen ordnen kann, würde aber einen Rückfall in die Geisteshaltung eines wertungsfreien Gesetzespositivismus bedeuten, wie sie in der juristischen Wissenschaft und Praxis seit längerem überwunden ist. [...]“¹²³ Das Gericht verweist in diesem Zusammenhang auf die Lehre, die man in Deutschland aus der Zeit des nationalsozialistischen Regimes gezogen hat.¹²⁴ Später spricht es im sog. Ausbürgerungsbeschluss einer nationalsozialistischen „Rechts“vorschrift die Geltung als Recht ab, da sie fundamentalen Prinzipien der Gerechtigkeit widersprach.¹²⁵ Das Bundesverfassungsgericht beschränkt diesen Maßstab aber nicht auf das nazistische Regelungswerk. Es wendet ihn in seiner Rechtsprechung auch auf die Vorschriften anderer Normgeber an. So hielt es das Ergebnis des Bundesgerichtshofs¹²⁶ für verfassungsgemäß, den an die Mauerschützen erteilten Schießbefehl als „extremes

¹¹⁶ Vgl. Schneider, Rechtsgutachten, 1951, S. 13 f.

¹¹⁷ Vgl. Somló, Juristische Grundlehre, 2. Aufl., 1927, S. 308 f.

¹¹⁸ Vgl. Radbruch, SJZ 1946, S. 105.

¹¹⁹ Vgl. Palm, Person im Ertragsteuerrecht, 2013, S. 109 ff.

¹²⁰ Vgl. Kelsen, Reine Rechtslehre, 1934, S. 32; vgl. auch ders, Reine Rechtslehre, 2. Aufl., 1960, S. 224; ders., Allgemeine Theorie der Normen, 1979, S. 115.

¹²¹ Vgl. BGH, Urt. v. 12.7.1951 – III ZR 168/50 –, juris Rn. 26 = BGHZ 3, 94 (107); BGH, Urt. v. 3.11.1992 – 5 StR 370/92 –, juris Rn. 39 ff.; BGHSt 39, 1 (15 ff.); BGH, Urt. v. 20.3.1995 – 5 StR 111/94 –, juris Rn. 24 ff. = BGHSt 41, 101.

¹²² Vgl. BVerfGE 3, 225 (232).

¹²³ BVerfGE 3, 225 (232).

¹²⁴ Vgl. BVerfGE 3, 225 (232); vgl. auch BVerfGE 3, 58 (119); 6, 132 (198); 54, 53 (67 f.); 95, 96 (134 f.).

¹²⁵ Vgl. BVerfGE 23, 98 (106); vgl. auch BVerfGE 54, 53 (68 f.).

¹²⁶ Vgl. BGH, Urt. v. 3.11.1992 – 5 StR 370/92 –, juris Rn. 39 ff.; BGHSt 39, 1 (15 ff.); BGH, Urt. v. 20.3.1995 – 5 StR 111/94 –, juris Rn. 24 ff. = BGHSt 41, 101.

staatliches Unrecht“ für unbeachtlich zu erklären.¹²⁷ Ferner erkennt es verfassungsrechtliche Grundsätze an, die auch als ungeschriebene Bestandteile von den Landesverfassungen vorausgesetzt werden müssen.¹²⁸ Vor allem aber unterliegt nach dem Bundesverfassungsgericht – wie sich aus dem obigen Zitat bereits ergibt – selbst der Verfassunggeber übergesetzlichen Bindungen und darf nicht „jeden beliebigen Rechtsinhalt“ bestimmen. Das Bundesverfassungsgericht prüfte daher, ob Art. 117 Abs. 1 GG mit übergesetzlichen, höherrangigen – über dem Grundgesetz stehenden – Normen vereinbar war.¹²⁹ Auch in seiner späteren Rechtsprechung stellt es ausdrücklich fest, dass ebenso „wie der originäre Verfassungsgeber [...] auch der verfassungsändernde Gesetzgeber [...] grundlegende Gerechtigkeitspostulate nicht außer Acht lassen [darf]“.¹³⁰

- 74 Wenn aber selbst der Verfassunggeber den fundamentalen Gerechtigkeitspostulaten verpflichtet ist, galt dies erst recht für das Staatssekretariat Württemberg-Hohenzollerns, das nicht unmittelbar demokratisch legitimiert war, das nach seiner Entstehungsgeschichte rechtlich nicht einmal formell eingesetzt worden war¹³¹ und dem dennoch gesetzgebende Gewalt zukam. Der aus der Not geborene Legitimationsmangel führte keineswegs dazu, dass seiner Gesetzgebungskompetenz ein höherer Rang als der des Verfassunggebers zugekommen wäre. Das Gegenteil ist der Fall. Das Bundesverfassungsgericht ordnete die Rechtsanordnungen des Staatssekretariats von Württemberg-Hohenzollern zwar als formelle Gesetze i.S.d. Art. 100 Abs. 1 GG ein.¹³² Es wies die Verwerfungskompetenz für dieses vorkonstitutionelle Recht aber den Fachgerichten zu.¹³³ Insofern kam der verfassungsrechtliche Stellenwert der Rechtsanordnungen des Staatssekretariats von Württemberg-Hohenzollern dem von untergesetzlichen Rechtsverordnungen und Satzungen gleich. Die Rechtsanordnungen des Staatssekretariats hatten nicht die Dignität des Parlamentsgesetzes, die das Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 100 Abs. 1 GG begründet. Das Staatssekretariat von Württemberg-Hohenzollern war demnach keine Rechtsmacht, die „jeden beliebigen Rechtsinhalt“ setzen durfte. Es war als Gesetzgeber auch vor Inkrafttreten der Verfassung für Württemberg-Hohenzollern gegenüber den Rechtsunterworfenen an die fundamentalen Gerechtigkeitspostulate gebunden. Die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 wäre daher bei ihrem Erlass nur wirksam gewesen, wenn sie ihnen entsprochen hätte.

¹²⁷ Vgl. BVerfGE 95, 96 (135 f.).

¹²⁸ Vgl. BVerfGE 1, 208 (233).

¹²⁹ Vgl. BVerfGE 3, 225 (237 ff.).

¹³⁰ Vgl. BVerfGE 84, 90 (121).

¹³¹ Vgl. Raberg in: Kommission für geschichtliche Landeskunde in Baden-Württemberg (Hrsg.), III/1, 2004, S. XXIX f.

¹³² BVerfGE 2, 124 (127).

¹³³ BVerfGE 2, 124 (128 ff.).

ii. Überprüfungsmaßstab

- 75 Damit ist die Frage aufgeworfen, welcher spezifische Gerechtigkeitsmaßstab anzulegen ist. Die Antwort hierzu liegt für das Bundesverfassungsgericht im Geltungsgrund des Rechts. Es nimmt in seiner Rechtsprechung insofern auf *Gustav Radbruch*¹³⁴ Bezug¹³⁵ und sieht einen Konflikt zwischen dem Prinzip der Rechtssicherheit und dem Grundsatz der materialen Gerechtigkeit. Als wesentliches Element des Rechtsstaatsprinzips dient die Rechtssicherheit dazu, echte Gerechtigkeitspostulate zu verwirklichen.¹³⁶ Für *Radbruch* ist die Rechtssicherheit der Wert, der die Geltung des Rechts begründet. Ein Gesetz sei besser als kein Gesetz, weil es mindestens Rechtssicherheit schaffe.¹³⁷ Allerdings kann das Prinzip der Rechtssicherheit mit der Forderung nach materialer Gerechtigkeit in Widerstreit liegen.¹³⁸ Bei der Auflösung des Konflikts räumt das Bundesverfassungsgericht der Rechtssicherheit einen hohen Stellenwert ein. Eine „bloß ungerechte, nach geläuterter Auffassung abzulehnende Gesetzgebung“ führt nicht dazu, dass das „auch ihr innenwohnende Ordnungselement“ überwunden wird. Die Unwirksamkeit des positiven Rechts beschränkt das Bundesverfassungsgericht auf Ausnahmefälle der Willkür.¹³⁹ Wie die vorstehend zitierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zeigt, handelt sich hierbei aber nicht bloß um ein theoretisches Problem. Das Bundesverfassungsgericht hat nicht nur Normen von Normgebern, die nicht durch das Grundgesetz gebunden waren, die Geltung abgesprochen, weil sie offenbar gegen konstituierende Grundsätze des Rechts verstießen.¹⁴⁰ Es hat anhand dieser Maßstäbe auch den Verfassunggeber überprüft. Selbst er ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an den Grundsatz der Rechtsgleichheit und das Willkürverbot¹⁴¹ sowie die grundlegenden Elemente des Rechts- und Sozialstaatsprinzips gebunden.¹⁴²
- 76 Demgemäß qualifiziert das Bundesverfassungsgericht den allgemeinen Gleichheitssatz als „überpositiven Rechtsgrundsatz“, auf den auch dann zurückgegriffen werden müsste, wenn er „nicht in Art. 3 GG geschriebenes Verfassungsrecht geworden wäre“.¹⁴³ Das Grundrecht gilt „als selbstverständlicher ungeschriebener Verfassungsgrundsatz in allen Bereichen und für alle Personengemeinschaften“.¹⁴⁴ Das Willkürverbot ist für das

¹³⁴ *Radbruch*, Rechtsphilosophie, 4. Aufl., 1950, S. 347 ff.; vgl. auch *ders.*, SJZ 1946, S. 105 ff.

¹³⁵ BVerfGE 3, 225 (232 f.); 6, 132 (198 f.); 6, 389 (414 f.); 95, 96 (134 f.).

¹³⁶ BVerfGE 3, 225 (237).

¹³⁷ *Radbruch*, SJZ 1946, S. 105 (107).

¹³⁸ BVerfGE 3, 225 (237); 95, 96 (134).

¹³⁹ BVerfGE 3, 225 (232).

¹⁴⁰ Vgl. *Palm*, Person im Ertragsteuerrecht, 2013, S. 145 ff.

¹⁴¹ Vgl. BVerfGE 1, 208 (233); 23, 98 (106 f.); 84, 90 (121).

¹⁴² Vgl. BVerfGE 84, 90 (121).

¹⁴³ BVerfGE 1, 208 (233); vgl. auch *Maunz/Dürig/P. Kirchhof*, 90. EL Februar 2020, GG Art. 3 Rn. 74; *Mangoldt/Klein/Starck/Wollenschläger*, GG, Bd. 1, 7. Aufl., 2018, Art. 3. Rn. 42 f.

¹⁴⁴ BVerfGE 6, 84 (91); vgl. auch BVerfGE 34, 139 (146); 35, 263 (271 f.).

Bundesverfassungsgericht daher „nicht nur grundrechtlich gesichert; es ist vielmehr zugleich ein Element des objektiven Gerechtigkeitsprinzips“.¹⁴⁵

- 77 Das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz wurde im Übrigen auch durch Proklamation Nr. 3 des Kontrollrats in Deutschland¹⁴⁶ postuliert, die am 29. Oktober 1945 verkündet wurde. Mit der Proklamation wurden Grundsätze aufgestellt, um die Rechtspflege in Deutschland wiederherzustellen. Die Gleichheit vor dem Gesetz wurde dabei als erster Grundsatz genannt. Demgemäß bejahte auch *Hans Schneider* als Gutachter der Stadt Friedrichshafen die grundsätzliche Geltung des Willkürverbots.¹⁴⁷

iii. Rechtssicherheit des allgemeinen Gesetzes

- 78 Das Staatssekretariat Württemberg-Hohenzollerns müsste somit zumindest diesen Gerechtigkeitspostulaten verpflichtet gewesen sein. Der vorliegende Fall weist jedoch noch eine Besonderheit auf. Im Anschluss an *Radbruch* stellt das Bundesverfassungsgericht auf die Rechtssicherheit ab, um die prinzipielle Rechtsgeltung zu begründen. Nach *Radbruch* wohnt dieser Wert grundsätzlich jedem Gesetz inne. Auf den Inhalt des Gesetzes soll es nicht ankommen.¹⁴⁸ Dem ist grundsätzlich zuzustimmen. In einem Punkt ist jedoch zu differenzieren. Die Rechtssicherheit, die vom formellen Gesetz ausgeht, setzt eines voraus: die Allgemeinheit des Gesetzes. Sie ist es, die „Rechtssicherheit, Transparenz und Kontrollierbarkeit“ vermittelt. Erst wenn das Gesetz allgemein ist, kann es die „Gleichheit vor dem Gesetz“ sichern und bietet „dem einzelnen Rechtsgenossen Schutz vor Willkür“. Erst hierdurch werden die „rechtsstaatliche Distanz der Staatsgewalt zur Freiheitsphäre des Bürgers“ hergestellt und die Grundrechte abgesichert.¹⁴⁹ Rechtssicherheit entfaltet das allgemeine Gesetz, weil der Rechtsbetroffene sich in seinem Verhalten auf das Sollen der Norm einstellen kann. Weil er das Gesetz kennt und weiß, was der Gesetzgeber von ihm erwartet, kann der Gesetzesadressat den Normbefehl befolgen und den Rechtsbruch vermeiden.¹⁵⁰ Es ist das allgemeine Gesetz, das „anders als Einzelfallregelungen eine umfassende, dauerhafte und daher rechtssichere Rahmenordnung für das Rechtsleben einer Gemeinschaft“ errichtet.¹⁵¹ Der von *Radbruch* festgestellte Rechtswert des Gesetzes ist daher mit der bloßen Setzung nicht hinreichend erklärt. Erst das allgemeine Gesetz bringt die Eigenschaften mit sich, um Rechtssicherheit zu begründen. In diesem Sinn stellt auch *Radbruch* darauf ab, dass ein Gesetz nicht allein deshalb gilt, weil „es die Macht besessen hat, sich durchzusetzen“.¹⁵² Die von *Radbruch* angesprochene Positivität, die

¹⁴⁵ BVerfGE 23, 353 (372 f.); vgl. auch BVerfGE 34, 139 (146); 35, 263 (271).

¹⁴⁶ Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland 1945, S. 22.

¹⁴⁷ Vgl. *Schneider*, Rechtsgutachten, 1951, S. 27.

¹⁴⁸ Vgl. *Radbruch*, SJZ 1946, S. 105 (107).

¹⁴⁹ *Isensee*, ARSP Beiheft Nr. 84, 2002, S. 51 (54).

¹⁵⁰ *P. Kirchhof*, HStR V, 3. Aufl., 2007, § 99 Rn. 181; vgl. auch *Palm*, Person im Ertragsteuerrecht, 2013, S. 117.

¹⁵¹ *G. Kirchhof*, Die Allgemeinheit des Gesetzes, 2009, S. 77; vgl. auch *Hartmann*, JJZG 8 (2006/2007), S. 154 (166) m.w.N.

¹⁵² *Radbruch*, SJZ 1946, S. 105 (107).

Rechtssicherheit erzeugt, zielt demgemäß nicht auf das Gesetz als bloße Rechtsform, sondern auf das formelle allgemeine Gesetz.

- 79 Die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 war aber nicht allgemein. Sie enthielt – von der Ermächtigung von Durchführungsvorschriften abgesehen – keine abstrakt-generellen Regelungen. Ihr wesentlicher Regelungsgehalt erschöpfte sich – mit Aufhebung der Zeppelin-Stiftung und die Zuordnung des Vermögens an die Stadtgemeinde Friedrichshafen – in der Regelung eines Einzelfalles. Die Positivität des allgemeinen Gesetzes war ihr daher nicht zu eigen – ganz im Gegenteil. Eine derartige Positivität kam vielmehr der Ermächtigungsgrundlage des § 87 Abs. 1 BGB zu, auf den sich die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 vorgeblich stützte. § 87 Abs. 1 BGB – der damals als Landesrecht galt¹⁵³ – vermittelte den rechtsunterworfenen Stiftungen die Rechtssicherheit, dass sie nur unter sehr hohen Anforderungen aufgehoben werden durften. Hierüber setzte sich die Rechtsanordnung hinweg und ordnete die Aufhebung der Stiftung an, obgleich der Tatbestand des § 87 Abs. 1 BGB gar nicht erfüllt war und eine derartige Rechtsfolge nicht hätte vorgesehen werden dürfen.¹⁵⁴ Von der anstehenden Aufhebung erfuhr der Vorstand der Zeppelin-Stiftung sogar erst Mitte Januar 1947 vom Bürgermeister der Stadt Friedrichshafen – also nur wenige Tage vor Erlass der Rechtsanordnung –, nachdem ihm der zuständige Staatssekretär mit Schreiben vom 19. November 1946 noch erklärt hatte, dass man eine Auflösung der Stiftung nicht beabsichtige. Das Prinzip der Rechtssicherheit spricht daher im vorliegenden Fall nicht für, sondern gegen die Geltung der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947.
- 80 Es ist deshalb zu erwägen, ob im vorliegenden Fall bei der Anwendung des Gleichheitssatzes nicht doch eine strengere Verhältnismäßigkeitsprüfung anstatt einer Willkürprüfung durchzuführen ist.¹⁵⁵ Indes ist zu beachten, dass sich in der Willkürprüfung, die zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung stets einen einleuchtenden Grund fordert, im Ansatz eine Verhältnismäßigkeitsprüfung versteckt. Ob ein Grund für die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung einleuchtend ist, hängt vom Maß der Beeinträchtigung ab, die der Adressat der Maßnahme im Vergleich zu anderen Rechtssubjekten erfährt. Je größer die Ungleichbehandlung ist, desto mehr steigen die Anforderungen an den rechtfertigenden Grund.¹⁵⁶ Die Frage nach der strengeren Verhältnismäßigkeitsprüfung muss hier jedenfalls nicht endgültig beantwortet werden, wenn die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 bereits das Willkürverbot verletzt.

¹⁵³ S. (2)(a).

¹⁵⁴ S. (2) (b) iv.

¹⁵⁵ Vgl. BeckOK GG/*Kischel*, 43. Ed. 15.5.2020, Art. 3 Rn. 87.

¹⁵⁶ Vgl. BeckOK GG/*Kischel*, 43. Ed. 15.5.2020, Art. 3 Rn. 29.

(b) Verstoß gegen das Willkürverbot

i. *Maßstab der Willkürprüfung*

- 81 Zum Zeitpunkt der Verkündung der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 kommt somit zumindest das Willkürverbot als Kontrollmaßstab zur Anwendung. Es dient der „Abwehr ersichtlich nicht verallgemeinerungsfähigen Unrechts“ und als „Korrektiv für misslungene Gesetzgebung“.¹⁵⁷ Demgemäß ist der Gleichheitssatz nach dem Bundesverfassungsgericht verletzt, „wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonstwie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht mehr finden lässt, kurzum, wenn die Bestimmung als willkürlich bezeichnet werden muss“.¹⁵⁸ Ausgangspunkt der Willkürprüfung ist demnach die Feststellung, dass wesentlich Gleiches ungleich oder wesentlich Ungleiches gleich behandelt wurde. Die einschlägigen Elemente der betroffenen Sachverhaltskonstellationen sind dabei einzuordnen. Schließlich ist zu untersuchen, ob sich ein einleuchtender Grund finden lässt, der die Ungleichbehandlung (oder Gleichbehandlung) rechtfertigt.¹⁵⁹

ii. *Systembruch durch Sondergesetz*

- 82 Bereits die vorstehenden Ausführungen, inwieweit sich die Geltung der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 auf das Argument der Rechtssicherheit überhaupt stützen ließ, machen deutlich, dass es sich bei der Maßnahme jedenfalls um eine höchst fragwürdige juristische Singularität handelte. Sie führte als solche auch zu eklatanten Ungleichbehandlungen, wenn man die seit Inkrafttreten des BGB bis heute geltende Rechtslage als Vergleichsmaßstab heranzieht – wie es die Rechtsanordnung selbst tat, da sie unmittelbar auf § 87 Abs. 1 BGB verwies.
- 83 § 1 der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 sah vor, dass die Zeppelin-Stiftung „gemäß § 87 Abs. 1 BGB aufgehoben [wird]“. Materiell war die Maßnahme demnach eine konkret-individuelle Regelung, die sich vorgeblich auf § 87 Abs. 1 BGB als Ermächtigungsgrundlage stützte. Formell war die Rechtsanordnung aber ein Landesgesetz, das den gleichen Rang wie § 87 Abs. 1 BGB hatte und deshalb als spezielleres Gesetz der Ermächtigungsgrundlage vorging. Man wählte also eine Rechtsform, die zur Ermächtigungsgrundlage überhaupt nicht passte. Anstatt des in § 87 Abs. 1 BGB vorgesehenen Verwaltungsakts griff man auf ein formelles Gesetz zurück, obgleich die dem Staatssekretariat unterstellte Landesdirektion für Wirtschaft für den Erlass eines Verwaltungsakts zuständig gewesen wäre.
- 84 Das hatte für die Zeppelin-Stiftung, deren Rechtsexistenz durch die Maßnahme vernichtet werden sollte, massive rechtsstaatliche Beeinträchtigungen zur Folge. Da der

¹⁵⁷ Maunz/Dürig/P. Kirchhof, 90. El Februar 2020, GG Art. 3 Rn. 18.

¹⁵⁸ BVerfGE 1, 14 (52); vgl. auch BVerfGE 141, 1 (39); BeckOK GG/Kischel, 43. Ed. 15.5.2020, Art. 3 Rn. 28.

¹⁵⁹ Vgl. BeckOK GG/Kischel, 43. Ed. 15.5.2020, Art. 3 Rn. 14.

Aufhebungsbefehl des § 1 der Rechtsanordnung die Rechtsform eines Gesetzes hatte, musste er sich eben nicht auf § 87 Abs. 1 BGB stützen. Er wirkte vielmehr als Rechtsfolgenverweisung, der nur auf die Rechtsfolge „Aufhebung“ zurückgriff, im Übrigen aber § 87 Abs. 1 BGB tatbestandlich sowie im Hinblick auf die Ermessensausübung spezialgesetzlich verdrängte. Das Staatssekretariat setzte sich so über den Tatbestand und die Ermessensanforderungen des § 87 Abs. 1 BGB hinweg und umging das allgemeine Gesetz, das Rechtssicherheit vermittelte. Ein Verwaltungsakt zur Aufhebung der Zeppelin-Stiftung hätte hingegen vorausgesetzt, dass der Tatbestand der Ermächtigungsgrundlage erfüllt gewesen wäre. Das entsprach aber nicht der Sachlage. Der Stiftungszweck der Zeppelin-Stiftung war zum Zeitpunkt des Erlasses der Rechtsanordnung nicht vollständig unmöglich geworden.¹⁶⁰

- 85 Erst recht lag keine dauerhafte Unmöglichkeit i.S.d. § 87 Abs. 1 Var. 1 BGB vor.¹⁶¹ Selbst wenn der Tatbestand erfüllt gewesen wäre, hätte die zuständige Stiftungsbehörde der Zeppelin-Stiftung dem Stifterwillen entsprechend eine andere Zweckbestimmung im Sinne des ursprünglichen Satzungszwecks geben müssen, anstatt sie aufzuheben.¹⁶² Mit der Rechtsfolgenverweisung per Rechtsanordnung umging das Staatsekretariat somit die gesetzlichen Anforderungen des § 87 Abs. 1 BGB. Die Rechtssicherheit, die § 87 Abs. 1 BGB als allgemeines Gesetz mit seinen strengen Tatbestandsvoraussetzungen und dem Telos, den Stifterwillen zu verwirklichen, vermittelte, wurde durch eine konkret-individuelle Regelung des Einzelfalls negiert. Das Staatssekretariat griff sich als Gesetzgeber einen Einzelfall heraus und sah für ihn eine Sonderregel vor, die der Zeppelin-Stiftung als Privatrechtssubjekt die Existenz berauben sollte, um der Stadt Friedrichshafen, einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, das Stiftungsvermögen zuweisen zu können. Die Zeppelin-Stiftung sollte durch die Rechtsanordnung, obwohl ihr die Erfüllung ihres Stiftungszwecks weiterhin möglich war, aufgehoben werden. Bei der Rechtsanordnung handelt es sich um einen typischen Fall der „Tatbestands- und Subsumtionsvermeidung“. Durch die Rechtsfolgenverweisung sollte die Subsumtion des Sachverhalts unter die Norm nichtjustizierbar werden.¹⁶³ Es war ein eklatanter Systembruch, durch den der Zeppelin-Stiftung die Gleichheit vor dem Gesetz abgesprochen wurde. Das in der Proklamation Nr. 3 des Kontrollrats postulierte Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz wurde gänzlich ignoriert.

iii. Ausschluss des Rechtsschutzes

α) Rechtschutzmöglichkeiten gegen eine auf § 87 Abs. 1 BGB gestützte Aufhebungsverfügung

- 86 Dass das Staatssekretariat die Rechtsform des Gesetzes anstatt des Verwaltungsaktes wählte, führte aber noch zu einer weiteren elementaren rechtsstaatlichen

¹⁶⁰ S. (2)(b) iv. β).

¹⁶¹ S. (2)(b) iv. β).

¹⁶² S. (2)(b) iv. γ).

¹⁶³ Vgl. Pestalozza, Formenmißbrauch des Staates, 1973, S. 144.

Beeinträchtigung der Zeppelin-Stiftung. Man schnitt ihr so den Rechtsschutz ab und entzog sich der Kontrolle durch die dritte Gewalt. Hätte man die Zeppelin-Stiftung durch einen Verwaltungsakt – wie in § 87 Abs. 1 BGB als Rechtsform vorgesehen – aufgehoben, hätte sich die Zeppelin-Stiftung an die dritte Gewalt wenden können, um die Maßnahme gerichtlich überprüfen zu lassen. Die Verwaltungsrechtspflege war in Württemberg-Hohenzollern bereits durch die Rechtsanordnung über die Verwaltungsrechtspflege vom 19. August 1946¹⁶⁴ wiedereingerichtet worden.¹⁶⁵ Für die Anfechtung von Verwaltungsakten bestand in Württemberg-Hohenzollern seitdem Verwaltungsgerichtsschutz.¹⁶⁶ Gegen einen auf § 87 Abs. 1 BGB gestützten Verwaltungsakt der zuständigen Stiftungsbehörde hätte man nach § 11 der Rechtsanordnung über die Verwaltungsrechtspflege vom 19. August 1946¹⁶⁷ i.V.m. Art. 13 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Dezember 1876¹⁶⁸ den Verwaltungsgerichtshof in Bebenhausen anrufen können.¹⁶⁹ Man entsprach damit der Proklamation Nr. 3 des Kontrollrats, der eine Wiederherstellung der Rechtspflege forderte, die „sich auf die Errungenschaften der Demokratie, Zivilisation und Gerechtigkeit gründet“. Sie sah nicht nur die Gleichheit vor dem Gesetz vor, sondern neben der Gewährleistung der Rechte des Angeklagten auch die Abschaffung der Ausnahme- und Sondergerichte sowie die richterliche Unabhängigkeit. Mit Inkrafttreten der Verfassung für Württemberg-Hohenzollern kurze Zeit später wäre der Rechtsschutz sogar verfassungsrechtlich garantiert gewesen. Nach Art. 63 Abs. 1 VerfWH hätte die Zeppelin-Stiftung als Betroffene gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden wegen Verletzung eines ihr zustehenden Rechts oder wegen Belastung mit einer ihr nicht obliegenden Pflicht die Entscheidung der Verwaltungsgerichte anrufen können. Die Rechtsstaatlichkeit des Gerichtsverfahrens wäre dabei durch die Verfassung abgesichert gewesen. Nach Art. 58 Abs. 1 VerfWH wäre die richterliche Gewalt in einem Verfahren der Zeppelin-Stiftung durch unabhängige, nur den Gesetzen unterworfenen Gerichte ausgeübt worden. Der gesetzliche Richter wäre nach Art. 59 Abs. 2 VerfWH und die richterliche Unabhängigkeit nach Art. 60 VerfWH sichergestellt gewesen. Nicht zuletzt hatte der Vorstand der Zeppelin-Stiftung in einem Schreiben an Staatssekretär *Wildermuth* angekündigt gehabt, sich gegen eine Aufhebungsverfügung mit einem „Einspruch beim Verwaltungsgerichtshof“ zu wehren.¹⁷⁰

¹⁶⁴ Amtsblatt des Staatssekretariats für das französisch besetzte Gebiet Württembergs und Hohenzollerns 1946, S. 224.

¹⁶⁵ Vgl. *F. Klein*, VVdStRL 8 (1950), S. 67 (76).

¹⁶⁶ Vgl. *F. Klein*, VVdStRL 8 (1950), S. 67 (77).

¹⁶⁷ Amtsblatt des Staatssekretariats für das französisch besetzte Gebiet Württembergs und Hohenzollerns 1946, S. 224.

¹⁶⁸ Regierungsblatt für das Königreich Württemberg 1876, S. 485.

¹⁶⁹ Vgl. *Wilhelm*, Rechtsgutachten, 1949, S. 3; *Schneider*, Rechtsgutachten, 1951, S. 25.

¹⁷⁰ Vgl. *Leisner*, Rechtsgutachten, 1982, S. 11.

- β) Rechtsschutzmöglichkeiten gegen eine Aufhebung durch Rechtsanordnung
- 87 Demgegenüber gab es zum Zeitpunkt des Erlasses der Rechtsanordnung – also vor Inkrafttreten der Verfassung für Württemberg-Hohenzollern – keinen Rechtsbehelf, um eine Rechtsanordnung als formelles Gesetz anzugreifen.¹⁷¹ Entgegen dem Vorbringen des Gutachters der Stadt Friedrichshafen¹⁷² war es gerade nicht zulässig, Rechtsanordnungen mit einer „Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof“ gemäß § 11 der Rechtsanordnung über die Verwaltungsrechtspflege vom 19. August 1946¹⁷³ i.V.m. Art. 13 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Dezember 1876¹⁷⁴ anzugreifen. Die Beschwerde war nur gegen „Entscheidungen oder Verfügungen der Verwaltungsbehörden“ statthaft. Eine Rechtsanordnung war aber als formelles Gesetz keine „Entscheidung oder Verfügung“. Daran änderte auch der konkret-individuelle Regelungscharakter der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 nichts. Die Statthaftigkeit des Rechtsbehelfs richtet sich auch bei nicht vollziehbaren Normen nach der Form und nicht nach dem Inhalt,¹⁷⁵ sodass sich Rechtsanordnungen als formelle Gesetze nicht als „Entscheidungen oder Verfügungen“ einordnen ließen. Zudem war das Direktorium des Staatssekretariats als Legislativorgan keine Verwaltungsbehörde.¹⁷⁶ Zum Zeitpunkt des Erlasses der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 – der für eine Willkürprüfung entscheidend sein muss, wenn es um eine Nichtigkeit von Anfang an geht – konnte sich die Zeppelin-Stiftung mit einem Rechtsbehelf gegen ihre Existenzvernichtung nicht wehren. Die Rechtsform des formellen Gesetzes führte demnach auch in diesem Punkt im Vergleich zu einem auf § 87 Abs. 1 BGB gestützten Verwaltungsakt zu einer eklatanten Ungleichbehandlung.
- 88 Gegen die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 bestand aber auch in der Folgezeit kein effektiver Rechtsschutz. Die Verfassung für Württemberg-Hohenzollern wurde zwar im Mai 1947¹⁷⁷ verkündet und sah in Art. 64-67 einen Staatsgerichtshof vor. Die in der Verfassung vorgesehenen Rechtsbehelfe erlaubten es aber nicht, eine Rechtsanordnung als formelles Gesetz unmittelbar anzugreifen. Insbesondere stand keine Rechtssatzverfassungsbeschwerde zur Verfügung.¹⁷⁸ Nur im Wege einer konkreten Normenkontrolle gemäß Art. 62 i.V.m. Art. 66 Abs. 2, Art. 67 VerfWH hätte ein Fachgericht bei Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs herbeiführen können.¹⁷⁹ Hier wurde jedoch – auch

¹⁷¹ Vgl. *Wilhelm*, Rechtsgutachten, 1949, S. 3; *Schneider*, Rechtsgutachten, 1951, S. 25; *Scheuner*, Rechtsgutachten, 1952, S. 17 ff.

¹⁷² *Schneider*, Rechtsgutachten, 1951, S. 26.

¹⁷³ Amtsblatt des Staatssekretariats für das französisch besetzte Gebiet Württembergs und Hohenzollerns 1946, S. 224.

¹⁷⁴ Regierungsblatt für das Königreich Württemberg 1876, S. 485.

¹⁷⁵ Vgl. *Schenke*, Rechtsschutz bei normativem Unrecht, 1979, S. 197 f.

¹⁷⁶ Vgl. im Ergebnis auch VG Sigmaringen, Urt. v. 29.5.2020 – 6 K 200/17 –, juris Rn. 147.

¹⁷⁷ Regierungsblatt für das Land Württemberg-Hohenzollern, 1947, S. 1.

¹⁷⁸ Vgl. auch VG Sigmaringen, Urt. v. 29.5.2020 – 6 K 200/17 –, juris Rn. 146.

¹⁷⁹ Vgl. *Wilhelm*, Rechtsgutachten, 1949, S. 7.

vom Gutachter der Stadt Friedrichshafen¹⁸⁰ – die Auffassung vertreten, dass die konkrete Normenkontrolle nur gegen Gesetze zulässig sein sollte, die nach Inkrafttreten der Landesverfassung verkündet worden waren. Der Staatsgerichtshof wurde zudem erst durch Gesetz vom 11. Januar 1949¹⁸¹ errichtet. Eine Verfahrens- und Geschäftsordnung erhielt er noch später, am 26. Juli 1950.¹⁸² Zum betreffenden Zeitpunkt war das Kontrollratsgesetz Nr. 43, auf dem die nicht haltbare These der Unmöglichkeit des Stiftungszwecks beruhte, bereits wieder außer Kraft gesetzt. Eine Rechtsschutzmöglichkeit gegen die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 entstand daher – wenn überhaupt und zum Zeitpunkt des Erlasses der Rechtsanordnung noch nicht konkret absehbar – erst nach Jahren. Dies galt erst recht für die vom Verwaltungsgericht Sigmaringen vorgeschlagene Rechtsschutzmöglichkeit einer Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht.¹⁸³ Das Bundesverfassungsgericht nahm am 7. September 1951 seine Arbeit auf¹⁸⁴ – also mehr als viereinhalb Jahre nach Erlass der Rechtsanordnung. Dass es derartige Rechtsbehelfe einmal geben würde, war am 28. Januar 1947 weder für das Direktorium des Staatssekretariats noch für die Zeppelin-Stiftung absehbar. Eine ex post-Betrachtung der Rechtsschutzmöglichkeiten – wie sie das Verwaltungsgericht Sigmaringen anstellt – widerspricht dem Sinn eines effektiven Rechtsschutzes. Aus der Perspektive des Januar 1947 konnte man sich gegen eine Rechtsanordnung des Staatssekretariats nicht wirksam wehren.

- 89 Vor allem aber zielte die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 darauf, der Zeppelin-Stiftung noch vor Inkrafttreten der Landesverfassung die Rechtsexistenz zu rauben. Man setzte die Rechtsanordnung umgehend um und gab vor, dass die französische Militärregierung sehr dränge. Ein Entzug des Stiftungsvermögens betrifft das Rechtssubjekt Stiftung aber in seinem Kern. Er bringt einen neuen Grund hervor, eine Stiftung aufzuheben, da es ihr dadurch in tatsächlicher Hinsicht unmöglich wird, ihre Zwecke zu erreichen.¹⁸⁵ Durch den Sofortvollzug und den damit intendierten Verlust ihrer Rechtssubjektivität sollte die Zeppelin-Stiftung auch keinen Rechtsschutz mehr suchen können. Der Satz „Ubi non accusator, ibi non iudex!“¹⁸⁶ sollte hier ganz neue Bedeutung gewinnen.
- 90 Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es im Gegensatz zur sowjetischen Besatzungszone und zur späteren DDR in Württemberg-Hohenzollern eine unabhängige Verwaltungsrechtspflege gegeben hat. Eine Aufhebungsverfügung der zuständigen Stiftungsbehörde wäre demnach in einem rechtsstaatlichen Gerichtsverfahren überprüft

¹⁸⁰ Schneider, Rechtsgutachten, 1951, S. 32 f.; vgl. auch Jellinek, Rechtsgutachten, 1952, S. 4. Jellinek, Rechtsgutachten, 1952, S. 4.

¹⁸¹ Regierungsblatt für das Land Württemberg-Hohenzollern 1949, S. 85.

¹⁸² Vgl. Regierungsblatt für das Land Württemberg-Hohenzollern 1950, S. 273.

¹⁸³ Vgl. VG Sigmaringen, Urt. v. 29.5.2020 – 6 K 200/17 –, juris Rn. 151.

¹⁸⁴ Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, 4. Bd., 2012, S. 147.

¹⁸⁵ MüKoBGB/Weitemeyer, 8. Aufl., 2018, BGB § 88 Rn. 8.

¹⁸⁶ Wo kein Kläger, da kein Richter!

worden. All dies verhinderte das Staatssekretariat, indem es das Gesetz als Rechtsform anstatt des in § 87 Abs. 1 BGB vorgesehenen Verwaltungsakts wählte und die existenzvernichtende Rechtsanordnung noch vor Inkrafttreten der Verfassung für Württemberg-Hohenzollern erließ. Es schloss die Zeppelin-Stiftung dadurch vom Rechtsschutz aus, der sonst jeder anderen Stiftung zugestanden hätte. Der Anspruch der Zeppelin-Stiftung auf Justizgewährung sollte vollkommen negiert werden. Auch in dieser Hinsicht war somit eine gravierende Ungleichbehandlung zu verzeichnen.

- 91 Dabei kann unterstellt werden, dass sich das Direktorium des Staatssekretariats der Maßstabslosigkeit seines Handelns bewusst war. *Carlo Schmid*, der damalige Präsident des Staatssekretariats, hob in einer Veröffentlichung die Bedeutung der Allgemeinheit des Gesetzes und die Bedeutung des Rechtsschutzes für den Rechtsstaat in seinem Aufsatz „Die Legitimität der Verfassung“ 1946 – kurz vor dem Erlass der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 – wie folgt hervor:

„Unser Volk will in einem Rechtsstaat leben, d.h. es will, daß das Leben des Menschen im Staate ganz in das Recht eingebettet sei. Dies schließt die Herrschaft der Staatsräson in irgendeiner Form aus und stellt den Gesetzgeber vor die Notwendigkeit, alle Erschwerungen des bequemen Ganges des Regierens in Kauf zu nehmen, die sich aus diesem Verzicht ergeben. Denn einen solchen stellt es dar, wenn der Staat vom Menschen ein bestimmtes Tun oder Unterlassen nicht anders als auf Grund allgemeiner Gesetze verlangen darf und wenn unabhängige Gerichte die Akte der Staatsorgane auf ihre Rechtmäßigkeit hin prüfen dürfen. [...]“¹⁸⁷

- 92 An anderer Stelle wendete sich *Schmid* gegen den Leviathan und betonte das Prinzip der Gewaltenteilung. Die einzelnen Gewalten müssten in verschiedenen Händen ruhen und sich so gegenseitig die Waage halten. Das Prinzip der Gewaltenteilung müsse daher in einer Verfassung, die vom Menschen ausgehe, so rein durchgeführt werden, als es mit den Notwendigkeiten der Staatstechnik irgendwie vereinbar sei.¹⁸⁸

iv. Mögliche Rechtfertigungsgründe

a) Irrtum über die Rechtsmaßstäbe

- 93 Die Diskrepanz zwischen diesen Worten und dem Handeln des Staatssekretariats ist augenfällig. Das Staatssekretariat hatte ohne die organisatorisch-personelle Legitimation einer Wahl als legislative und gubernative Übergewalt entschieden und anstatt des Verwaltungsakts – der rechtsstaatlich dafür vorgesehenen Exekutivmaßnahme – ein existenzvernichtendes Sondergesetz erlassen. Man hatte damit nicht nur mit § 87 Abs. 1 BGB das allgemeine Gesetz durchbrochen, sondern auch die Kontrolle durch die dritte Gewalt ausgehebelt. Das Staatssekretariat verstieß gegen zwei Prinzipien, deren elementare Bedeutung für den Rechtsstaat *Carlo Schmid* in dem zitierten Abschnitt fulminant unterstrichen hatte. Über die Gründe dieses Widerspruchs lässt sich nur

¹⁸⁷ *Schmid*, DRZ 1946, S. 2 (4).

¹⁸⁸ *Schmid*, DRZ 1946, S. 2 (3 f.).

mutmaßen. In persönlicher Hinsicht tun sie nichts zur Sache. Allerdings könnten die Motive *Carlo Schmids* und damit des Staatssekretariats, dessen Präsident er war, bei der Rechtfertigung der eklatanten Ungleichbehandlungen Bedeutung haben, auf die es hier ankommt. Möglich ist, dass *Carlo Schmid* die Staatsgewalt bis zum Inkrafttreten der Verfassung für Württemberg-Hohenzollern als ungebunden ansah. Hierfür spricht auch, dass die existenzvernichtende Rechtsanordnung nur vier Monate vor diesem Zeitpunkt erlassen wurde – obwohl das Staatssekretariat bereits ein Jahr lang über das Schicksal der Zeppelin-Stiftung diskutierte und ihm bewusst war, dass die Verfassung alsbald in Kraft treten würde. Eine derartige Rechtsauffassung könnte die hier festgestellten Ungleichbehandlungen freilich nicht rechtfertigen. Willkür bestünde auch dann, wenn man sich über den Rechtsmaßstab getäuscht hätte. Willkür enthält nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keinen subjektiven Schuldvorwurf, sondern ist im objektiven Sinn zu verstehen.¹⁸⁹ Das massive Unrecht der Ungleichbehandlungen hätte sich vielmehr verstärkt, wenn man die Existenzvernichtung der Zeppelin-Stiftung noch vor dem Eintritt in die Rechtsstaatlichkeit nur deshalb hätte betreiben wollen, weil sie danach rechtlich unmöglich gewesen wäre.

β) Sozialisierung

- 94 Auch ein weiterer Gedanke, der in *Schmids* Aufsatz auftaucht und im Zusammenhang in der Diskussion über das Fortbestehen der Zeppelin-Stiftung hervorgebracht wurde, kann hier die festgestellten Ungleichbehandlungen nicht rechtfertigen. *Carlo Schmid* sprach sich in seinem Aufsatz gegen den (Wirtschafts-)Liberalismus aus. An die Stelle des Prinzips der Erwerbswirtschaft sollte jenes der Bedarfsdeckung treten. Er forderte eine planwirtschaftliche Wirtschaftsverfassung ein und wollte das Eigentum an den Produktionsmitteln sozialisieren. *Schmid* ging dabei offenbar davon aus, dass seine wirtschaftspolitische Auffassung in der Bevölkerung ganz überwiegend geteilt werden würde,¹⁹⁰ was sich kurze Zeit später aber mit den Ergebnissen der Wahl der Beratenden Landesversammlung¹⁹¹ sowie der ersten Landtagswahl in Württemberg-Hohenzollern¹⁹² als grobe Feheinschätzung erwies. Es spricht vieles dafür, dass die Sozialisierung der Produktionsmittel der Zeppelin-Stiftung für *Schmid* als Präsident des Staatssekretariats das Leitmotiv war, die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 zu erlassen.¹⁹³
- 95 Ein derartiges Streben wirkt bereits im Ansatz befremdlich. Mit der Förderung der Luftfahrtforschung verfolgte die Zeppelin-Stiftung ausschließlich einen Zweck, der auch heute noch nach § 52 Abs. 2 Nr. 1 AO als gemeinnützig anerkannt ist. Auch die

¹⁸⁹ BVerfGE 62, 189 (192); 80, 48 (51).

¹⁹⁰ Vgl. *Schmid*, DRZ 1946, S. 2 (3).

¹⁹¹ Raberg in: Kommission für geschichtliche Landeskunde in Baden-Württemberg (Hrsg.), III/1, 2004, S. L f.; LV.

¹⁹² Bei der Landtagswahl in Württemberg-Hohenzollern am 18.5.1947 erhielt die SPD 20,8 %, die KPD 7,3 %, die CDU 54,2 und die DVP 17,7 % der Stimmanteile, vgl. Reck/Weber in: Kost/Rellecke/Weber (Hrsg.), Parteien in den deutschen Ländern, 2010, S. 411 (413).

¹⁹³ Vgl. *Leisner*, Rechtsgutachten, 1982, S. 17 ff.; *Schauhoff/Staudacher/Kirchhain*, Schriftsatz FGS/DST, 2015, S. 38 ff., 227 f.

altruistische Motivation einer selbstlosen Förderung der Allgemeinheit auf geistigem Gebiet war bei der Zeppelin-Stiftung gegeben. Sie war keine Familienstiftung und keine natürliche Person wurde von ihr bedacht. Wieso dem Gemeinwohl durch eine Zuordnung des Stiftungsvermögens an die Stadt Friedrichshafen besser gedient gewesen wäre, erschließt sich nicht. Die Finanzierung der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben der Stadt Friedrichshafen war auch ohne die Erträge aus den Stiftungsunternehmen volumnäßig gewährleistet gewesen. Wie groß das Maß der Überfinanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge ist,¹⁹⁴ zeigt sich am derzeitigen Ziel Friedrichshafens, aus den Erträgen der ehemaligen Stiftungsunternehmen ein Vermögen von einer Milliarde Euro aufzubauen.¹⁹⁵

- 96 Die Zuordnung des Vermögens an die Stadt Friedrichshafen widersprach auch dem damaligen gemeindewirtschaftlichen Gebot, sich nur an Unternehmen zu beteiligen, die nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf standen (vgl. § 69 Abs. 1 i.V.m. § 67 Abs. 1 DGO¹⁹⁶, § 69 Abs. 1 i.V.m. § 67 Abs. 1 GemOWH).¹⁹⁷ Das Staatssekretariat hatte insofern sogar selbst Bedenken und die französische Militärregierung wandte sich im Nachhinein ausdrücklich gegen die Zuordnung des Stiftungsvermögens an die Kommune.
- 97 Dementsprechend entwickelte sich die Sache auch. Das von *Dr. Wildermuth* im Schreiben vom 21. Januar 1947 an *Dr. Eckener* erklärte Ziel, dass das der Stadt Friedrichshafen zufallende Vermögen „unter der Zurückstellung örtlicher Sonderinteressen“ der Volkswirtschaft unseres Gebietes und Deutschlands nutzbar gemacht werde, wurde gerade nicht erreicht. Die Stadt Friedrichshafen setzte sich alsbald über die Bestimmung in § 15 der Satzung der rechtsfähigen Zeppelin-Stiftung hinweg, die Erträge aus dem Stiftungsvermögen für mildtätige Zwecke zu verwenden.¹⁹⁸ Stattdessen findet sich heute auf der Homepage der unselbständigen Zeppelin-Stiftung eine Karte, auf der etliche kommunale Einrichtungen verzeichnet sind, die durch die Stiftung finanziert werden.¹⁹⁹ Anstatt einer landesweit tätigen rechtsfähigen Stiftung, die einen innovativen Forschungscluster im Bereich nachhaltiger Luft- und Raumfahrtforschung unterstützt und dadurch Arbeitsplätze in der Bodenseeregion und im Land schafft,²⁰⁰ hat man eine fiduziарische Stiftung für das kommunale Wohlergehen.

¹⁹⁴ Vgl. bereits *Rechnungshof Baden-Württemberg*, LT-Drucks. 10/4963, S. 7 ff.

¹⁹⁵ Vgl. *Bäßler*, Streit zwischen Stadt und Stiftungskonzern, Stuttgarter Zeitung vom 7.11.2017, abrufbar unter <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.zeppelin-stiftung-reich-reicher-friedrichshafen.039c1200-6253-4906-bda3-c26eed8298e.html>, zuletzt besucht am 15.8.2020.

¹⁹⁶ Deutsche Gemeindeordnung v. 30.1.1935, RGBl. 1935, S. 49.

¹⁹⁷ Gemeindeordnung für Württemberg-Hohenzollern v. 14.3.1947, RegBl. 1948 S. 1.

¹⁹⁸ Vgl. *Rechnungshof Baden-Württemberg*, LT-Drucks. 10/4963, S. 4 f.

¹⁹⁹ Vgl. <https://www.friedrichshafen.de/buerger-stadt/zeppelin-stiftung/stiftungszweck-einrichtungen/>, zuletzt besucht am 15.8.2020.

²⁰⁰ Vgl. *Schuster*, Die Zukunft der Zeppelin-Stiftung, 2020, S. 3 ff.; *Oelmayer*, Votum zur Beilegung des Konflikts um die Zeppelin-Stiftung, 2020, S. 3.

- 98 Das Sozialisierungsmotiv passte und passt bis heute nicht zum Ergebnis. Wie hätte man das Vermögen der Stiftung verwendet, wenn man es mit einer Sozialisierung ernst gemeint hätte? Man hätte die Stiftungsunternehmen sicher nicht einer Stadt von Württemberg-Hohenzollern, sondern dem Land selbst zugeordnet. Aber selbst dann hätte man keine Rechtfertigung dafür gehabt, einer gemeinnützigen Stiftung die Existenz zu rauben, geschweige denn ihr gegen eine entsprechende Maßnahme jeden Rechtsschutz zu verwehren – zumal das Inkrafttreten der Verfassung für Württemberg-Hohenzollern unmittelbar bevorstand, zu deren Grundrechtskatalog insbesondere auch der Schutz des Eigentums nach Art. 15 VerfWH gehörte, einer Art. 14 GG vergleichbaren Regelung.
- 99 Vor allem aber war die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 nicht als Sozialisierungsmaßnahme konzipiert. Man verwies ausdrücklich auf § 87 Abs. 1 BGB, dessen stiftungsrechtliche Zwecksetzung in eine ganz andere Richtung zielt und sich nach dem Prinzip des Stifterwillens ausrichtet.²⁰¹ Eine derartige Verschleierung des Motivs wäre zudem unlauter gewesen. Ein mutmaßliches Sozialisierungsmotiv konnte die eklatanten Ungleichbehandlungen vor dem Willkürverbot somit in keiner Weise rechtfertigen.

γ) Unmöglichwerden der Erfüllung des Stiftungszwecks

- 100 Damit ist zugleich das vom Staatssekretariat und der Stadt Friedrichshafen angeführte Hauptmotiv angesprochen, dass der Stiftungszweck unmöglich i.S.d. § 87 Abs. 1 BGB geworden sei. Dieser Grund scheidet als Rechtfertigung der ersten festgestellten Ungleichbehandlung aber von vornherein aus. Wenn das Staatssekretariat tatsächlich der Auffassung gewesen wäre, dass man sich auf § 87 Abs. 1 BGB hätte stützen können, hätte man doch auf die darin vorgesehene Maßnahme – den Verwaltungsakt – zurückgegriffen, anstatt die Rechtsform des Gesetzes zu wählen. Weil der Sachverhalt sich aber nicht unter § 87 BGB subsumieren ließ, war dieser Weg rechtlich gar nicht möglich. Dies wäre spätestens augenfällig geworden, wenn die Stiftung den Rechtsschutz gegen eine Aufhebungsverfügung vor dem Verwaltungsgerichtshof in Anspruch genommen hätte. Durch die Konzeption des § 1 der Rechtsanordnung als Rechtsfolgenverweisung umging man die tatbestandlichen Anforderungen des § 87 Abs. 1 BGB. Man schuf ein Sondergesetz für die Zeppelin-Stiftung. Durch die Rechtsform des Gesetzes brachte man somit zum Ausdruck, dass der Grund einer Unmöglichkeit der Erfüllung des Stiftungszwecks nur vorgeschoben war.
- 101 Vor allem aber hätte es keinen Grund gegeben, den Rechtsschutz durch die Rechtsform des Gesetzes auszuschließen, wenn es dem Staatssekretariat tatsächlich um die Unmöglichkeit der Erfüllung des Stiftungszwecks gegangen wäre. Dann hätte man eben – um bei *Carlo Schmid* zu bleiben – die rechtsstaatlichen Erschwerungen des bequemen Ganges des Regierens in Kauf nehmen müssen. Man hätte den Exekutivakt auf ein

²⁰¹ Vgl. (2)(b) iv.

allgemeines Gesetz stützen und sich der unabhängigen Kontrolle durch die dritte Gewalt unterwerfen müssen.

6) Anregungen und Wünsche der Besatzungsmacht

- 102 Im Zusammenhang mit dem vorgeblichen Unmöglichwerden der Erfüllung des Stiftungszwecks wurden auch immer wieder Wünsche und Anregungen der Besatzungsmacht vorgebracht, denen man mit der Rechtsanordnung nachgekommen wäre. Bei den besetzungsrechtlichen Maßnahmen, die damals in Bezug auf die Zeppelin-Stiftung in Betracht kamen, ist zwischen drei Ebenen zu unterscheiden: erstens die Ebene der Kapitalgesellschaften mit den Stiftungsunternehmen, an denen die Zeppelin-Stiftung beteiligt war, zweitens die Ebene der Zeppelin-Stiftung selbst und drittens die Ebene des Stiftungsvorstandes.
- 103 Was die Ebene der Stiftungsunternehmen anbetrifft, die aufgrund der nationalsozialistischen Gleichschaltung auch im Rahmen der Kriegswirtschaft eingesetzt worden waren, konnte die französische Militärregierung kriegsvölkerrechtliche Maßnahmen ergreifen. Sie hatte auf die Produktionsmittel dieser Unternehmen aufgrund besetzungsrechtlicher Stilllegungsanordnungen und Liquidationsverfügungen gegenüber den Kapitalgesellschaften unmittelbaren Zugriff. Die französische Militärregierung konnte somit ihre strenge Demontagepolitik unabhängig davon betreiben, wem die Kapitalgesellschaften zugeordnet waren. Frankreich wollte die von ihm besetzten Gebiete entmilitarisieren. Die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 änderte daran nichts. Auch nachdem das Stiftungsvermögen der Stadt Friedrichshafen faktisch zugeordnet war, wurde die französische Demontagepolitik daher fortgeführt. Etwaige Hoffnungen, dass sich die Demontagepolitik ändern würde, wenn das Stiftungsvermögen in der Kommune „sozialisiert“ sein würde, erwiesen sich – wie es nicht anders zu erwarten war – als Trugschluss.
- 104 Wieso hätte die französische Militärregierung aufgrund der neuen Vermögenszuordnung von der Verwirklichung Entmilitarisierung auch Abstand nehmen sollen? Durch die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 sollte eine gemeinnützige Stiftung durch eine öffentlich-rechtliche Körperschaft als Unternehmensrechtsträger ersetzt werden. Das Staatssekretariat tauschte also eine dem Gemeinwohl verpflichtete juristische Person des Privatrechts, für die der Grundsatz des Art. 46 Abs. 2 HLKO galt, dass Privateigentum nicht eingezogen werden darf, durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts aus, die Teil des deutschen Staats war. Dementsprechend erklärte Oberst *de Mangoux* gegenüber Staatsrat *Dr. Schmid* und den Staatssekretären *Renner* und *Dr. Wildermuth* am 21. Dezember 1946 – also mehr als einen Monat vor dem Beschluss der Rechtsanordnung und mit dem Wissen, dass das Staatssekretariat die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung anstrebte –, dass die Friedrichshafener Betriebe völlig zum Abtransport freigegeben seien und er auch ein Weiterführen der Friedensproduktion in Teilen der Betriebe für unmöglich halte. Die Stiftungsunternehmen sollten – unabhängig vom Rechtsträger, dem sie zugeordnet waren – keine Kriegsgüter mehr herstellen können.

- 105 Angesichts einer derartigen Sach- und Rechtslage hätte niemand ernsthaft erwarten dürfen, dass die französische Demontagepolitik aufgrund der „Sozialisierung durch Kommunalisierung“ künftig schonender ausgeübt werden würde. Nachdem die Demontage der Betriebe vor dem Beschluss der Rechtsanordnung auch noch explizit von Seiten der französischen Militärregierung mit dem Wissen, dass das Staatsekretariat eine Aufhebung der Stiftung anstrebte, angekündigt worden war, kann das Argument, dass man durch die „Sozialisierung“ die Demontagepolitik hätte mäßigen wollen, nur als vorgeschoben qualifiziert werden.
- 106 Was die Ebene der Stiftung selbst betraf, wäre es der französischen Militärregierung besitzungsrechtlich verboten gewesen, eine Aufhebung der gemeinnützigen Zeppelin-Stiftung anzuordnen.²⁰² Die Besatzungsmacht hat nach Art. 43 HLKO die Landesgesetze grundsätzlich zu beachten. Nur „soweit kein zwingendes Hindernis“ besteht, darf hiervon abgewichen werden.²⁰³ Die Befugnisse der Besatzungsmächte sind deshalb grundsätzlich darauf beschränkt, die öffentliche Ordnung wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten.²⁰⁴ Eingriffe in den rechtlichen Bestand dürfen von der Besatzungsmacht nicht vorgenommen werden, sofern die Besatzungszwecke dies nicht erfordern.²⁰⁵ Da von der wissenschaftsfördernden, gemeinnützigen Zeppelin-Stiftung keine Gefahr für die öffentliche Ordnung ausging, konnte besitzungsrechtlich gegen sie nicht vorgegangen werden. Zudem wäre die französische Militärregierung aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen den Alliierten für eine Aufhebung der Zeppelin-Stiftung nicht zuständig gewesen. Die Kompetenz für diese Entscheidung beanspruchte der Alliierte Kontrollrat, da die Stiftungsunternehmen über die Besatzungszonen hinweg tätig waren.²⁰⁶
- 107 Demgemäß „wünschte“ sich die französische Militärregierung lediglich eine Anwendung des § 15 der Stiftungssatzung. Sie durchbrach gerade nicht die Landesgesetze. Sie ermächtigte auch nicht zu einer Durchbrechung der Landesgesetze, da dies besitzungsrechtlich unzulässig gewesen wäre – zumal sie die einschlägige Ermächtigungsgrundlage des § 87 Abs. 1 BGB nicht einmal kannte. Diese Durchbrechung nahm das Direktorium des Staatssekretariats aus eigenständiger Kompetenz aufgrund einer unabhängigen Willensbildung vor, indem es mit der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 ein Sondergesetz erließ, das die gesetzlichen Anforderungen des § 87 Abs. 1 BGB umging und den Rechtsschutz der Zeppelin-Stiftung abschnitt. Dementsprechend qualifizierte der französische Hochkommissar die Rechtsanordnung

²⁰² S. a.(2).

²⁰³ Vgl. *Schweisfurth*, BB 1991, S. 281 (290).

²⁰⁴ *Bleckmann*, Grundgesetz und Völkerrecht, 1975, S. 76; vgl. auch BVerfGE 112, 1 (29 f.); *Münch* in FS *Schlochauer*, 1981, S. 457 (462).

²⁰⁵ Vgl. *Schäfer*, Juristische Lehre und Forschung an der Reichsuniversität Straßburg 1941-1944, 1999, S. 28 f.

²⁰⁶ S. a.(2).

später als einen von der Landesregierung erlassenen Befehl, der in einem Bereich lag, der nicht dem Besetzungsrecht vorbehalten war.

- 108 Der „Wunsch“ der französischen Militärregierung war demnach ein Ansinnen gewesen, das in rechtsverbindlicher Form völkerrechtswidrig gewesen wäre. Das Staatssekretariat war keineswegs verpflichtet gewesen, ihn zu befolgen. Allein schon aus diesem Grund kann er die eklatanten Ungleichbehandlungen nicht rechtfertigen. Vor allem aber war die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung gar kein Handlungsziel der französischen Militärregierung gewesen. Ursprünglich wollte sie die Zeppelin-Stiftung erhalten. Ihre Handlungsziele für die Stiftung waren „neuer Name, neue Männer, neue Produktion“ gewesen. Auf die Produktion nahm die französische Militärregierung durch ihre Demontagepolitik Einfluss. Einen neuen Namen hätte die Stiftung durch eine Satzungsänderung erhalten können. Dem hätten sich die Stiftungsorgane auch nicht verschlossen. Am Ende ging das Stiftungsvermögen auf die Stadt Friedrichshafen über, der Name „Zeppelin-Stiftung“ wurde aber beibehalten, so dass dieses französische Ziel durch die Aufhebung der rechtsfähigen Zeppelin-Stiftung überhaupt nicht verwirklicht wurde. Auch das Staatssekretariat brachte bereits am 21. Januar 1947 – also vor Beschluss der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 – in einem Schreiben an *Dr. Eckener* zum Ausdruck, dass man die „große Tradition der Zeppelin-Stiftung“ wahren wolle. Die französischen Interessen spielten für das Staatssekretariat demnach nur dann eine tragende Rolle, wenn sie den eigenen Handlungszielen entsprachen.
- 109 Was das französische Ziel „neue Männer“ und die dritte Ebene anging, so hätte das Staatssekretariat im Wege der Stiftungsaufsicht ohne weiteres den Vorstand durch den Erlass eines entsprechenden Verwaltungsaktes unter Anordnung der sofortigen Vollziehung abberufen können.²⁰⁷ Wieso das Staatssekretariat diesem Anliegen der französischen Militärregierung mittels dieser einfachen Handlungsmöglichkeit nicht umgehend nachkam, lässt sich nur dadurch erklären, dass das Staatssekretariat seine eigenen Ziele verfolgte. Es nutzte die Konstellation aus, dass die französische Militärregierung die Wehrwirtschaftsführer ablösen wollte, *Dr. Eckener* sich aber weigerte zurückzutreten. Anstatt das Problem mit einer rechtmäßigen Maßnahme aufzulösen, hielt das Staatssekretariat die Spannung aufrecht, um schließlich das Stiftungsvermögen nach einer Aufhebung der Stiftung unter Berufung auf die Wünsche der französischen Militärregierung zu sozialisieren. Für die Ablösung des fast 80-jährigen *Eckener* hätte es jedenfalls einer Aufhebung der Stiftung nicht bedurft – es wäre in keiner Weise erforderlich gewesen. Im Übrigen waren Entnazifizierungsmaßnahmen in Württemberg-Hohenzollern aufgrund der „Rechtsanordnung zur politischen Säuberung vom 28. Mai 1946“²⁰⁸ beim Staatssekretariat angesiedelt. *Otto Künzel*, der *Carlo Schmid* unmittelbar unterstellt war, traf danach letztinstanzlich alle Entscheidungen über

²⁰⁷ Vgl. *Schauhoff/Staudacher/Kirchhain*, Schriftsatz FGS/DST, 2015, S. 54, 67, 228.

²⁰⁸ Amtsblatt des Staatssekretariats für das französisch besetzte Gebiet Württemberg und Hohenzollerns 1946, S. 67.

Säuberungsmaßnahmen.²⁰⁹ Auch die Abberufung des alten Vorstandes konnte daher kein Grund sein, die Zeppelin-Stiftung aufzuheben, geschweige denn die eklatanten Ungleichbehandlungen zu rechtfertigen, die von der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 ausgingen.

ε) Zweckmäßigkeit wegen der Bedeutung der Zeppelin-Stiftung

- 110 Zur Prüfung bleibt das einzige Argument übrig, das für die Wahl der Rechtsform in der Begründung des Entwurfs der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 ausdrücklich angegeben worden war. Nach dem Vermerk vom 13. Januar 1947 entschied man sich für die Rechtsanordnung als Rechtsform aus Gründen der „Zweckmäßigkeit“. Man stellte auf die Bedeutung der Zeppelin-Stiftung ab und meinte, dass deshalb das gesamte Direktorium und nicht eine einzelne Landesdirektion entscheiden solle. Auch hier kann es sich nur um ein vorgeschobenes Argument handeln. Allen Beteiligten war bewusst, dass es sich bei der Aufhebung der Zeppelin-Stiftung um einen hochpolitischen Prozess handelte, der im Direktorium des Staatssekretariats abgestimmt wurde. Staatsrat *Dr. Schmid* war an vorderster Stelle involviert. Einer besonderen „Legitimation“ durch einen Beschluss des Direktoriums bedurfte es daher nicht. Die Legitimationswirkung einer Rechtsanordnung des Staatssekretariats reichte grundsätzlich auch nicht weiter als die eines anderen Exekutivaktes. Das Direktorium des Staatssekretariats war kein Parlament. Seine Spalte war auch nicht von einem Parlament gewählt. Es konnte sich nicht auf die demokratische Legitimation einer allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl stützen. *Carlo Schmid* vermied es gerade, den Anschein zu erwecken, einer parlamentarischen Regierung vorzustehen, da er sonst aufgrund erster Wahlen das Amt des Präsidenten an die CDU hätte abgeben müssen.²¹⁰ Selbst wenn der Rechtsanordnung die Legitimationswirkung eines Parlamentsgesetzes zugekommen wäre, hätte dies die eklatanten Ungleichbehandlungen nicht rechtfertigen können. Auch vom Parlamentsgesetz kann die „Willkür einer gesetzlichen Einzelfallregelung“ ausgehen, wie das Bundesverfassungsgericht unlängst wiederum in Bezug auf Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG zum Ausdruck gebracht hat.²¹¹
- 111 Vor allem aber stellt sich die Frage, was hier „zweckmäßig“ sein sollte. Für die Zeppelin-Stiftung war es sicherlich nicht zweckmäßig gewesen, dass durch diese Rechtsformwahl die gesetzlichen Anforderungen des § 87 Abs. 1 BGB umgangen wurden und für sie eine existenzvernichtende Sonderregelung erlassen wurde. Für sie war es auch nicht „zweckmäßig“ gewesen, dass ihr durch die Rechtsformwahl der Rechtsschutz abgeschnitten und der Rechtsakt der Kontrolle durch unabhängige Gerichte entzogen wurde. „Zweckmäßig“ war die Rechtsformwahl nur für das Staatssekretariat, das hier eine „Herrschaft der Staatsräson“ ausübte und sich nicht die rechtsstaatlichen

²⁰⁹ Vgl. *Henke*, Politische Säuberung unter französischer Besatzung, 1981, S. 80-84; *Klöckler*, in: *Schuster/Weber* (Hrsg.), Entnazifizierung im regionalen Vergleich, 2004, S. 511 (519).

²¹⁰ Vgl. *Raberg* in: Kommission für geschichtliche Landeskunde in Baden-Württemberg (Hrsg.), III/1, 2004, S. LII f.

²¹¹ BVerfGE 143, 246 Rn. 395.

„Erschwerungen des bequemen Ganges des Regierens“ antun wollte, die das Prinzip des allgemeinen Gesetzes und ein effektiver Rechtsschutz durch die dritte Gewalt mit sich bringen. Auch das Argument der „Zweckmäßigkeit“ konnte daher keinen rechtfertigenden Grund bilden.

v. Zwischenergebnis

- 112 Die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 benachteiligte die Zeppelin-Stiftung in doppelter Hinsicht. Sie war ein rechtsfolgenverweisendes Sondergesetz, das nach dem Maßstab des § 87 Abs. 1 BGB zu einem massiven Systembruch führte.²¹² Zugleich schnitt sie der Zeppelin-Stiftung als formelles Gesetz den Rechtsschutz ab.²¹³ Es gab keinen Grund, der diese eklatanten Ungleichbehandlungen, die auf die Vernichtung der Rechtsexistenz der Zeppelin-Stiftung zielten, auch nur ansatzweise rechtfertigen konnte.²¹⁴ Die gilt insbesondere für die von *Carlo Schmid* angestrebte und untauglich durchgeführte „Sozialisierung durch Kommunalisierung“.
- 113 Das Staatssekretariat wählte bewusst die Rechtsform des Gesetzes, weil es mit einem auf § 87 Abs. 1 BGB gestützten Verwaltungsakt seine Ziele nicht hätte erreichen können und beging damit einen zweifachen Formenmissbrauch. Die Rechtsfolgenverweisung durch ein formelles Gesetz führte zu einer „Tatbestands- und Subsumtionsvermeidung“²¹⁵ in Bezug auf § 87 Abs. 1 BGB. Zugleich wurde durch die Rechtsform des Gesetzes der Rechtsschutz missbräuchlich ausgehebelt.²¹⁶ Die Rechtsanordnung war ein Akt der Willkürherrschaft, der von Anfang an nichtig war. Aufgrund des Verstoßes gegen höherrangiges Recht lag eine ipso iure-Nichtigkeit vor.

(4) Vereinbarkeit mit der besetzungsrechtlichen Zuweisung der Legislativkompetenz und den grundlegenden Elementen des Rechtsstaatsprinzips

- 114 Die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 könnte ferner nichtig sein, weil sie nicht vom zuständigen Organ beschlossen wurde. Für den Erlass von Rechtsvorschriften war – wie oben ausgeführt²¹⁷ – das Direktorium des Staatssekretariats zuständig. Diese Kompetenz ergab sich aus mehreren Konkretisierungsstufen. Der französische Oberkommandierende in Deutschland hatte das Staatssekretariat durch seine Erklärung vom 4. Dezember 1946²¹⁸ und dem dazu verfassten Schreiben vom 9. Dezember 1946²¹⁹

²¹² S. (b) ii.

²¹³ S. (b) iii.

²¹⁴ S. (b) iv.

²¹⁵ Vgl. *Pestalozza*, Formenmißbrauch des Staates, 1973, S. 144.

²¹⁶ Vgl. *Scheuner*, Rechtsgutachten, 1952, S. 20; vgl. zum Formenmissbrauch unter Rechtsschutzgesichtspunkten auch *Maunz/Dürig/Schmidt-Aßmann*, 90. EL Februar 2020, GG Art. 19 Abs. 4 Rn. 68

²¹⁷ S. a. (1).

²¹⁸ Amtsblatt des Staatssekretariats für das französisch besetzte Gebiet Württembergs und Hohenzollerns 1946, S. 255.

²¹⁹ Abgedruckt bei *Konstanzer*, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 18 (1970), S. 204 in Französisch (S. 210-212) und in deutscher Übersetzung (S. 212 f.).

„als provisorische Regierung“ ermächtigt, „Vorschriften mit Gesetzeskraft“ zu erlassen. Damit war jedenfalls das Staatssekretariat als Kollegialorgan ermächtigt. Diese Kompetenz wurde durch das „Statut des Staatssekretariats für das französisch besetzte Gebiet Württembergs und Hohenzollerns“ vom 30. Oktober 1945,²²⁰ das nach Genehmigung durch die französische Militärregierung²²¹ in Kraft trat, in Bezug auf das Direktorium des Staatssekretariats konkretisiert. Das Direktorium hatte nach Art. V des Statuts die Befugnis, Rechtsvorschriften zu erlassen und abzuändern. Demgemäß stellte auch das Bundesverfassungsgericht in einer frühen Entscheidung fest, dass das Direktorium des Staatssekretariats Württemberg-Hohenzollerns für den Erlass von Rechtsanordnungen zuständig war.²²²

- 115 Auch die im Amtsblatt des Staatssekretariats verkündete Rechtsanordnung leitet mit folgenden Worten ein:

„Rechtsanordnung über die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung in Friedrichshafen
vom 28. Januar 1947

Das Direktorium hat am 28. Januar 1947 folgende Rechtsanordnung beschlossen:“

Nach dem Protokoll der 103. Sitzung des Direktoriums des Staatssekretariats wurde am 28. Januar 1947 jedoch nicht eine Rechtsanordnung über die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung beschlossen, sondern die „Rechtsanordnung über Änderung der Zweckbestimmung und der Verfassung der Zeppelininstiftung Friedrichshafen a.B. vom 12.11.1946“. Das Direktorium entschied demnach nicht über den „Entwurf einer Rechtsanordnung über die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung in Friedrichshafen“, zu dem Dr. Wilhelm am 13. Januar 1947 noch in einem Vermerk an Staatssekretär Renner Stellung genommen hatte. Gegenstand des Beschlusses vom 28. Januar 1947 war vielmehr der Entwurf der Rechtsanordnung über die Änderung der Zweckbestimmung, zu dem das Direktorium des Staatssekretariats in seiner 90. Sitzung am 12. November 1946 bereits einen Beschluss gefasst hatte. Da beide Entwürfe inhaltlich gänzlich verschieden ausgestaltet waren und eine völlig unterschiedliche Zielsetzung hatten, war zwischen ihnen notwendig zu differenzieren, sodass mit dem Entwurf vom „12.11.1946“ nicht der Entwurf über die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung gemeint sein konnte. Zwischen dem Protokoll und dem Amtsblatt besteht somit eine entscheidende Diskrepanz.

- 116 Unklar ist, wo der Fehler verortet ist. Insofern ist zwischen der tatsächlichen Beschlussfassung, der protokollierten Beschlussfassung und der Verkündung im Amtsblatt zu unterscheiden. Der Fehler könnte zunächst darin liegen, dass die tatsächliche Beschlussfassung und die protokolierte Beschlussfassung nicht

²²⁰ Amtsblatt des Staatssekretariats für das französisch besetzte Gebiet Württembergs und Hohenzollerns 1945, S. I; vgl. auch Scheuner, Rechtsgutachten, 1952, S. 7.

²²¹ Amtsblatt des Staatssekretariats für das französisch besetzte Gebiet Württembergs und Hohenzollerns 1942, S. 2.

²²² Vgl. BVerfGE 2, 124 (127 f.).

übereinstimmen. Dafür spricht, dass nach dem Protokoll zunächst die „Auflösung der Zeppelinstiftung Friedrichshafen [...] erneut besprochen“ wurde. Zudem können äußere Umstände für die Unrichtigkeit der Protokollfassung angeführt werden, weil später so verfahren wurde, wie es im Amtsblatt verkündet worden war.

- 117 Dagegen spricht aber, dass die „Rechtsanordnung über Änderung der Zweckbestimmung und der Verfassung der Zeppelinstiftung Friedrichshafen a.B. vom 12.11.1946“ exakt bezeichnet wird. Nach dem Protokoll der 90. Sitzung des Staatssekretariats, die eben am 12. November 1946 stattfand, wurde eine entsprechende „Rechtsanordnung über Änderung der Zweckbestimmung und der Verfassung der Zeppelinstiftung Friedrichshafen am Bodensee“ unter dem ersten Tagesordnungspunkt „Buchhorner Stiftung“ auch behandelt. Vor allem aber wurde das Protokoll von der 103. Sitzung am 28. Januar 1947 förmlich geprüft und mit einem Richtigkeitsvermerk versehen. Wie hätte es im Protokoll, das zu diesem Punkt nur zwei kurze Absätze enthält, auch zu so einem Fehler kommen können? Ein Blick hätte genügt, ihn zu entdecken. In Anbetracht der tatsächlichen Umstände kann es auch durchaus sein, dass man zunächst über die Auflösung der Zeppelin-Stiftung debattierte und dann aufgrund erheblicher rechtlicher Bedenken zu dem Schluss kam, nur die Satzung der Zeppelin-Stiftung zu ändern und eine Zweckänderung vorzusehen. In diesem Fall läge der Fehler in der Verkündung und man hätte – dann wohl bewusst – die falsche Rechtsanordnung veröffentlicht.
- 118 Diese Unwägbarkeiten sind nicht bloße „offenbare Unrichtigkeiten“, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in einem fehlerhaften Gesetzesbeschluss noch berichtigt werden dürften.²²³ Für das Bundesverfassungsgericht ist insofern maßgebend, dass „mit der Berichtigung nicht der rechtlich erhebliche materielle Gehalt der Norm und mit ihm seine Identität angetastet wird“.²²⁴ Hier würde man aber dem Gegenstand des Beschlusses des Direktoriums eine andere Identität geben, wenn man ihn mit der im Amtsblatt verkündeten Rechtsanordnung gleichsetzen würde. Eine etwaige Berichtigung – für die es auch keine Anhaltspunkte gibt – wäre daher nicht möglich gewesen. Man hätte einen neuen Beschluss fassen müssen.
- 119 Letztendlich ist das Beschlussprotokoll für die Beweiswürdigung ausschlaggebend. Ihm kommt als öffentlicher Urkunde²²⁵ nach §§ 417, 418 ZPO eine erhöhte Beweiskraft zu. Es ist daher davon auszugehen, dass die „Rechtsanordnung über die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung in Friedrichshafen“ in der 103. Sitzung des Direktoriums des Staatssekretariats am 28. Januar 1947 nicht beschlossen wurde. Es findet sich in den Protokollen – soweit ersichtlich – auch kein Nachweis, dass die Rechtsanordnung auf

²²³ Vgl. BVerfGE 48, 1 (18 f.); 105, 313 (334 f.).

²²⁴ BVerfGE 105, 313 (335).

²²⁵ Vgl. zur Qualifikation des Amtlichen Beschlussprotokolls des Bundestages als öffentliche Urkunde Schürmann in Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 20 Rn. 67; vgl. auch F.-L. Klein in Schneider/Zeh (Hrsg.) Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 35 Rn. 2 f.

einer anderen Sitzung des Direktoriums des Staatssekretariats beschlossen worden wäre.

- 120 Dieser Beschluss konnte auch nicht durch andere Handlungen von Mitgliedern des Staatssekretariats ersetzt werden. Die Kompetenz lag bereits nach der Ermächtigung durch den französischen Oberbefehlshaber bei der „provisorischen Regierung“, womit das Kollegialorgan angesprochen war. Aufgrund der Konkretisierung durch das Statut des Staatssekretariats war sie dem Direktorium explizit zugewiesen. Ein Mitglied oder ein Teil der Mitglieder des Direktoriums hätte die Gesetzgebungskompetenz daher nicht ausüben können. Es wäre ein Nichtakt gewesen.
- 121 Da das zuständige Organ die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 nicht beschlossen hat, ist sie somit auch aus diesem Grund nie in Kraft getreten. Die Rechtsanordnung vom 12. November 1946 wurde zwar beschlossen, aber nicht im Amtsblatt des Staatssekretariats verkündet, sodass auch sie nicht in Kraft getreten ist.
- 122 Das Inkrafttreten eines formellen Gesetzes ohne Beschluss des zuständigen Organs wäre im Übrigen auch nicht mit den grundlegenden Elementen des Rechtsstaatsprinzips zu vereinbaren, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den vorverfassungsrechtlichen Gerechtigkeitspostulaten gehören, denen auch das Staatssekretariat Württemberg-Hohenzollerns verpflichtet war.²²⁶ Zu diesem Kern des Rechtsstaatsprinzips dürften auch rudimentäre Anforderungen an die Förmlichkeit des Gesetzes gehören. Neben der Verkündung des Gesetzes gehört hierzu zumindest, dass das Gesetz vom zuständigen Organ beschlossen wurde. Da es hieran im vorliegenden Fall fehlt, ist auch insofern ein Verstoß zu verzeichnen.

(5) Vereinbarkeit mit den Grundrechten des Grundgesetzes

- 123 Mit dem Zusammentritt des Ersten Deutschen Bundestages war die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 aufgrund von Art. 123 Abs. 1 GG auch am Maßstab des Grundgesetzes zu überprüfen.²²⁷ Da zu diesem Zeitpunkt die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers wegfiel, wäre die Rechtsanordnung bereits aus diesem Grund nichtig gewesen.²²⁸ Die Rechtsanordnung hätte sich aber auch nicht mit dem allgemeinen Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG vereinbaren lassen, in dem das Willkürverbot durch die Verfassunggebung positiviert wurde. Zugleich war die Rechtsanordnung ein verfassungswidriges Sondergesetz im Sinne der Rheinstahl-Formel des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG.²²⁹ Der Gesetzgeber hatte sich hier einen Fall willkürlich herausgegriffen und zum Gegenstand einer Ausnahmeregelung gemacht. Vor derartigen Sondergesetzen schützt Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG mit einem

²²⁶ S. (3)(a).

²²⁷ S. (2) (b) i.

²²⁸ S. (2) (b) iii.

²²⁹ Vgl. BVerfGE 25, 371 (399); vgl. auch *Hufeld*, in: Bonner Kommentar, 204. EL Juni 2020, GG Art. 19 Abs. 1 Satz 1 Rn. 49; *Maunz/Dürig/Remmert*, 90. EL Februar 2020, GG Art. 19 Abs. 1 Rn. 16

absoluten Diskriminierungsverbot.²³⁰ Außerdem hätte die Rechtsanordnung Art. 19 Abs. 4 GG verletzt.²³¹

3. *Liquidation*

- 124 Selbst wenn die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 nicht von Anfang an richtig gewesen wäre, heißt das nicht, dass die Zeppelin-Stiftung damit auch ihre Rechtsexistenz verloren hätte. Nach § 1 der Rechtsanordnung wurde die Zeppelin-Stiftung „gemäß § 87 Abs. 1 BGB aufgehoben“. Die Rechtsanordnung verwies demnach auf die Rechtsfolge der stiftungsrechtlichen Vorschrift. Sie war darauf gerichtet, die Rechtswirkungen zu erzielen, die ein auf § 87 Abs. 1 BGB gestützter Verwaltungsakt gehabt hätte. Demgemäß griff § 2 der Rechtsanordnung auch § 15 der Stiftungsurkunde auf, der eine Regelung zur Anfallberechtigung zugunsten der Stadt Friedrichshafen vorsah. Eine Aufhebungsverfügung nach § 87 Abs. 1 BGB führt jedoch grundsätzlich noch nicht zum Verlust der Rechtsexistenz des Rechtsträgers Stiftung. Dies ist nur dann der Fall, wenn nach § 88 S. 2 i.V.m. § 46 BGB a.F. (§ 88 S. 3 i.V.m. § 46 BGB n.F.) das Stiftungsvermögen an den Fiskus im Wege der Gesamtrechtsnachfolge fällt. Bei allen anderen Anfallberechtigten ist nach §§ 47-53 BGB ein Liquidationsverfahren durchzuführen.²³² Entgegen dem Wortlaut des § 88 S. 1 BGB „erlischt“ die Rechtsexistenz in der Liquidation nicht, um durch eine Fiktion ersetzt zu werden. Das Liquidationsverfahren bewirkt vielmehr eine Änderung des Stiftungszwecks. Die Stiftung ist darauf ausgerichtet, abgewickelt zu werden. Sie ist in diesem Zustand weiterhin umfassend rechtsfähig.²³³
- 125 Da unter den Begriff des Fiskus in § 46 BGB nur der Staatsfiskus von Bund und Ländern fällt²³⁴ und eine Gesamtrechtsnachfolge der Stadt Friedrichshafen auch aus anderen Gründen nicht in Betracht kommt, wäre die Zeppelin-Stiftung nach einem Inkrafttreten der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 daher nur in Liquidation gewesen.²³⁵ Da eine Liquidation nicht durchgeführt wurde, wäre die Zeppelin-Stiftung in der Liquidation geblieben, bis die Nichtigkeit der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 aufgrund der fortfallenden Gesetzgebungskompetenz des Landes Württemberg-Hohenzollern mit dem Zusammentritt des Ersten Bundestages eingetreten wäre.²³⁶ Die durch die Aufhebung der Stiftung bewirkte Änderung des Stiftungszwecks, wäre wieder entfallen. Mit diesem Zeitpunkt hätte die Stiftung wegen nunmehr eingetretener Nichtigkeit der

²³⁰ Vgl. Hufeld, in: Bonner Kommentar, 204. EL Juni 2020, GG Art. 19 Abs. 1 Satz 1 Rn. 14 f., 99 ff., 180 ff.

²³¹ Vgl. Scheuner, Rechtsgutachten, 1952, S. 17 ff.

²³² MüKoBGB/Weitemeyer, 8. Aufl., 2018, BGB § 88 Rn. 2.

²³³ Staudinger/Hüttemann/Rawert, BGB, Buch 1, AT, 2017, § 88 Rn. 3, 11; Richter in Richter (Hrsg.), Stiftungsrecht, 2019, § 9 Rn. 52-55; vgl. auch K. Schmidt, AcP 174 (1974), S. 55 (67 f.); OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.7.2014 – 6 A 10976/13 –, Rn. 29, juris.

²³⁴ Otto, jurisPK-BGB, 9. Aufl., § 46 BGB Rn. 4.

²³⁵ Vgl. Jakob, Rechtsgutachten, 2016, Rn. C-15 ff., C-121 ff.; Weitemeyer, Rechtsgutachten, 2015, S. 69 ff.; Schauhoff/Staudacher/Kirchhain, Schriftsatz FGS/DST, S. 204 ff.

²³⁶ S. 2. b. (2) (b).

Rechtsanordnung ihren ursprünglichen Zweck wiedererhalten und den Zustand der Liquidation wieder verlassen.

E. Ergebnisse der Untersuchung

[I] Die Zeppelin-Stiftung wurde rechtmäßig errichtet. Mit der Genehmigung vom 1. April 1909 war sie in rechtliche Existenz getreten und hatte Rechtsfähigkeit erlangt. Diese Rechtsexistenz kann sie allein aufgrund der Rechtsanordnung des Staatssekretariats Württemberg-Hohenzollerns vom 28. Januar 1947 verloren haben. Die Rechtsexistenz der Zeppelin-Stiftung bestünde daher fort, wenn die Rechtsanordnung von Anfang an nichtig gewesen wäre. Das heißt aber nicht, dass die Stiftung ihre Rechtsexistenz verloren hätte, wenn die Rechtsanordnung nicht von Anfang an nichtig gewesen wäre. Mit der Aufhebung gemäß § 87 Abs. 1 BGB wäre die Rechtsexistenz der Stiftung grundsätzlich noch nicht erloschen gewesen, da nach § 88 S. 2 i.V.m. § 47 ff. BGB a.F. respektive § 88 S. 3 i.V.m. § 47 ff. BGB n.F. grundsätzlich eine Liquidation durchgeführt werden muss. Solange eine Stiftung nach der Aufhebung nicht liquidiert wird, besteht sie grundsätzlich rechtlich fort und ist rechtsfähig.

[II] Das Staatssekretariat Württemberg-Hohenzollern, das die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 erlassen hat, übte aufgrund einer Ermächtigung der französischen Militärregierung sowohl die legislative als auch die gubernative Gewalt aus. Ein gewähltes Landesparlament mit Gesetzgebungsgewalt gab es damals nicht. Dennoch ist die Rechtsanordnung als formelles Gesetz des Landes Württemberg-Hohenzollern zu qualifizieren. Für diese Einordnung ist allein auf die Form der Maßnahme abzustellen. Dass es sich im vorliegenden Fall um einen verkappten Verwaltungsakt in Gesetzesform handelt, ist insofern unerheblich.

[III] Die Rechtsanordnung ist auch nicht als sog. verdecktes Besatzungsrecht zu qualifizieren. Eine rechtsverbindliche Weisung der französischen Militärregierung an das Staatssekretariat, die Zeppelin-Stiftung aufzuheben, wäre völkerrechtswidrig gewesen. Demgemäß finden sich in den Materialien der Rechtsanordnung keine Anhaltspunkte, dass eine derartige Weisung von der französischen Militärregierung erteilt worden wäre. Die Besatzungsmacht formulierte in Bezug auf die Zeppelin-Stiftung selbst lediglich „Wünsche“. Die französische Militärregierung beabsichtigte auch nicht die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung. Ihre Ziele für die Stiftung waren vielmehr – prägnant zusammengefasst – „neuer Name, neue Männer, neue Produktion“.

[IV] Weil die Rechtsanordnung ein formelles Gesetz war, bildet für die Frage ihrer Wirksamkeit allein höherrangiges Recht den Überprüfungsmaßstab. Kollisionen mit gleichrangigem Recht sind nach den allgemeinen Regeln *lex specialis derogat legi generali* und *lex posterior derogat legi priori* aufzulösen.

[V] Die Weimarer Reichsverfassung kommt insofern als Überprüfungsmaßstab nicht in Betracht. Aufgrund der nationalsozialistischen Herrschaft verlor sie ihre „Verfassungskraft“. Sofern einzelne Bestimmungen fortgalten, hatten sie nur den Rang

von Landesrecht. Der Satz „Reichsrecht bricht Landesrecht“ gemäß Art. 13 Abs. 1 WRV war aufgehoben (s. auch [VI]).

[VI] Auch das BGB hatte zum Zeitpunkt des Erlasses der Rechtsanordnung nur den Rang von Landesrecht. Mit der Kapitulation am 8. Mai 1945 war der Zentralstaat zusammengebrochen. Die Staatsgewalt wurde nur noch von den Ländern – unter den Vorgaben des Besetzungsrechts – ausgeübt. Die Rechtsanordnung ging daher bei ihrem Erlass als spezielleres, späteres Gesetz gegenüber § 87 BGB a.F. vor.

[VII] Der Rang des BGB änderte sich jedoch gemäß Art. 123 Abs. 1, Art. 125 Nr. 1 GG mit dem Zusammentritt des Ersten Deutschen Bundestages. Ab diesem Zeitpunkt war das BGB Bundesrecht mit der Folge, dass die Kompetenzregel des Art. 72 Abs. 1 GG und die Kollisionsregel des Art. 31 GG im vorliegenden Fall zur Anwendung kommen. Die Kompetenzfrage nach Art. 72 Abs. 1 GG geht dabei der Kollisionsfrage nach Art. 31 GG vor.

[VIII] Auf die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 ist Art. 125 Nr. 2 GG nicht anwendbar. Sie wäre nicht zu Bundesrecht geworden, wenn sie zu diesem Zeitpunkt wirksam gewesen wäre.

[IX] Die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 wäre mit dem Ablauf des 7. September 1949 (Zusammentritt des Ersten Bundestages) wegen Art. 72 Abs. 1 GG nichtig geworden, wenn sie nicht von Anfang an nichtig gewesen wäre. Der Bund hat die Materie „Aufhebung von privatrechtlichen Stiftungen“, die Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 GG zuzuordnen ist, erschöpfend geregelt. Dies betrifft insbesondere die Aufhebung wegen Unmöglichkeit des Stiftungszwecks. Auch der nachträgliche Fortfall der Gesetzgebungskompetenz entfaltet Sperrwirkung i.S.d. Art. 72 Abs. 1 GG. Das Land hatte für die Rechtsanordnung – jedenfalls für den wesentlichen Teil – keine Gesetzgebungskompetenz mehr.

[X] Hätte keine anderweitige Nichtigkeit vorgelegen, wäre die Rechtsanordnung mit Ablauf des 7. September 1949 nach Art. 31 GG nichtig geworden. Sie hätte sich mit dem höherrangigen § 87 Abs. 1 BGB nicht vereinbaren lassen. Die Rechtsanordnung entsprach weder den formell-rechtlichen noch den materiell-rechtlichen Anforderungen der Vorschrift. Insbesondere war der Tatbestand des § 87 Abs. 1 BGB nicht erfüllt. Es lag weder eine vollständige noch eine dauerhafte Unmöglichkeit der Erfüllung des Stiftungszwecks vor, wie es die Norm aber voraussetzt. Auch die gesetzlichen Grenzen des Ermessens wären überschritten gewesen. Die Aufhebung einer Stiftung ist nur ultima ratio. Die Zweckänderung ist ihr vorzuziehen. Hier hätte es dem Stifterwillen entsprochen, den Zweck einer Unternehmensträgerstiftung, der in der ursprünglichen Satzung vorgesehen war, wiederherzustellen.

[XI] Ob die Rechtsanordnung von Anfang an nichtig war, hängt auch davon ab, ob es vorverfassungsrechtliche Gerechtigkeitspostulate gab, an die das Staatssekretariat in der Besetzungszeit vor Inkrafttreten der Verfassung für Württemberg-Hohenzollern und des Grundgesetzes gebunden war. Dies ist zu bejahen. Das Bundesverfassungsgericht

wendet sich insofern – in Anlehnung an *Gustav Radbruch* – gegen den radikalen Positivismus. Es bejaht grundlegende Gerechtigkeitspostulate, an die es selbst den Verfassunggeber gebunden sieht. Demgemäß hat es in seiner Rechtspraxis Vorschriften der deutschen Unrechtsregime (Ausbürgerungsbeschluss, Mauerschützen) die Geltung abgesprochen.

[XII] Dieser Maßstab stellt jedoch hohe Anforderungen auf. Bloße Ungerechtigkeiten genügen nicht, um einer Norm deshalb die Wirksamkeit zu nehmen. Die Anwendung des allgemeinen Gleichheitssatzes, den das Bundesverfassungsgericht als überpositiven Rechtsgrundsatz ansieht, beschränkt sich daher auf ein Willkürverbot. Das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz ist im Übrigen auch durch die Proklamation Nr. 3 des Kontrollrats in Deutschland vorgeschrieben.

[XIII] Die grundsätzliche Wirksamkeit des positiven Rechts leitet das Bundesverfassungsgericht in Anlehnung an *Radbruch* aus dem Prinzip der Rechtssicherheit ab. Diese Rechtssicherheit vermittelt aber – nach hier vertretener Auffassung – nur das allgemeine Gesetz. Dem Sondergesetz für den Einzelfall kommt dieser Rechtswert nicht zu. Dies würde im vorliegenden Fall dafürsprechen, anstatt einer Willkürprüfung eine strengere Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen. Dennoch wird hier nur eine Willkürprüfung vorgenommen. Dem Willkürverbot ist Genüge getan, wenn es für eine Ungleichbehandlung irgendeinen einleuchtenden Grund gibt. Allerdings hängen die Anforderungen an die Rechtfertigung auch hier vom Ausmaß der Ungleichbehandlung ab. Willkürprüfung und Verhältnismäßigkeitsprüfung liegen in der Wertung nicht zu weit auseinander.

[XIV] Im vorliegenden Fall liegen zwei eklatante Ungleichbehandlungen vor. Zum einen ist ein Systembruch durch Sondergesetz zu verzeichnen. § 87 Abs. 1 BGB bildete hier als allgemeines Landesgesetz den Vergleichsmaßstab und stellte sehr hohe Anforderungen an die Aufhebung einer privatrechtlichen Stiftung. Diese stiftungsrechtlichen Maßgaben wurden umgangen, indem man auf die Rechtsform des Gesetzes anstatt des Verwaltungsaktes zurückgriff. Die Rechtsanordnung war als Rechtsfolgenverweisung konzipiert. Auf die Erfüllung des Tatbestandes des § 87 Abs. 1 BGB kam es daher nicht mehr an. Ein Rechtsformmissbrauch der Tatbestands- und Subsumtionsvermeidung ist zu verzeichnen. Auch über die Ermessensanforderungen des § 87 Abs. 1 BGB konnte man sich so hinwegsetzen. Mit dem Ziel der Existenzvernichtung hatte dies eine massive rechtsstaatliche Beeinträchtigung zur Folge. Die Rechtssicherheit, die § 87 Abs. 1 BGB damals Stiftungen vermittelte, wurde durch eine konkret-individuelle Regelung des Einzelfalls in der Rechtsform eines formellen Gesetzes (sog. verkappter Verwaltungsakt) negiert.

[XV] Die zweite eklatante Ungleichbehandlung liegt im Ausschluss des Rechtsschutzes. Zum Zeitpunkt des Erlasses der Rechtsanordnung gab es keinen Rechtsbehelf, um gegen ein formelles Gesetz vorzugehen. Die Verfassung für Württemberg-Hohenzollern sah zwar eine konkrete Normenkontrolle vor, mit der sich

ein Gericht bei Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes an den Staatsgerichtshof hätte wenden können. Sie trat aber erst später in Kraft. Zudem war man der Ansicht, dass die konkrete Normenkontrolle nur in Bezug auf Gesetze Anwendung finden sollte, die nach Inkrafttreten der Landesverfassung verkündet worden waren. Vor allem aber wäre die Zeppelin-Stiftung nach der Intention der Rechtsanordnung vor Inkrafttreten der Verfassung bereits ihrer Existenz beraubt gewesen. Gegen einen Verwaltungsakt, der die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung zum Gegenstand gehabt hätte, wäre hingegen der Rechtsweg zum Verwaltungsgerichtshof in Bebenhausen eröffnet gewesen. Das Gerichtsverfahren wäre nach der dann in Kraft getretenen Landesverfassung auch rechtsstaatlich ausgestaltet gewesen. Im Übrigen war das Vorgehen des Staatssekretariats auf eine schnelle Existenzvernichtung der Zeppelin-Stiftung angelegt. Das Staatssekretariat negierte somit auch den Anspruch der Zeppelin-Stiftung auf Justizgewährung, indem es auf die Rechtsform des Gesetzes missbräuchlich zurückgriff.

[XVI] Diese eklatanten Ungleichbehandlungen lassen sich auch nach dem Maßstab einer Willkürprüfung nicht rechtfertigen. Sofern das Staatssekretariat einem Irrtum über die Rechtsmaßstäbe unterlegen sein sollte, ist dies irrelevant. Willkür setzt keinen subjektiven Schuldvorwurf voraus. Das massive Unrecht gegenüber der Zeppelin-Stiftung hätte sich vielmehr noch verstärkt, wenn man die vermeintliche Chance einer maßstabslosen Existenzvernichtung kurz vor Inkrafttreten der Landesverfassung hätte nutzen wollen.

[XVII] Auch eine Sozialisierung des Stiftungsvermögens kann die Ungleichbehandlungen in keiner Weise rechtfertigen. Weder die rechtliche Existenz noch die Zwecke von Stiftungen stehen im Belieben der Staatsgewalt. Unverständlich ist auch, wieso dem Gemeinwohl durch eine Zuordnung des Stiftungsvermögens an eine Gemeinde besser gedient gewesen wäre als an die altruistisch handelnde, gemeinnützige Stiftung. Auch eine Konzentration des Stiftungsvermögens auf eine Gemeinde zur exorbitanten Überfinanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge widerspricht einer Sozialisierung. Angesichts des baldigen Inkrafttretens der Landesverfassung, die die Eigentumsfreiheit schützte, wäre eine Sozialisierung auch nicht legitim gewesen. Vor allem aber war die Rechtsanordnung nicht als Sozialisierungsmaßnahme konzipiert, sondern zielte mit § 87 Abs. 1 BGB auf eine stiftungsrechtliche Zwecksetzung.

[XVIII] Die Unmöglichkeit der Erfüllung des Stiftungszwecks scheidet als Rechtfertigungsgrund von vornherein aus. Wenn der Tatbestand des § 87 Abs. 1 BGB erfüllt gewesen wäre, hätte man auf den Verwaltungsakt als dafür vorgesehene Maßnahme zurückgreifen müssen. Durch die Konzeption einer Rechtsfolgenverweisung umging man aber gerade die tatbestandlichen Anforderungen. Vor allem aber hätte es keinen Grund gegeben, den Rechtsschutz durch Gesetz auszuschließen, wenn es dem Staatssekretariat nur um die Unmöglichkeit der Erfüllung des Stiftungszwecks gegangen wäre.

[XIX] Auch die Anregungen und Wünsche der französischen Militärregierung konnten die eklatanten Ungleichbehandlungen nicht rechtfertigen. Das französische Anliegen war eine Absetzung der alten Stiftungsvorstände. An einer Aufhebung der gemeinnützigen Stiftung hatte sie kein Interesse. Hierfür hätte es auch keine besetzungsrechtliche Grundlage gegeben. Zudem hätte für eine Aufhebung der Stiftung eine Zuständigkeit des Alliierten Kontrollrats bestanden. Um dem Interesse der französischen Militärregierung nachzukommen, hätte das Staatssekretariat die beiden Vorstände durch eine stiftungsaufsichtsrechtliche Verfügung lediglich abberufen müssen. Was den „neuen Namen“ betrifft, wurde das französische Anliegen nicht erfüllt. Die Stadt Friedrichshafen führt das Stiftungsvermögen bis heute unter dem Namen „Zeppelin-Stiftung“.

[XX] Die „Zweckmäßigkeit wegen Bedeutung der Zeppelin-Stiftung“ ist der einzige Grund, der in den Materialien der Rechtsanordnung für die Rechtsformwahl angegeben wird. Er kann das rechtsmissbräuchliche Handeln in keiner Weise erklären und keine Rechtfertigung bieten.

[XXI] Die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 war somit wegen eines Verstoßes gegen das Willkürverbot von Anfang an nichtig. Es lag wegen eines Verstoßes gegen höherrangiges Recht eine ipso iure-Nichtigkeit vor.

[XXII] Die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 ist außerdem nie in Kraft getreten, weil das für den Erlass von Rechtsvorschriften zuständige Direktorium des Staatssekretariats keinen entsprechenden Beschluss gefasst hat. Nach dem Protokoll des Direktoriums des Staatssekretariats, dem als öffentlicher Urkunde erhöhte Beweiskraft zukommt, fasste das Staatssekretariat nur einen Beschluss zur „Rechtsanordnung über Änderung der Zweckbestimmung und der Verfassung der Zeppelinstiftung Friedrichshafen a.B. vom 12.11.1946“, die eine gänzlich andere Zielrichtung als die im Amtsblatt des Staatssekretariats verkündete Rechtsanordnung hatte. Weil die „Rechtsanordnung über die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung in Friedrichshafen vom 28. Januar 1947“ nicht beschlossen wurde, ist sie nicht in Kraft getreten. Die Rechtsanordnung vom 12. November 1946 wurde zwar beschlossen, aber nicht im Amtsblatt des Staatssekretariats verkündet, sodass auch sie nicht in Kraft getreten ist.

[XXIII] Ein förmliches Gesetz ohne Beschluss des zuständigen Organs ließe sich im Übrigen auch nicht mit den grundlegenden Elementen des Rechtsstaatsprinzips vereinbaren, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den vorverfassungsrechtlichen Gerechtigkeitspostulaten gehören, denen auch das Staatssekretariat verpflichtet war.

[XXIV] Mit Inkrafttreten des Grundgesetzes wäre im Übrigen Art. 123 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG als Prüfungsmaßstab zur Anwendung gekommen. Da hier ein Verstoß gegen das Willkürverbot festgestellt wurde und es sich bei der Rechtsanordnung um einen eklatanten Systembruch i.S.d. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG handelt, ist von Verstößen gegen die angesprochenen Grundrechte auszugehen. Die Rechtsanordnung hätte auch Art. 19 Abs. 4 GG verletzt.

[XXV] Selbst wenn die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 aus den vorgenannten Gründen nicht von Anfang an nichtig gewesen wäre, wäre die Zeppelin-Stiftung weiterhin rechtlich existent, da eine Liquidation der Stiftung nicht durchgeführt wurde. Befindet sich eine Stiftung in Liquidation, ist sie weiterhin nach § 88 S. 2 i.V.m. § 49 Abs. 2 BGB a.F. (§ 88 S. 3 i.V.m. § 49 Abs. 2 BGB a.F.) rechtsfähig. Erst mit der Durchführung der Liquidation erlischt das Rechtssubjekt. Eine Liquidation ist nach § 88 S. 2 i.V.m. § 46 BGB a.F. (§ 88 S. 3 i.V.m. § 46 BGB n.F.) nur dann nicht erforderlich, wenn das Vermögen an den Fiskus fällt. Unter Fiskus i.S.d. § 46 BGB a.F. sind aber nur der Landes- und der Bundesfiskus zu verstehen. Eine Kommune wie die Stadt Friedrichshafen lässt sich nicht hierunter subsumieren. Die Zeppelin-Stiftung hätte sich daher zunächst in Liquidation befunden, wäre aber weiterhin rechtsfähig gewesen. Mit dem Zusammentritt des Ersten Bundestages wäre dann die Gesetzgebungskompetenz des Landes für die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 nach Art. 72 Abs. 1 GG nachträglich entfallen (s. [IX]). Mit der eingetretenen Nichtigkeit der Rechtsanordnung hätte sich die Zeppelin-Stiftung auch nicht mehr in Liquidation befunden.

Stuttgart, den 22. August 2020

gez. Professor Dr. iur. utr. Ulrich Palm

Literaturverzeichnis

- Achilles, Wilhelm- Albrecht* Stiftungsrechtsreform und Gesetzgebungskompetenz des Bundes, ZRP 2002, S. 23-29 (zitiert als: *Achilles*, ZRP 2002, 23).
- Andrick, Bernd* Das modernisierte Stiftungsprivatrecht - eine Zwischenbilanz, ZSt 2005, S. 155-159 (zitiert als: *Andrick*, ZSt 2005, 155).
- Andrick, Bernd* Aktuelle Entwicklungen im Bundes- und Landesstiftungsrecht, Die Stiftung 1 (2007), S. 19-37 (zitiert als: *Andrick*, Die Stiftung 1 (2007), 19).
- Backert, Wolfram* Die Beendigung der Stiftung durch die Aufsichtsbehörde, in: Werner/Saenger (Hrsg.), Die Stiftung: Recht, Steuern, Wirtschaft, Baden-Baden 2008, Kapitel XVa (zitiert als: *Backert* in Werner/Saenger (Hrsg.), Die Stiftung, 2008, Rn.).
- Bleckmann, Albert* Grundgesetz und Völkerrecht, Berlin 1975 (zitiert als: *Bleckmann*, Grundgesetz und Völkerrecht, S.).
- Dutta, Anatol* § 5 Der Zweck der Stiftung, in: Richter (Hrsg.), Stiftungsrecht, München 2019 (zitiert als: *Dutta* in Richter (Hrsg.), Stiftungsrecht, 2019, § 5 Rn.).
- Epping/Hillgruber (Hrsg.)* BeckOK Grundgesetz, 43. Edition, Stand: 15.05.2020, München (zitiert als: BeckOK GG/Bearbeiter, 43. Ed. 15.5.2020, Art. Rn.).
- Gantenbrink, Matthias* Die hoheitliche Beendigung der Stiftung durch die Stiftungsbehörde, Frankfurt a.M. 2011 (zitiert als: *Gantenbrink*, Die hoheitliche Beendigung der Stiftung durch die Stiftungsbehörde, 2011, S.).
- Gärditz (Hrsg.)* Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen, 2. Aufl., Köln 2018 (zitiert als: *Gärditz/Knauff*, 2. Aufl, § VwGO, Rn.).
- Gierke, Otto* Deutsches Privatrecht: Erster Band. Allgemeiner Teil und Personenrecht, Leipzig 1895 (zitiert als: v. *Gierke*, Deutsches Privatrecht, Bd. I, 1895, S.).
- Happ, Annette* Stifterwille und Zweckänderung: Möglichkeiten und Grenzen einer Änderung des Stiftungszwecks durch Organbeschluss, Köln u.a. 2007 (zitiert als: *Happ*, Stifterwille und Zweckänderung, 2007, S.).
- Hartmann, Bernd J.* Das richterliche Prüfungsrecht unter der Weimarer Reichsverfassung, in: Vormbaum (Hrsg.), Jahrbuch für

- Juristische Zeitgeschichte 8 (2006/2007), S. 154 -173 (zitiert als: *Hartmann, JJZG* 8 (2006/2007), S. 154).
- Henke, Klaus-Dietmar* Politische Säuberung unter französischer Besatzung. Die Entnazifizierung in Württemberg-Hohenzollern, Stuttgart 1981 (zitiert als: *Henke*, Politische Säuberung unter französischer Besatzung, 1981, S.).
- Henssler, Martin/ Strohn, Lutz (Hrsg.)* Gesellschaftsrecht, 4. Aufl., München 2019 (zitiert als: *Henssler/Strohn/Bearbeiter*, Gesellschaftsrecht, 4. Aufl., 2019, § Rn.).
- Immermann, Dimitri* Die Stiftung Datenschutz: Eine verfassungs-, stiftungsrechtliche und datenschutzrechtliche Betrachtung, Berlin 2017 (zitiert als: *Immermann*, Die Stiftung Datenschutz, 2017, S.).
- Isensee, Josef* Normalfall oder Grenzfall als Ausgangspunkt rechtsphilosophischer Konstruktion?, in: Brugger/Haverkate (Hrsg.), Grenzen als Thema der Rechts- und Sozialphilosophie, ARSP Beiheft Nr. 84, 2002, S. 51-74 (zitiert als: *Isensee*, ARSP Beiheft Nr. 84, 2002, S.).
- Jakob, Dominique* Schutz der Stiftung, Tübingen 2006 (zitiert als: *Jakob*, Schutz der Stiftung, 2006, S.).
- Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.)* Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Losebl., Stand: 204. ErgL Juni 2020, Heidelberg 2020 (zitiert als: *Bearbeiter* in: Bonner Kommentar, EL, GG, Art. Rn.).
- Kämmerer, Jörn Axel/ Weitemeyer, Birgit* Die Zeppelin-Stiftung: Ein staats- und stiftungsrechtliches Drama im Lichte der jüngeren deutschen Geschichte, in: Boele-Woelki u.a. (Hrsg.), Festschrift für Karsten Schmidt, Band I, 2019, S. 601-623 (zitiert als: *Kämmerer/Weitemeyer* in FS-Karsten Schmidt, 2019, S. 601).
- Kelsen, Hans* Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik, Leipzig und Wien 1934; 2. Aufl., Wien 1960 (zitiert als: Kelsen, Reine Rechtslehre, 1934/Reine Rechtslehre, 2. Aufl., 1960, S.).
- Kelsen, Hans* Allgemeine Theorie der Normen, Wien 1979, hrsg. von Kurt Ringhofer und Robert Walter (zitiert als: Kelsen, Allgemeine Theorie der Normen, 1979, S.).
- Kirchhof, Gregor* Die Allgemeinheit des Gesetzes. Über einen notwendigen Garanten der Freiheit, der Gleichheit und der Demokratie, Tübingen 2009 (zitiert als: *G. Kirchhof*, Die Allgemeinheit des Gesetzes, 2009, S.).
- Kirchhof, Paul* Mittel staatlichen Handelns, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl., Heidelberg

- 2007, § 99 (zitiert als: *P. Kirchhof*, HStR V, 3. Aufl., 2007, § 99 Rn.).
- Klein, Friedrich* Tragweite der Generalklausel im Art. 19 Abs. 4 des Bonner Grundgesetzes, in: VVdStRL 8 (1950), S. 67 (zitiert als: *F. Klein*, VVdStRL 8 (1950), S. 67).
- Klein, Friedrich-Ludwig* § 35 Das Stenographische Protokoll, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin – New York 1989 (zitiert als: *F.-L. Klein* in Schneider/Zeh (Hrsg.) Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 35 Rn.).
- Klöckler, Jürgen* Entnazifizierung im französisch besetzten Südwestdeutschland. Das Verfahren der „auto-épuration“ in Baden und Württemberg-Hohenzollern, in: Schuster/Weber (Hrsg.), Entnazifizierung im regionalen Vergleich, Linz 2004 (zitiert als: *Klöckler*, in: Schuster/Weber (Hrsg.), Entnazifizierung im regionalen Vergleich, 2004, S. 511).
- Konstanzer, Eberhard* Weisungen der französischen Militärregierung 1946-1949, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 18 (1970), S. 204-236 (zitiert als: *Konstanzer*, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 18 (1970), S. 204).
- Kronke, Herbert* Stiftungstypus und Unternehmensträgerstiftung, Tübingen 1988. (zitiert als: *Kronke*, Stiftungstypus und Unternehmensträgerstiftung, 1988, S.).
- Leisner, Walter* Zeppelinstiftung. Gutachten, 1982 (zitiert als: *Leisner*, Rechtsgutachten, 1982, S.).
- Maier, Hedwig* „Verdecktes Besetzungsrecht“, JZ 1953, S. 367-371 (zitiert als: *Maier*, JZ 1953, S. 367)
- Mangoldt/Klein/Starck (Begr.)* Grundgesetz Kommentar, Band 1 Präambel, Artikel 1-19, 7. Aufl., München 2018 (zitiert als: *Mangoldt/Klein/Starck/Bearbeiter*, GG, Bd. 1, 7. Aufl., 2018, Art. Rn.).
- Maunz/Dürig (Begr.)* Grundgesetz Kommentar, Losebl., Stand: 90. ErgL Februar 2020, München 2020 (zitiert als: *Maunz/Dürig/Bearbeiter*, EL, GG, Art. Rn.).
- Mayer, Otto* Deutsches Verwaltungsrecht, Erster Band, Leipzig 1895 (zitiert als: *O. Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, 1895, S.).
- Münch, Fritz* Das Völkerrecht der militärischen Besetzung vor nationalen Gerichten, in: *v. Münch* (Hrsg.), Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer zum 75. Geburtstag am 28. März 1981, Berlin –

	New York 1981, S. 457 (zitiert als: <i>Münch</i> in FS Schlochauer, 1981, S. 457).
<i>Münchener Kommentar</i>	Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 1, Allgemeiner Teil, 8. Aufl., München 2018 (zitiert als: MüKoBGB/ <i>Bearbeiter</i> , 8. Aufl., 2018, BGB § Rn.).
<i>Ossenbühl, Fritz</i>	Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl., Heidelberg 2007, § 101 (zitiert als: <i>Ossenbühl</i> in HStR V, 3. Aufl., 2007, § 101 Rn.).
<i>Otto, Dirk-Ulrich</i>	Kommentierung des § 46 BGB, in: Herberger u.a. (Hrsg.), <i>juris Praxiskommentar BGB</i> , 9. Aufl., Stand: 01.05.2020 (zitiert als: <i>Otto, jurisPK-BGB</i> , 9. Aufl., § 46 BGB Rn.).
<i>Palandt (Begr.)</i>	Bürgerliches Gesetzbuch: BGB, Kommentar, 79. Aufl., München 2020 (zitiert als: <i>Palandt/Bearbeiter</i> , BGB, 79. Aufl., 2020, § Rn.).
<i>Palm, Ulrich</i>	Person im Ertragsteuerrecht, Tübingen 2013 (zitiert als: <i>Palm, Person im Ertragsteuerrecht</i> , 2013, S.).
<i>Pestalozza, Christian</i>	Formenmißbrauch des Staates, München 1973 (zitiert als: <i>Pestalozza, Formenmißbrauch des Staates</i> , 1973, S.).
<i>Raberg, Frank</i>	Die Anfänge des Landes-Württemberg-Hohenzollern bis zu seiner verfassungsmäßigen Konstituierung 1945-1947, in: Kommission für geschichtliche Landeskunde in Baden-Württemberg (Hrsg.), Kabinettspfotokolle von Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern 1945-1952, III. Teil: Die Protokolle der Regierung von Württemberg Hohenzollern 1. Band, Stuttgart 2004 (zitiert als: <i>Raberg</i> in: Kommission für geschichtliche Landeskunde in Baden-Württemberg (Hrsg.), III/1, 2004, S.).
<i>Radbruch, Gustav</i>	Rechtsphilosophie, 4. Aufl., Stuttgart 1950 (zitiert als: <i>Radbruch</i> , 4. Aufl., 1950, S.).
<i>Radbruch, Gustav</i>	Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht, SJZ 1946, S. 105-108 (zitiert als: <i>Radbruch</i> , SJZ 1946, S. 105).
<i>Reck, Christian/Weber, Reinhold</i>	Statistischer Anhang, in: Kost/Rellecke/Weber (Hrsg.), Parteien in den deutschen Ländern. Geschichte und Gegenwart, München 2010 S. 411-446 (zitiert als: <i>Reck/Weber</i> in: Kost/Rellecke/Weber (Hrsg.), Parteien in den deutschen Ländern, 2010, S. 411).
<i>Richter, Andreas</i>	Beendigung und Abwicklung der Stiftung, in: Richter (Hrsg.), <i>Stiftungsrecht</i> , München 2019, § 9 (zitiert als: <i>Richter</i> in Richter (Hrsg.), <i>Stiftungsrecht</i> , 2019, § 9 Rn.).

- Schäfer, Herwig* Juristische Lehre und Forschung an der Reichsuniversität Straßburg 1941-1944, Tübingen 1999 (zitiert als: Schäfer, Juristische Lehre und Forschung an der Reichsuniversität Straßburg 1941-1944, 1999, S.).
- Schenke, Wolf-Rüdiger* Rechtsschutz bei normativem Unrecht, NJW 2017, S. 1062-1067 (zitiert als: W.-R. Schenke, NJW 2017, 1062).
- Schenke, Wolf-Rüdiger* Rechtsschutz gegen normatives Unrecht, JZ 2006, S. 1004-1013 (zitiert als: W.-R. Schenke, JZ 2006, 1004).
- Schenke, Wolf-Rüdiger* Rechtsschutz bei normativem Unrecht, Berlin 1979 (zitiert als: Schenke, Rechtsschutz bei normativem Unrecht, 1979, S.).
- Schmid, Karl (Carlo)* Die Legitimität der Verfassung, DRZ 1946, S. 2-4 (zitiert als: Schmid, 1946, S. 2).
- Schmidt, Karsten* Liquidationszweck und Vertretungsmacht der Liquidatoren. Ein Beitrag zur Auslegung der §§ 49 BGB, 149 HGB, 70 GmbHG, 88 GenG und 269 AktG, AcP 174 (1974), S. 55-77 (zitiert als: K. Schmidt, AcP 174 (1974), S. 55).
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno (Begr.)/ Hofmann, Hans/ Henneke, Hans-Günter (Hrsg.)* GG Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl., Köln 2018 (zitiert als: Schmidt-Bleibtreu/Bearbeiter, 14. Aufl., 2018, Art. GG Rn.).
- Schmidt-De Caluwe, Reimund* Der Veraltungsakt in der Lehre Otto Mayers, Tübingen 1999 (zitiert als: Schmidt-De Caluwe, Der Veraltungsakt in der Lehre Otto Mayers, 1999, S.).
- Schmoekel, Mathias/ Rückert, Joachim/ Zimmermann, Reinhard (Hrsg.)* Historisch-kritischer Kommentar zum BGB, Band I, §§ 1-240, München 2003 (zitiert als: HKK/Bearbeiter, BGB, 2003, §§ Rn.).
- Schürmann, Thomas* § 20 Plenardebatte, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht. Praxishandbuch, Baden-Baden 2016 (zitiert als: Schürmann in Morlok/Schliesky/ Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 20 Rn.).
- Schweisfurth, Theodor* Entschädigungslose Enteignungen von Vermögenswerten (Betrieben) auf besetzungsrechtlicher oder besetzungshoheitlicher Grundlage in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, BB 1991, S. 281-291 (zitiert als: Schweisfurth, BB 1991, S. 281).
- Somló, Felix* Juristische Grundlehre, 2. Aufl., Leipzig 1927 (zitiert als: Somló, Juristische Grundlehre, 2. Aufl., 1927, S.).

- Staudinger, Julius v.* Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen, Buch 1, Allgemeiner Teil, §§ 21-79, Neubearbeitung, Berlin 2019 (zitiert als: *Staudinger/Bearbeiter*, § BGB Rn.).
- Staudinger, Julius v.* Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen, Buch 1, Allgemeiner Teil, §§ 80-88, Neubearbeitung, Berlin 2017 (zitiert als: *Staudinger/Bearbeiter*, BGB, Buch 1, AT, 2017, § BGB Rn.).
- Stern, Klaus* Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III allgemeine Lehren der Grundrechte, 2. Halbband, 1994 (zitiert als: *Stern, Staatsrecht III/2, 1994*, §, S.).
- Stolleis, Michael* Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Vierter Band: Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in West und Ost 1945-1990, München 2012 (zitiert als: *Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, 4. Bd., 2012, S.).
- Stolleis, Michael* Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland: Weimarer Republik und Nationalsozialismus, Sonderausgabe, München 2002 (zitiert als: *Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland: Weimarer Republik und Nationalsozialismus*, 2002, S.).
- Stumpf, Christoph* § 2 Verfassungsrechtliche und europarechtliche Vorgaben für das Stiftungsrecht, in: Richter (Hrsg.), *Stiftungsrecht*, München 2019 (zitiert als: *Stumpf* in Richter (Hrsg.), *Stiftungsrecht*, 2019, § 2 Rn.).
- Weber, Petra* Carlo Schmid. 1896-1979, München 1996 (zitiert als: *Weber, Carlo Schmid*, 1996, S.).
- Weiland, Johannes* Ursachen und Probleme der Stiftungsinsolvenz, Wiesbaden 2020 (zitiert als: *Weiland, Ursachen und Probleme der Stiftungsinsolvenz*, 2020, S.).

Verzeichnis der Rechtsgutachten, Schriftsätze und Stellungnahmen

<i>Baur, Fritz</i>	Rechtsgutachten vom 11. Oktober 1971 (zitiert als: <i>Baur, Rechtsgutachten, 1971, S.</i>).
<i>Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Fachbereich III, Verfassung und Verwaltung</i>	Gegenwärtiger Zweck der Zeppelininstiftung, Reg.-Nr. WF III-45/82, Bearbeiter: ORR Dr. Kolbe, 19.3.1982, zitiert als: <i>Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Gutachten v. 19.3.1982, S.</i>)
<i>Dietzel, Andreas</i>	Schriftsatz der Kanzlei Clifford Chance vom 20. Juni 2016 an das Regierungspräsidium Tübingen als Stiftungsbehörde (zitiert als: <i>Dietzel, Schriftsatz CC, 2016, S.</i>).
<i>Jakob, Dominique</i>	Rechtsgutachten, 2016 (zitiert als: <i>Jakob, Rechtsgutachten, 2016, Rn.</i>).
<i>Jellinek, Walter</i>	Die Prüfung württ.-hohenzl Gesetz auf ihre Übereinstimmung mit der Landesverfassung. Rechtsgutachten, in Sachen Dr. Maybach gegen Stadtgemeinde Friedrichshafen vom 5 Januar 1952 (zitiert als: <i>Jellinek, Rechtsgutachten, 1952, S.</i>).
<i>Rechnungshof Baden-Württemberg</i>	Mitteilung des Landesrechnungshofs – Zeppelin-Stiftung, Friedrichshafen, Schreiben des Rechnungshofs vom 14. März 1991 Nr. IV-172/5-207, LT-Drucks. 10/4963 (zitiert als: <i>Rechnungshof Baden-Württemberg, LT-Drucks. 10/4963, S.</i>)
<i>Oelmayer, Thomas</i>	Votum zur Beilegung des Konflikts um die Zeppelin-Stiftung, Juli 2020 (zitiert als: <i>Oelmayer, Votum zur Beilegung des Konflikts um die Zeppelin-Stiftung, 2020, S.</i>).
<i>Schauhoff, Stephan/ Staudacher, Andreas/ Kirchhain, Christian</i>	Schriftsatz der Kanzleien Flick Gocke Schaumburg und DST Rechtsanwälte vom 24. September 2015 an das Regierungspräsidium Tübingen als Stiftungsbehörde (zitiert als: <i>Schauhoff/Staudacher/Kirchhain, Schriftsatz FGS/DST, 2015, S.</i>).
<i>Scheuner, Ulrich</i>	Zur Frage der Rechtsgültigkeit der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 über die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung in Friedrichshafen, Rechtsgutachten, 1952 (zitiert als: <i>Scheuner, Rechtsgutachten, 1952, S.</i>).
<i>Schneider, Hans</i>	Rechtsgutachten über die Auflösung der Zeppelin-Stiftung durch die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 vom 22. Juni 1951 (zitiert als: <i>Schneider, Rechtsgutachten, 1951, S.</i>).

- Schuster, Wolfgang* Konzeption – Die Zukunft der Zeppelin-Stiftung: Fliegen nachhaltig gestalten, 27. Juli 2020 (zitiert als: *Schuster, Die Zukunft der Zeppelin-Stiftung, 2020, S.*).
- Weitemeyer, Birgt* Rechtsgutachten zur Rechtmäßigkeit der Aufhebung der Zeppelin-Stiftung durch Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 und deren Rechtsfolgen, 2015 (zitiert als: *Weitemeyer, Rechtsgutachten, 2015, S.*).
- Wilhelm, Hugo* Gutachten über die Zeppelin-Stiftung Friedrichshafen vom 10. Dezember 1949 (zitiert als: *Wilhelm, Rechtsgutachten, 1949, S.*).