

Rechtspolitische Handlungsempfehlungen zum Rechtsgutachten
„Die Rechtsexistenz der durch Stiftungs-Urkunde vom
30. Dezember 1908 errichteten Zeppelin-Stiftung“

Prof. Dr. Ulrich Palm, Universität Hohenheim

(Auszug)

(...)

II. Die Stadt Friedrichshafen verfügt somit seit Jahrzehnten aufgrund eines **Unrechtsaktes des Landes Württemberg-Hohenzollern** über das Stiftungsvermögen. Unter dem Schlagwort der „Sozialisierung durch Kommunalisierung“ wurde einer altruistisch handelnden, gemeinnützigen Stiftung – die nie als Familienstiftung konzipiert war – faktisch das Vermögen entzogen, das auf **große, deutschlandweite Spendensammlungen** zurückging.¹ Die Spenderinnen und Spender waren von der Idee der Luftfahrt und vom innovativen Forschergeist fasziniert und wollten den technischen Fortschritt fördern. Eine exorbitante **Überfinanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge** einer Stadt von Württemberg-Hohenzollern hatten sie nie im Sinn gehabt.

Die **Stadt Friedrichshafen** gab dabei immer wieder vor, im Sinne des **Stifters** zu handeln, **missachtete den Willen** des Grafen **Zeppelin** aber fortlaufend. Als durch die Kontrollratsgesetzgebung in der Besatzungszeit die Stiftungszwecke teilweise und nur vorübergehend eingeschränkt waren, sah die Stadt ihre Chance gekommen und behauptete, dass es der Stiftung unmöglich geworden wäre, ihre Stiftungszwecke zu erreichen. Mit nicht nachvollziehbarer Argumentation vertrat sie in diesem Zusammenhang auch die Auffassung, dass es dem Stifterwillen entspräche, die Stiftung aufzuheben, anstatt den Stiftungszweck zu ändern – wobei man der Stiftung ihre ursprüngliche, offensichtlich mögliche Zwecksetzung hätte wiedergeben können. Vor allem aber hatte Graf **Zeppelin** der Stadt als Anfallsberechtigte – für den nie eingetretenen Fall, dass die Erreichung des Stiftungszwecks unmöglich geworden wäre – aufgegeben, die Erträge des Stiftungsvermögens für **wohltätige Zwecke** zu verwenden. Ihm ging es um eine **Förderung der Armen und Mittellosen**. Die Stadt Friedrichshafen sollte mit dem Stiftungsvermögen nicht ihre kommunalen Einrichtungen finanzieren, sondern die Armut bekämpfen. Zu dieser Verpflichtung **bekannte sich die Stadt zunächst**. Explizit stellte man dabei fest, dass sie sich nicht auf das Stadtgebiet beschränkte. **Später versuchte** die Stadt jedoch, sich von der Verpflichtung durch den Stifter zu **lösen**. Man stellt sich auf den Standpunkt, dass die Erträge aus den Stiftungsvermögen allein für mildtätige Zwecke nicht verwendet werden könnten. Die Stadt Friedrichshafen veränderte die Zwecke der unselbständigen Stiftung.² Heute finanziert sie **fast ausschließlich gemeinnützige kommunale Aufgaben**. Anstatt die Armut in der Welt unabhängig vom Standort Deutschland zu bekämpfen, verwendet die Stadt die Mittel nach der Homepage der unselbständigen

¹ Vgl. *Oelmayer*, Votum zur Beilegung des Konflikts um die Zeppelin-Stiftung, 2020, S. 4.

² Vgl. *Rechnungshof Baden-Württemberg*, LT-Drucks. 10/4963, S. 4 f.; *Oelmayer*, Votum zur Beilegung des Konflikts um die Zeppelin-Stiftung, 2020, S. 3.

Zeppelin-Stiftung „täglich für mehr Lebensqualität“³ und hat es sich unlängst zur Aufgabe gemacht, aus den Erträgen der Stiftungsunternehmen ein **Milliardenvermögen** aufzubauen, um mit der **Ferdinand gGmbH** „an den Finanzmärkten aktiv werden [zu] können“.⁴

III. Dass hier etwas gänzlich in Schieflage geraten war, hatte das **Innenministerium** des Landes Baden-Württemberg bereits Anfang der 70er Jahre erkannt. Es zweifelte an, dass bei Erlass der Rechtsanordnung die Voraussetzungen für eine Aufhebung der Zeppelin-Stiftung wegen Unmöglichwerden der Erfüllung des Stiftungszwecks vorlagen. Das Ministerium wollte auch dem ursprünglichen Stifterwillen wieder Geltung verschaffen. Es erwog die **Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 wieder aufzuheben** – wobei es deren Rechtsgültigkeit sogar unterstellte.⁵

Später vertrat der damalige Wirtschaftsminister des Landes Baden-Württemberg – der zuvor Oberbürgermeister von Friedrichshafen war – die Auffassung, das Stiftungsvermögen solle nach der Landesregierung für immer bei der Stadt Friedrichshafen bleiben. Auf Anfrage des Rechnungshofs Baden-Württemberg teilte das Staatsministerium Baden-Württemberg jedoch mit, dass es einen derartigen Ministerratsbeschluss nicht gebe.⁶

Auch das Innenministerium des Landes Baden-Württemberg änderte in dieser Zeit seine Haltung. Ein Einschreiten des Landesgesetzgebers hielt es zwar grundsätzlich für verfassungsgemäß, meinte aber, dass an einem Gesetz zur Wiederherstellung der rechtlich selbständigen Zeppelin-Stiftung kein Gemeininteresse bestünde. Außerdem stellte es sich auf den Standpunkt, dass seit dem Wegfall des für die Aufhebung der Stiftung maßgebenden Grundes (Verbote der Kontrollratsgesetzgebung) Jahrzehnte vergangen seien – wobei es aber eine Rechtsverwirkung verneinte und dies nur als politisches Argument einordnete.⁷

Der **Rechnungshof Baden-Württemberg** nahm diese Entwicklung zum Anlass, eine Entscheidung in der Sache anzustoßen und erstattete dem Landtag einen Bericht nach § 88 Abs. 2 LHO.⁸ Ausdrücklich wandte er sich darin gegen das politische Argument des Zeitablaufs. Dieses wäre vom Innenministerium und seiner Leitung selbst verursacht. Es hätte die Angelegenheit nicht auf die politische Ebene gebracht, obwohl seit langem ein Klärungs- und Entscheidungsbedarf bestanden hätte.⁹ Ebenso hob er hervor, dass es das **Gemeininteresse „gebieten“** würde, die **Zeppelin-Stiftung wiederherzustellen**.¹⁰ Nicht zuletzt kritisierte er die **Fehlverwendung der Erträge des Stiftungsvermögens** durch die Stadt Friedrichshafen und stellte in diesem Zusammenhang die ausufernde unternehmerische Betätigung der Kommune in Frage.¹¹ Der Rechnungshof Baden-Württemberg schlug daher vor, die rechtlich selbständige

³ Vgl. <https://www.friedrichshafen.de/buerger-stadt/zeppelin-stiftung/stiftungszweck-einrich-tungen/>, zuletzt besucht am 15.8.2020.

⁴ 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.039c_1200-6253-4906-bda3-c26eed8298e.html, zuletzt besucht am 15.8.2020.

⁵ *Rechnungshof Baden-Württemberg*, LT-Drucks. 10/4963, S. 6.

⁶ Vgl. *Rechnungshof Baden-Württemberg*, LT-Drucks. 10/4963, S. 3.

⁷ Vgl. *Rechnungshof Baden-Württemberg*, LT-Drucks. 10/4963, S. 6 f.

⁸ Vgl. *Rechnungshof Baden-Württemberg*, LT-Drucks. 10/4963, S. 3.

⁹ *Rechnungshof Baden-Württemberg*, LT-Drucks. 10/4963, S. 7.

¹⁰ *Rechnungshof Baden-Württemberg*, LT-Drucks. 10/4963, S. 7.

¹¹ Vgl. *Rechnungshof Baden-Württemberg*, LT-Drucks. 10/4963, S. 7 f.

Zeppelin-Stiftung durch einen **Rechtsetzungsakt des Landes**, den er mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Abs. 2 GG für vereinbar hielt, **wieder zu begründen**.¹²

IV. Nach dem Ergebnis des vorliegenden Gutachtens ist eine **Wiederbegründung der rechtlich selbständigen Zeppelin-Stiftung nicht erforderlich**. Die Zeppelin-Stiftung hat ihre rechtliche Existenz nie verloren. Die Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947 war ein Unrechtsakt, der nie in Kraft trat. Allerdings ist durch die jahrzehntelange unrechtmäßige Inanspruchnahme des Stiftungsvermögens durch die Stadt Friedrichshafen eine **komplexe, verworrene Lage** eingetreten,¹³ die durch ein **Landesgesetz aufgelöst** werden sollte. Das Land Baden-Württemberg steht als Rechtsnachfolgerin des Landes Württemberg-Hohenzollern in der **Pflicht**, die tatsächlichen und rechtlichen **Folgen des Unrechtsaktes zu beseitigen**. Die Handlungspflicht ist dabei weitaus dringlicher als das Innenministerium des Landes ursprünglich annahm. Es unterstellte die Rechtmäßigkeit der Rechtsanordnung vom 28. Januar 1947. Die Rechtsanordnung war aber von Anfang an nichtig. Auch der Rechnungshof Baden-Württemberg stützte sein Votum nicht auf die Nichtigkeit der Rechtsanordnung, sondern vornehmlich auf die zweckwidrige Verwendung der Erträge aus dem Stiftungsvermögen durch die Stadt Friedrichshafen. Ein Einschreiten des Landesgesetzgebers ist demnach mehr denn je gefordert. Dies gilt erst recht angesichts des jüngeren Ziels der Stadt Friedrichshafen, aus den Erträgen der Unternehmen der Zeppelin-Stiftung ein neues, milliardenschweres Stiftungsvermögen in der Ferdinand gGmbH aufzubauen.

V. Die **Restitution des Stiftungsvermögens** sollte vom Land dabei nicht als Pflicht, sondern als **große politische Chance** aufgefasst werden. Derzeit entzieht die Stadt Friedrichshafen den Stiftungsunternehmen durch übermäßige Ausschüttungen erheblich Liquidität und setzt sie in einer schwierigen wirtschaftlichen Lage noch zusätzlich unter Druck, um ihre kommunalen Belange in überbordender Weise zu fördern. Die Ausschüttungen aus den Stiftungsunternehmen an die unselbständige Zeppelin-Stiftung übertreffen sogar die Beträge, die die Bosch-Stiftung erhält.¹⁴ Mit der Restitution des Stiftungsvermögens könnte die rechtlich selbständige Zeppelin-Stiftung hingegen zu einem **wichtigen Impulsgeber für die wirtschaftliche Entwicklung** des Landes werden. Sie könnte das ungenutzte Potential der **Bodenseeregion als Forschungsstandort** heben.¹⁵ Kern der strategischen Konzeption über die Zukunft der Zeppelin-Stiftung ist der Aufbau eines **internationalen Clusters für nachhaltige Luft- und Raumfahrt in Friedrichshafen**.¹⁶ Wesentlicher Auftrag der Zeppelin-Stiftung wäre die Förderung von Forschungsaktivitäten der Landeshochschulen. Sie könnte auch mit dem Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) kooperieren.¹⁷ Durch **Stiftungsprofessuren** könnte die wissenschaftliche Lehre an den Hochschulen der Bodenseeregion, in Ulm und Stuttgart gefördert werden.¹⁸ Die Erträge aus den Stiftungsunternehmen würden dadurch sich

¹² Vgl. *Rechnungshof Baden-Württemberg*, LT-Drucks. 10/4963, S. 8.

¹³ Vgl. *Oelmayer*, Votum zur Beilegung des Konflikts um die Zeppelin-Stiftung, 2020, S. 4.

¹⁴ So wurden im Jahr 2018 von der ZF AG 200 Millionen Euro an die unselbständige Zeppelin-Stiftung ausgeschüttet und im Jahr 2019 nochmals 60 Millionen Euro. Die Bosch-Stiftung erhält im Vergleich hierzu jährlich ca. 80 Millionen Euro; vgl. *Schuster*, Die Zukunft der Zeppelin-Stiftung, 2020, S. 5.

¹⁵ Vgl. *Schuster*, Die Zukunft der Zeppelin-Stiftung, 2020, S. 4 f.

¹⁶ *Schuster*, Die Zukunft der Zeppelin-Stiftung, 2020, S. 7.

¹⁷ *Schuster*, Die Zukunft der Zeppelin-Stiftung, 2020, S. 6.

¹⁸ *Oelmayer*, Votum zur Beilegung des Konflikts um die Zeppelin-Stiftung, 2020, S. 7.

selbst verstärkende Effekte bewirken, da die Unternehmen aus der Luft- und Raumfahrtforschung auf exzellent ausgebildete Hochschulabsolventen angewiesen sind, um neue Innovationen hervorzubringen. Um das Fliegen nachhaltig zu gestalten, könnte die Stiftung die Erträge aus den Stiftungsunternehmen als Drittmittel einsetzen und so **zusätzliche Forschungsgelder** in **dreistelliger Millionenhöhe** nach Baden-Württemberg und die Bodenseeregion holen.¹⁹ Die **Bodenseeregion** könnte zu einem **industriellen Schwerpunkt für ökologische Antriebstechnologien** im Bereich der **Luft- und Raumfahrt** werden.²⁰ Ein **internationaler Leuchtturm** für die **Vereinbarkeit von Ökologie und Ökonomie** würde im Land entstehen.

VI. Es besteht daher ein **erhebliches Interesse des Landes Baden-Württemberg**, das Stiftungsvermögen zu restituieren. Das Land würde nicht nur seiner rechtlichen und politischen Verantwortung für die willkürliche Aufhebung der Zeppelin-Stiftung nachkommen, sondern durch einen **konstruktiven Akt politischer Gestaltungskraft** eine gemeinnützige Institution reaktivieren, von der bedeutende wirtschaftliche und wissenschaftliche Impulse für die Entwicklung des Landes ausgehen würden.²¹ Ein Neuanfang kann dabei umso besser gelingen, wenn die Interessen der Stadt Friedrichshafen an einem schonenden Übergang des Stiftungsvermögens berücksichtigt und **im Konsens** ganz **neue Perspektiven für die Kommune** entwickelt werden.²²

(...)

Stuttgart, den 22. August 2020

Prof. Dr. iur. utr. Ulrich Palm

¹⁹ Schuster, Die Zukunft der Zeppelin-Stiftung, 2020, S. 6.

²⁰ Schuster, Die Zukunft der Zeppelin-Stiftung, 2020, S. 6.

²¹ Vgl. Oelmayer, Votum zur Beilegung des Konflikts um die Zeppelin-Stiftung, 2020, S. 4.

²² Vgl. Oelmayer, Votum zur Beilegung des Konflikts um die Zeppelin-Stiftung, 2020, S. 6 f.