

Zusammenfassendes Ergebnis

[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 Besatzungsrechts – 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 Besatzungszeit 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 Verfassungsgeber 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 vorgesehen 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 besatzungsrechtliche 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