

Sachgebiet 28
Reg.-Nr. WF III- 45/82
Bearbeiter ORR Dr. Kolbe
Thema Gegenwärtiger Zweck der Zeppelinstiftung

Es geht bei dieser Stellungnahme um die Frage, wer rechtlich gesehen einen Anspruch auf die Erträge aus der "Graf Zeppelin-Stiftung" hat. Diese Erträge belaufen sich jährlich auf mehrere Millionen DM. Sie werden sowohl von der Stadt Friedrichshafen als auch von verschiedenen privaten Organisationen beansprucht.

1. Zum Sachverhalt:

Um die Jahrhundertwende stellte Graf Zeppelin seine ersten Luftschiffe her. Doch die Arbeit, in die er seine ganzen Mittel gesteckt hatte, schien im Jahre 1908 gescheitert, als ein weiterer Prototyp in der Nähe von Stuttgart abstürzte und damit fast die gesamten Investitionen zunichte machte.

„Der Präsident des Deutschen Bundestages hat in einem Rundschreiben an alle Abgeordneten zur Inanspruchnahme der Wissenschaftlichen Dienste festgestellt:

„Welchen Gebrauch ein Abgeordneter von der ihm geleisteten Arbeit der Wissenschaftlichen Dienste macht, steht in seinem Ermessen. Beruft er sich in der Diskussion auf eine solche Ausarbeitung, so ist dies bei reinen Sachdarstellungen unproblematisch. Die Funktionsfähigkeit der Wissenschaftlichen Dienste als parteipolitisch neutraler Beratungsstelle und das gerade darauf gegründete Vertrauen zu ihnen wurden jedoch auf die Dauer in Frage gestellt, wenn Abgeordnete in der öffentlichen Auseinandersetzung ihre politische Argumentation mit dem Hinweis auf wissenschaftliche Wertungen der Dienste untermauern wollten.“
(vgl. Materiale WD Nr. 54 S. 1).

In dieser Situation brachte ein Spendenaufruf an die Bevölkerung über 6 Millionen Reichsmark ein, die Graf Zeppelin in den Stand setzten, seine Arbeiten fortzusetzen. Er gründete mit diesem Geld eine Stiftung, unter deren Leitung er und seine Nachfolger die Luftfahrtaktivitäten erfolgreich weiterführten.

§ 3 der Satzung legt den Zweck der Stiftung fest. Danach bezweckt die Stiftung unter anderem,

"Bestrebungen zur Förderung der Luftschiff-Fahrt und deren Verwertung für die Wissenschaft zu unterstützen sowie die Luftfahrtforschung überhaupt und darauf gerichtete wissenschaftliche Zwecke zu fördern".

Im Falle eintretender Unmöglichkeit der Erfüllung des Stiftungszwecks und der dadurch nach § 87 BGB notwendig werdenden Auflösung der Stiftung sollte nach § 15 der Stiftungsurkunde das Vermögen der Stiftung an die Stadt Friedrichshafen fallen, die es unter der Bezeichnung "Zeppelin-Stiftung" absondert verwalten und die Erträge zu wohltätigen Zwecken verwenden sollte.

Diese scheinbare Weitsicht von Graf Zeppelin ist bis heute die Ursache großer Streitigkeiten. Graf Zeppelin hatte zwar an die Möglichkeit gedacht, daß der Stiftungszweck unmöglich werden, nicht aber, daß er nur vorübergehend unmöglich werden könnte. Gerade diese Situation ereignete sich aber nach dem Zweiten Weltkrieg:

Die Alliierten Kontrollratsgesetze (Kontrollratsgesetz Nr. 33 und Nr. 45) verboten jegliche deutsche

Luftfahrtaktivität. Damit war es seinerzeit nicht mehr möglich, die Erträge der Stiftung für die Luftfahrtindustrie zu verwenden; deshalb wurde die Stiftung umgewandelt. Die Erträge der Stiftung wurden der Stadt Friedrichshafen zur Verfügung gestellt, die daraus nunmehr seit über 30 Jahren wohltätige und seit 1957 auch gemeinnützige Vorhaben finanziert.

Die Übertragung des Stiftungsvermögens erfolgte seinerzeit noch aus einem anderen Grunde. Es wurde befürchtet, die Franzosen als damalige Besatzungsmacht könnten das für die Luftfahrt bestimmte Stiftungsvermögen beschlagnahmen. Um dem zu entgegen, erließ das Landesdirektorium 1947 eine Rechtsanordnung, mit der der Stiftung die Selbständigkeit entzogen wurde. Als soziale Einrichtung blieb das Vermögen der Stiftung vor den Eingriffen der Besatzungsmacht verschont.

Die Erträge der Zeppelin-Stiftung belaufen sich jährlich auf mehrere Millionen DM. Grund dafür ist die Tatsache, daß die Zeppelin-Stiftung fast 90 % der Anteile der "Zahnradfabrik Friedrichshafen" besitzt, eines Unternehmens, das bereits vor 10 Jahren weit über eine Milliarde Umsatz hatte und das der größte Zahnradhersteller in Europa ist. Vor allem die durch dieses Unternehmen erzielten Gewinne fließen z.Z. der Stadt Friedrichshafen zu.

Rechtlich gesehen ist umstritten, wem die Erträge der Stiftung zustehen; sie werden von mehreren Stellen beansprucht:

1. Großen Wert auf die Erträge legen mehrere Luftfahrtvereinigungen, die sich zum Ziel gesetzt haben, den Zeppelinbau erneut voranzutreiben. Sie weisen darauf hin, daß Luftschiffe gegenüber

Flugzeugen erhebliche Vorteile aufzuweisen haben:

- Luftschiffe sind danach weniger unfallgefährdet als Flugzeuge. Heute ist es möglich, als Ballonfüllung unbrennbares Heliumgas zu verwenden, das jede Explosionsgefahr ausschließt.
- Luftschiffe benötigen nur Bruchteile des für Flugzeuge erforderlichen Treibstoffes, eine gerade für heutige Zeit wichtige Eigenschaft;
- sie können gegenüber einem herkömmlichen Flugzeug ein Vielfaches an Nutzlast (bis zu 500 Tonne aufnehmen;
- sie verursachen keine Lärmbelästigung und können überall landen.

Von Rechts wegen - so wird deshalb die Ansicht vertreten - hätten allein diese Luftfahrtvereinigungen einen Anspruch auf die Erträge. Der vom Gründer primär festgelegte Stiftungszweck sei die Förderung der "Luftschiff"-Fahrt. Dieser Zweck sei seit dem 5. Mai 1955 wieder möglich, da an diesem Tag das Luftfahrtverbot von den Alliierten aufgehoben wurde.

2. Eine Zeitlang hat auch das Bundesministerium für Forschung und Technologie auf die Erträge der Stiftung Wert gelegt. Hingewiesen wurde darauf, daß im Bundeshaushalt für die Luftfahrtforschung nur relativ geringe Mittel zur Verfügung stünden (1975 waren es 20 Millionen DM), so daß die Erträge aus

der Zeppelin-Stiftung eine attraktive Größenordnung hätten.

3. Demgegenüber vertritt die Stadt Friedrichshafen nach wie vor die Ansicht, ihr allein stünden die Erträge zu. Der Zweck der Stiftung sei im Jahre 1947 ausdrücklich geändert worden. Durch die damals erlassene Rechtsanordnung sei für alle Zeiten festgelegt worden, daß die Erträge nur noch wohltätigen Zwecken der Stadt Friedrichshafen zugute kommen sollten.

Da der Oberbürgermeister der Stadt Friedrichshafen immer zugleich Vorstandsvorsitzender der Zeppelin-Stiftung ist, sind alle Versuche, eine erneute Änderung des Stiftungszwecks herbeizuführen, bisher ergebnislos verlaufen.

Rechtlich gesehen geht es um die Fragen, ob es seinerzeit zulässig war, bei nur vorübergehender Unmöglichkeit der Zweckerreichung den Stiftungszweck zu ändern und ob aus einer etwaigen rechtswidrigen Anordnung im Jahre 1947 heute noch Rechte hergeleitet werden können. Außerdem stellt sich das Problem, inwieweit eine Verpflichtung besteht, bei später erneuter Möglichkeit des ursprünglichen Stiftungszwecks die Stiftung wieder auf das ursprüngliche Ziel zurückzuführen.

2. Zur Rechtslage:

Die Stadt Friedrichshafen hat zwei Gutachten in Auftrag gegeben (Anlagen 1 u.2), die beide zu dem Ergebnis kamen, daß die Zeppelin-Stiftung nicht wieder auf ihren ursprünglichen Zweck zurückgeführt werden dürfe. Das eine Gutachten wurde von Prof. Bauer erstellt, seinerzeit Verwaltungsratsmitglied der Fahrradfabrik und damit mittelbar an der Zeppelin-Stiftung beteiligt, das andere Gutachten stammt von Ministerialdirektor a.D. Dr.Meyer-König.

2.1 Das Gutachten von Prof. Bauer

Dieses Gutachten geht von folgender Argumentation aus:

Nach dem Zweiten Weltkrieg war die Luftschiffahrt sowie die Luftfahrtforschung von den Siegermächten verboten worden. Der ursprüngliche Stiftungszweck konnte daher seinerzeit nicht mehr erreicht werden. Die Umwandlung der Stiftung war deshalb nach Ansicht von Prof. Bauer rechtmäßig der Anfall der Stiftungserträge an die Stadt Friedrichshafen wirksam.

Gutachten S. 17 ff.

Nach § 15 der Satzung sei die Stadt verpflichtet, die Erträge der Stiftung für örtliche wohltätige Zwecke auszugeben. Die Satzung verbiete ausdrücklich die Verwendung für andere Zwecke. Deshalb dürfe der Vorstand der Zeppelin-Stiftung die Erträge selbst dann nicht

mehr der Luftfahrtforschung zur Verfügung stellen, wenn er dies wollte. Auch der Vorstand sei unter keinen Umständen berechtigt, sich über die Bestimmung des § 15 der Satzung hinwegzusetzen.

Gutachten S. 20, 22 f.

Im zweiten Teil des Gutachtens prüft Prof. Bauer, ob die Aufsichtsbehörde selbst berechtigt sei, der Stiftung von sich aus wieder eine andere Satzung zu geben und die Erträge wieder der Luftschiffahrt zur Verfügung zustellen. Diese Frage wird verneint, allerdings auf Grund einer ursprünglichen, heute nicht mehr bestehenden Rechtslage:

Im Jahre 1973, als Bauer sein Gutachten abfaßte, gab es noch kein Stiftungsgesetz. Die Aufsicht über gemeindliche Stiftungen beurteilte sich deshalb allein nach der baden-württembergischen Gemeindeordnung (§§ 84 i.V.m. 118 Gemeindeordnung). Die dort festgelegte Aufsicht war aber lediglich eine Rechtsaufsicht, also eine Aufsicht, die einen Gesetzesverstoß der Gemeinde voraussetzt. Nach Ansicht von Prof. Bauer war ein Verstoß gegen G e s e t z e s v o r s c h r i f t e n auf keinen Fall gegeben (allenfalls ein Verstoß gegen die Satzungsbestimmungen der Zeppelin-Stiftung), so daß aufsichtsrechtliche Maßnahmen von vornherein ausgeschlossen,

Gutachten S. 23 ff.

Nicht nur die Aufsichtsbehörde, das Innenministerium von Baden-Württemberg, auch der Gesetzgeber darf nach Ansicht von Prof. Bauer an diesem Ergebnis nichts ändern.

Eine Änderung des Stiftungszwecks kraft gesetzlicher Vorschriften würde seiner Ansicht nach gegen verfassungsrechtliche Grundsätze verstoßen; es würde sich um eine Enteignung (Art 14 GG) handeln, die nur gegen eine entsprechende Entschädigung zulässig wäre.

Gutachten S. 29 f.

Schließlich scheidet eine rückwirkende Aufhebung der Rechtsanordnung aus dem Jahre 1947 aus, da dies einen Fall der echten Rückwirkung darstelle, die nach den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes regelmäßig unzulässig sei.

Gutachten S. 31 f.

2.2. Das Gutachten von Ministerialdirektor a.D. Dr. Meyer-König

Auch das Gutachten von Dr. Meyer-König geht davon aus, daß der ursprüngliche Stiftungszweck im Jahre 1947 unmöglich geworden und daß die Übertragung des Stiftungsvermögens daher rechtmäßig sei. Der ursprüngliche Wille des Stifters, die Luftschiffahrt zu fördern, sei durch die Rechtsanordnung aus dem Jahre 1947 gegenstandslos geworden. Geltung könne nur noch der § 15 der Satzung beanspruchen, nach dem die Erträge der Stiftung für wohltätige Zwecke der Stadt Friedrichshafen zur verwenden seien.

Gutachten S. 2 f.

Auch nach Ansicht von Dr. Meyer-König könne im Wege der Stiftungsaufsicht durch das Innenministerium von Baden-Württemberg keine Satzungsänderung der Zeppelin-Stiftung erzwungen werden. Die Aufsicht über die Zeppelin-Stiftung richte sich allein nach gemeinderechtlichen Vorschriften (§ 84 Gemeindeordnung), es komme daher nur die allgemeine Kommunalaufsicht in Betracht, für eine Stiftungsaufsicht bestehe kein Raum mehr.

Ebenso wie Prof. Bauer ist auch Dr. Meyer-König der Ansicht, daß der Gesetzgeber keine Möglichkeit habe, durch eine Gesetzesänderung an dem jetzigen Zustand etwas zu verändern; ein den Zweck der Zeppelin-Stiftung änderndes Gesetz würde gegen verfassungsrechtliche Grundsätze verstoßen. Im Gegensatz zu Prof. Bauer leitet er dieses aber nicht aus Artikel 14 GG, sondern aus Artikel 28 Abs. 2 GG her. Die verfassungsrechtlich abgesicherte Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung umfasse danach die Finanzhoheit, in die der Gesetzgeber nicht eingreifen dürfe. Die Wegnahme der Erträge aus der Zeppelin-Stiftung stelle einen schwerwiegenden Verstoß gegen die autonome Finanzhoheit der Gemeinden dar, der unter keinen Umständen zu rechtfertigen sei.

Gutachten S. 6 ff.

2.3 Gutachtliche Ausführungen zur Frage, wem die Erträge aus der Zeppelin-Stiftung zustehen.

Drei Themenkomplexe sind wichtig für die Frage, wem heute die Erträge aus der Zeppelin-Stiftung zustehen:

1. War die Rechtsanordnung aus dem Jahre 1947 wirksam oder handelte es sich um eine unwirksame Rechtsanordnung?
Sollte es sich um eine unwirksame Rechtsanordnung handeln, so müßten nicht nur die künftigen, sondern auch die vergangenen Gewinne der Zeppelin-Stiftung nachträglich zu Zwecken der Luftfahrtforschung abgeführt werden (dazu unter 2.3.2.).
2. Darf die S t i f t u n g s a u f s i c h t s b e h ö r d e, das Innenministerium von Baden-Württemberg, aufsichtsrechtliche Maßnahmen gegenüber der Zeppelin-Stiftung oder der Stadt Friedrichshafen ergreifen mit dem Ziel, die Stiftung wieder auf ihren ursprünglichen Zweck zurückzuführen?
Solch aufsichtsrechtliche Maßnahmen können nur zu dem Zweck ergriffen werden, die künftigen Erträge der Zeppelin-Stiftung wieder der Luftschiffahrt oder der Luftfahrtforschung zur Verfügung zu stellen. Die in der Vergangenheit erzielten Gewinne verblieben in diesem Fall bei der Stadt Friedrichshafen (dazu unter 2.3.3.).
3. Darf der G e s e t z g e b e r, der Landtag von Baden-Württemberg, ein Gesetz erlassen mit dem Ziel, die Erträge der Zeppelin-Stiftung wieder der Luftschiffahrt oder der Luftfahrtforschung zur Verfügung zu stellen? In Betracht kommen könnte kraft Gesetzes eine rückwirkende Aufhebung der Rechtsan-

ordnung aus dem Jahre 1947 mit dem Ergebnis, daß auch die in der Vergangenheit erzielten Erträge der Zeppelin-Stiftung der Luftschiffahrt zugute kämen, oder eine gesetzliche Regelung, die erst für die Zukunft gilt und damit die in der Vergangenheit erzielten Erträge bei der Stadt Friedrichshafen beläßt (2.3.4.).

4. Alle drei Fragenkomplexe setzen als grundlegendes Vorverständnis voraus, wie die Bestimmung des § 15 der Satzung von 1908 auszulegen ist (dazu unter 2.3.1.).

2.3..1. Die Auslegung der Satzungsbestimmung des § 15 der Stiftungssatzung

§ 15 der Satzung bestimmt, daß, wenn der Stiftungszweck "unmöglich" wird, das Vermögen der Stiftung an die Stadt Friedrichshafen fallen soll, dieses unter der Bezeichnung "Zeppelin-Stiftung" abgesondert verwalten und die Erträge zu wohltätigen Zwecken verwenden soll.

Die grundlegende Frage ist, wie diese Bestimmung aufzufassen ist, vor allem, was mit dem Begriff "unmöglich" gemeint ist. Beide von der Stadt Friedrichshafen in Auftrag gegebene Gutachten haben es aber unterlassen, auf den eigentlich entscheidenden in § 15 der Stiftungssatzung zum Ausdruck gekommenen Willen des Stiftungsgründers abzustellen. Gerade diese Frage ist aber wichtig und entscheidend dafür,

- ob die damalige Umwandlung der Zeppelin-Stiftung rechtmäßig war,
- ob heute die Notwendigkeit besteht, die Zeppelin-Stiftung wieder auf ihren ursprünglichen Zweck zurückzuführen.

§ 15 der Satzung stellt die Voraussetzungen dar, unter denen eine Umwandlung der Stiftung zulässig ist. Erforderlich ist danach, daß die Luftschiffahrt oder die Luftfahrtforschung "unmöglich" wird. Nicht ausdrücklich geregelt ist in § 15, was mit den Stiftungserträgen geschehen soll, wenn der Zweck der Stiftung nur "vorübergehend unmöglich" wird.

Daß in einer Urkunde oder in einem Vertrag ein später eintretender Fall nicht ausdrücklich geregelt ist, kommt häufiger vor. Das Zivilrecht hat daher zwei Auslegungsmethoden entwickelt, wie im Falle einer Vertragslücke die bestehende Unklarheit zu beseitigen ist. Beide Auslegungsmethoden gelten unmittelbar für die Vertragsauslegung, können hier aber entsprechend herangezogen werden. Bei den beiden Auslegungsmethoden handelt es sich

- um die erläuternde Vertragsauslegung,
- um die ergänzende Vertragsauslegung.

Die e r l ä u t e r n d e Vertragsauslegung greift dann ein, wenn sich die Rechtslage nicht ohne weiteres aus dem Wortlaut einer Bestimmung ergibt, so daß auf den ersten Blick zweifelhaft ist, wem welcher Anspruch zusteht. Unter Berücksichtigung des Stifterwillens (§ 87 Abs. 2 BGB) ist dann zu ermitteln, welche Bedeutung der verwandte Begriff nach dem allgemeinen Sprachgebrauch hat.

vgl. etwa Standinger, Bürgerliches Gesetzbuch,
11. Auflage § 133 Rn. 30 ff

Der in § 15 der Satzung verwandte Begriff "unmöglich" meint nach dem allgemeinen Sprachgebrauch nur die dauernde Unmöglichkeit, eine vorübergehende Unmöglichkeit stellt in diesem Zusammenhang keine "Unmöglichkeit" dar. Der primäre Wille des Stifters ging dahin, nur die Luftschiffahrt und die Luftfahrtforschung zu fördern, nur wenn dieser Wille unter keinen Umständen mehr realisierbar war, sollten die Erträge der Stiftung der Stadt Friedrichshafen zugute kommen.

Die e r g ä n z e n d e Vertragsauslegung kommt zur Anwendung, wenn eine Regelungslücke besteht, d.h. wenn eine lückenhafte Bestimmung in einem Vertrag oder in einer Urkunde vorliegt, die nicht im Wege der erläuternden Vertragsauslegung geschlossen werden kann.

Der grundlegende Unterschied zwischen erläuternder und ergänzender Vertragsauslegung besteht in folgendem: Während bei der erläuternden Vertragsauslegung keine Regelungslücke besteht, sondern ein vorhandener Begriff entsprechend ausgelegt werden muß, existiert bei der ergänzenden Vertragsauslegung eine Lücke, die nach dem hypothetischen Willen des Stifters (§ 87 Abs. 2 BGB) auszufüllen ist. Entscheidend ist dabei, danach zu fragen, welche Regelung der oder die Berechtigten getroffen hätten, wenn sie bei Abschluß des Vertrages oder bei Abfassung der Urkunde die bestehende Regelungslücke erkannt hätten.

Vgl. Soergel, Bürgerliches Gesetzbuch, 1978, § 157, Rn. 99 ff, insbesondere 112 ff.

An die Situation, wie sie nach 1945 eintrat, an die Möglichkeit der Demontage und den dadurch entstehenden Zwang, die Stiftung sozialen Zwecken zuzuführen, hatte im Jahre 1908 noch niemand gedacht. Es handelte sich aus dem Gesichtswinkel des Jahres 1908 um eine atypische Situation, für die in der Satzung keine Regelung getroffen worden war.

Wichtig ist daher, wie diese Regelungslücke auszufüllen ist. Es ist danach zu fragen, welche Regelung der Stifter getroffen hätte, wenn er an diese später eingetretene Situation gedacht hätte. Unter Beachtung dieser Grundsätze führen die erläuternde und die ergänzende Vertragsauslegung zu folgenden Ergebnissen:

Nach § 15 der Satzung dürfen die Erträge der Zeppelin-Stiftung nur dann der Stadt Friedrichshafen zugute kommen, wenn der Zweck der Stiftung unmöglich wird. Wie dargestellt, ist damit nur die dauernde Unmöglichkeit gemeint. Da der Wille des Stifters primär allein die Förderung der Luftschiffahrt war, sollten die Erträge nur dann anderen Zwecken zugute kommen, wenn die Förderung der Luftschiffahrt auf Dauer gesehen unmöglich war.

Da die Stiftungserträge mittlerweile der Stadt Friedrichshafen zugute kommen, findet zugleich auch die ergänzende Vertragsauslegung Anwendung: Wenn der Stifter seinerzeit gefragt worden wäre, was heute mit den der Stadt Friedrichshafen zufließenden Erträgen geschehen soll, so hätte er mit Sicherheit geantwortet, daß diese wieder der Luftschiffahrt zugute kommen sollten, sobald dies irgend möglich ist. Die Förderung der Luftschiffahrt war das primäre Ziel, das Vorrang gegenüber jedem anderen Ziel genießt.

Im Wege der erläuternden Vertragsauslegung ist § 15 der Satzung daher folgendermaßen zu lesen:

Die Erträge der Zeppelin-Stiftung sollen dann der Stadt Friedrichshafen für wohltätige Zwecke zugute kommen, wenn die Luftschiffahrt und die Luftfahrtforschung "auf Dauer unmöglich" sind.

Im Wege der ergänzenden Vertragsauslegung ist hinzuzufügen:

Sollten die Stiftungserträge zunächst der Stadt Friedrichshafen zugeflossen sein, so sollen diese spätestens ab dem Zeitpunkt wieder der Luftschiffahrt zur Verfügung stehen, in dem eine weitere Förderung der Luftschiffahrt möglich ist.

Bezüglich des dargestellten Zwischenergebnisses dürften keine Meinungsverschiedenheiten bestehen; niemand wird ernstlich den dargestellten Willen des Stifters und der Stiftungssatzung bestreiten können. Der Wille des Stifters ging eindeutig dahin, die Erträge nur dann der Stadt Friedrichshafen zur Verfügung zu stellen, wenn der Zweck der Luftschiffahrt auf Dauer unmöglich ist. Sobald der Zweck der Luftschiffahrt wieder möglich ist, sollten die Erträge wieder der Luftschiffahrt zugute kommen. Nur eine solche Auslegung entspricht dem Anliegen des Stifters und dem Zweck der Satzung.

Nachdem der Wille des Stifters und der Zweck des § 15 der Satzung verdeutlicht sind, muß nun überprüft werden, ob heute auf rechtliche Weise noch eine Möglichkeit besteht, dem Willen des Stifters Genüge zu tun.

2.3.3 Die Rechtmäßigkeit der Rechtsanordnung aus dem Jahre 1947

Es läßt sich bereits die Ansicht vertreten, daß die Rechtsanordnung aus dem Jahre 1947 rechtswidrig war mit dem Ergebnis, daß die Stiftungserträge immer noch der Luftschiffindustrie zur Verfügung stehen.

Die damalige Rechtsanordnung der provisorischen Regierung Württemberg-Baden, der nach überwiegender Ansicht Rechtsnormqualität zukommt, hätte zur ihrer Rechtmäßigkeit vorausgesetzt, daß die Förderung der Luftschiffahrt auf Dauer gesehen unmöglich gewesen wäre. Das war aber nicht der Fall, sie war nur für kurze Zeit unmöglich. Folglich hätte - so kann argumentiert werden - die Umwandlung nicht vorgenommen werden dürfen; sie wäre rechtswidrig gewesen mit dem Ergebnis, daß auch die in der Vergangenheit aufgelaufenen Stiftungserträge der Luftschiffahrt zugute kommen müßten.

Die Frage nach der Rechtmäßigkeit der ursprünglichen Rechtsanordnung sollte nicht in den Vordergrund gerückt werden, wenn sich nach heutigem Recht die Möglichkeit bietet, eine erneute Zweckänderung mit dem Ziel vorzunehmen, die Stiftung wieder auf ihren ursprünglichen Zweck zurückzuführen. Es kann davon ausgegangen werden, daß niemand mehr die in der Vergangenheit an die Stadt Friedrichshafen geflossenen mittlerweile ausgegebenen Beträge beansprucht, wenn sichergestellt ist, daß die künftigen Erträge der Luftschiffindustrie zur Verfügung gestellt werden.

- 2.3.4 Darf die Stiftungsaufsichtsbehörde heute den Zweck der Zeppelin-Stiftung wieder auf ihren ursprünglichen Zweck zurückführen?

Zwei Anspruchsgrundlagen stehen den Stiftungsbehörden zur Verfügung, um möglicherweise den Zweck der Stiftung zu verändern; das eine ist § 87 BGB, das andere ist das baden-württembergische Stiftungsgesetz.

1. Nach § 87 BGB darf die Stiftungsbehörde in diesem Fall eine Änderung der Zweckbestimmung der Satzung nicht vornehmen. § 87 BGB setzt voraus, daß der gegenwärtige Stiftungszweck unmöglich geworden ist oder das Gemeinwohl gefährdet. Beide Voraussetzungen sind in diesem Fall nicht gegeben. Die Förderung der Stadt Friedrichshafen ist als gegenwärtiger Stiftungszweck weder unmöglich noch wird dadurch das Allgemeinwohl gefährdet.

Vgl. etwa Soergel, Bürgerliches Gesetzbuch, 1978, § 87, Rn. 8 ff.

2. Als Anspruchsgrundlage für eine Zweckänderung kommt daher nur das Stiftungsgesetz von Baden-Württemberg in Betracht (Gesetz vom 4.10.1977, GBl. S. 408, geändert durch Artikel I Nr. 22 des Gesetzes vom 30.5.1978, GBl. S. 286). Die Regelungen des BGB über Stiftungen sowie die landesrechtlichen Stiftungsgesetze könne nebeneinander Geltung beanspruchen.

Vgl. Staudinger, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 1. Bd, Allgemeiner Teil, 11. Aufl. 1957, § 87, Rn. 4 ff.

Das Stiftungsgesetz von Baden-Württemberg geht von dem obersten Grundsatz aus, daß bei der Anwendung des Stiftungsgesetzes der wirkliche oder mutmaßliche Wille des Stifters zu berücksichtigen ist. (§ 2 Stiftungsgesetz). Wie dargelegt, geht der primäre Wille des Stifters dahin, soweit dies irgend möglich ist, die Luftfahrtforschung zu unterstützen, und nur, wenn dies unter keinen Umständen mehr möglich ist, wohl-tätige Vorhaben der Stadt Friedrichshafen zu finan-zieren.

Die globale Ermächtigung zur Änderung der Satzung und des Zwecks einer Stiftung enthält § 6 Abs. 4 des baden-württembergischen Stiftungsgesetzes. Danach kann die Stiftungsbehörde die Satzung einschließlich der Bestimmungen über den Zweck der Stiftung verändern, soweit dies wegen wesentlicher Änderung der Verhält-nisse geboten ist. § 6 Abs. 4 Stiftungsgesetz gilt unmittelbar für bürgerliche Stiftungen, über § 19 Stiftungsgesetz findet diese Vorschrift aber auch auf öffentliche Stiftungen Anwendung. Auch die Satzung und der Zweck einer öffentlichen Stiftung können da-nach durch die Aufsichtsbehörde verändert werden, wenn in der Zwischenzeit eine wesentliche Veränderung der Umstände eingetreten ist.

Dies ist unstreitig zu bejahen denn die Aufhebung des Verbotes der Luftfahrt und der Luftfahrtforschung stellt eine für den Zweck der Zeppelin-Stiftung ganz wesent-liche Veränderung der Umstände dar, so daß das Innen-ministerium von Baden-Württemberg den Zweck der Zeppeli-Stiftung verändern darf.

An diesem Ergebnis kann weder die Vorschrift des § 21 Abs. 2 Stiftungsgesetz noch die Vorschrift des § 31 Stiftungsgesetz etwas verändern.

§ 21 Abs. 2 Stiftungsgesetz ist eine Vorschrift, die dem § 87 BGB entspricht, die für eine Zweckänderung der Stiftung eingeschränktere Voraussetzungen hat als § 6 Abs. 4 in Verbindung mit § 19 Stiftungsgesetz, die aber die Anwendung der beiden Vorschriften nicht ausschließen kann.

§ 19 Stiftungsgesetz verweist ausdrücklich nicht nur auf § 6 Abs. 1 und 2 Stiftungsgesetz, sondern auch auf den gesamten § 6, somit auch auf § 6 Abs. 4 Stiftungsgesetz. Danach kann der Zweck einer öffentlichen Stiftung auch dann geändert werden, wenn sich die Umstände wesentlich verändert haben. § 21 Abs. 2 hat deshalb insoweit keine Ausschlußfunktion, es ist lediglich eine Vorschrift, die dem § 87 BGB entspricht, die die Anwendung des § 6 Abs. 4 Stiftungsgesetz m. E. aber nicht ausschließt. Auch öffentliche Stiftungen können deshalb bei einer wesentlichen Veränderung der Verhältnisse durch die Stiftungsbehörde einer anderen Zweckbestimmung zugeführt werden. Als nicht sachgerecht könnte es gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen, wenn nur die privaten, nicht aber die öffentlichen Stiftungen einer derartigen Kontrolle unterliegen würden.

Auch die Vorschriften des Stiftungsgesetzes über kommunale Stiftungen gem. §§ 31 ff. Stiftungsgesetz schließen eine Stiftungsaufsicht nicht aus. Zwar finden nach § 31 Stiftungsgesetz auf die örtlichen Stiftungen im Sinne des § 101 der baden-württembergischen Gemeindeordnung die Vorschriften der Gemeindeordnung Anwendung. Es wird insoweit auf die alte, bereits dargestellte Rechtslage verwiesen, wie sie

schon vor Erlaß des Stiftungsgesetzes existierte.

Neu ist aber - und das führt eine grundlegende Veränderung im Verhältnis zu den Gutachten von Prof. Bauer und Dr. Meyer-König herbei - der Absatz 2 in § 31 Stiftungsgesetz. Danach gelten für örtliche Stiftungen nicht nur die Vorschriften der Gemeindeordnung, sondern darüber hinaus auch die Vorschriften des Stiftungsgesetzes mit im einzelnen näher aufgeführten Abweichungen. Nach § 31 Abs. 2 Stiftungsgesetz gelten die in diesem Fall wichtigen Vorschriften der §§ 6 Abs. 4 in Verbindung mit 19 Stiftungsgesetz auch für örtliche gemeindliche Stiftungen. Auch bei örtlichen Stiftungen darf die Aufsichtsbehörde, das Innenministerium von Baden-Württemberg, somit eine Zweckänderung vornehmen, wenn sich die Verhältnisse grundlegend geändert haben.

2.3.5 Darf der Gesetzgeber den Zweck der Zeppelin-Stiftung ändern?

Eine Gesetzesänderung ist nicht notwendig, da die Stiftungsaufsichtsbehörde bereits nach bestehender Rechtslage den Zweck der Zeppelin-Stiftung verändern darf. Unabhängig davon bietet sich aber für den Gesetzgeber die Möglichkeit, in diesem Bereich tätig zu werden. Theoretisch kommt in Betracht, daß der Gesetzgeber rückwirkend die Rechtsanordnung aus dem Jahre 1947, die nach allgemeiner Ansicht Rechtsnormqualität genießt, aufhebt mit dem Ergebnis, daß nachträglich niemals eine wirksame Rechtsanordnung existiert hat. Diese Möglichkeit wurde in dem bereits dargestellten Gutachten von Prof. Bauer mit Recht für unzulässig angesehen (2.3.4.1.).

Als zweite Möglichkeit bietet sich, daß der Gesetzgeber heute ein neues Gesetz erläßt, das "ex nunc" die ursprüngliche Regelung aus dem Jahre 1947 aufhebt. Eine solche Regelung würde weder gegen den Grundsatz unzulässiger Rückwirkung (2.3.4.2.) noch gegen verfassungsrechtliche Bestimmungen verstoßen (2.3.4.3.).

- 2.3.4.1. Professor Bauer führt in seinem Gutachten zu Recht aus, daß eine rückwirkende Änderung der Rechtsanordnung aus dem Jahre 1947 nicht in Betracht kommt. Bei einer solchen Rückwirkung würde es sich um einen Fall der echten Rückwirkung handeln, die nur unter einer besonderen Ausnahmesituation zulässig ist, eine Ausnahmesituation, die in diesem Fall nicht gegeben ist.

Vgl. im einzelnen das Gutachten von Prof. Bauer, S. 31 ff.

- 2.3.4.2. Möglich ist aber, daß der Gesetzgeber die Rechtsanordnung für die Zukunft aufhebt. Insoweit liegt keine echte, sondern eine unechte, regelmäßig zulässige Rückwirkung vor.

Die echte und die unechte Rückwirkung werden danach unterschieden, ob sie sich auf einen in der Vergangenheit abgeschlossenen oder auf einen noch nicht abgeschlossenen Vorgang beziehen.

Eine echte Rückwirkung liegt danach vor, wenn eine Rechtsnorm, die sich auf einen in der Vergangenheit liegenden abgeschlossenen Sachverhalt bezieht, nachträglich anders geregelt wird. Aus Vertrauensgesichtspunkten ist eine echte Rückwirkung regelmäßig unzulässig.

Eine unechte Rückwirkung liegt dagegen vor, wenn ein in der Vergangenheit noch nicht abgeschlossener Sachverhalt nachträglich einer anderen Regelung unterworfen wird. Sehr viele Gesetze enthalten heute einen Fall der unechten Rückwirkung (beispielsweise jede Belastung, die nur einen bestimmten Beruf betrifft; der Belastete hätte u.U. den Beruf nicht gewählt, wenn er gewußt hätte, daß er später einmal mit solchen Belastungen hätte rechnen müssen). Eine unechte Rückwirkung wird im Regelfall für zulässig angesehen, nur soweit im Regelfall ganz besondere Vertrauensgesichtspunkte einer unechten Rückwirkung entgegenstehen, ist diese unzulässig.

Grundlegend BVerfG, Beschluß vom 31.5.1960, BVerfG 11, 139 ff.

Zusammenfassend BVerfG, Beschluß vom 23.3.1977 BVerfG 30, 392

vgl. auch Schnapp, in: von Münch, Grundgesetzkommentar, München 1981, Art. 20 Rn.27

Eine gesetzliche Aufhebung der Rechtsanordnung aus dem Jahre 1947 für die Zukunft würde daher lediglich einen Fall der unechten Rückwirkung darstellen, die deshalb zulässig wäre.

- 2.3.4.3. Eine Aufhebung der Rechtsanordnung aus dem Jahre 1947 für die Zukunft würde auch nicht gegen verfassungsrechtliche Grundsätze verstoßen. Zu Unrecht werden diese von Professor Bauer und Dr. Meyer-König bejaht. Weder die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) noch die gemeindliche Selbstverwaltung (Art. 28 GG) würden durch solch eine gesetzliche Regelung verletzt.

Eine Enteignung nach Artikel 14 GG wird nur dann bejaht werden können, wenn dem Begünstigten eine Position genommen wird, auf deren Bestand er sich verlassen könnte. Die Erträge einer Stiftung zu behalten, wenn dies dem erklärten Willen des Stifters widerspricht, kann dem z.Z. Begünstigten hingegen keine auf Dauer gesicherte Bestandsposition verschaffen.

Dies wird bestätigt durch die Vorschriften der §§ 87 BGB, 6 Abs. 4, 19 und 21 baden-württembergisches Stiftungsgesetz. Diese Bestimmungen sehen ausdrücklich vor, daß der Stiftungszweck unter gewissen Umständen geändert werden kann. Wenn sich der in diesem Fall Benachteiligte immer darauf berufen könnte, durch die Zweckänderung werde sein Eigentumsrecht aus Artikel 14 GG verletzt, so würden diese Vorschriften nur theoretische Bedeutung haben. Auch der Gesetzgeber ist bisher davon ausgegangen, daß eine Zweckänderung der Stiftung nicht einen Fall der Enteignung darstellt, denn sonst müßten die Vorschriften der §§ 87 BGB, 6 Abs. 4, 19, 21 Stiftungsgesetz zugleich eine Entschädigungsregelung enthalten.

Eine Änderung der Zweckbestimmung der Zeppelin-Stiftung würde auch nicht gegen die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie verstoßen. Die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie wird nur im Rahmen der bestehenden Gesetze gewährleistet (Art. 28 Abs. 2 GG: "im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung"). Sie ist auch nur in ihrem Kernbestand gegen staatliche Eingriffe geschützt.

vgl. Maunz/in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz,
Grundgesetz, Stand 1980, Art. 28 Rn. 53

Eine Gesetzesänderung bezüglich der Zeppelin-Stiftung kann daher keinen Verstoß gegen Artikel 28 GG bedeuten. So wie zu Lasten jeder anderen Person oder Vereinigung der Stiftungszweck geändert werden kann, ist dies auch zu Lasten der Gemeinde möglich.

Schließlich würde kein unzulässiges Einzelfallgesetz (Art. 19 Abs. 1 GG) gegeben sein, da der Zweck nur die Aufhebung eines ursprünglich erlassenen Einzelfallgesetzes ist. Im übrigen könnte der Gesetzeswortlaut so abstrakt abgefaßt werden, daß nicht die Voraussetzungen eines Einzelfallgesetzes gegeben wären.

vgl. Hendrichs, in: von Münch, 2. Aufl., 1981, Art. 19 Rn. 11;

Kritisch dazu Maunz, Deutsches Staatsrecht, 23. Aufl. 1980, § 17 I. 2, der die Befürchtung eines Mißbrauchs ausspricht, weil heute jedes Gesetz in abstrakter Form abgefaßt werden kann.

3. Als Ergebnis ist daher festzuhalten:

Der Wille des Stifters ging eindeutig dahin, die Stiftungserträge, soweit dies irgend möglich ist, für die Luftschiffahrt oder die Luftfahrtforschung bereitzustellen. Es ist deshalb bereits fraglich, ob die Rechtsanordnung aus dem Jahre 1947 rechtmäßig und wirksam war.

Falls die Rechtsanordnung wirksam war, bietet sich heute die Möglichkeit, eine erneute Zweckänderung vorzunehmen. Die Tatsache, daß im Jahre 1947 eine neue Stiftung entstanden ist, ändert nichts daran, daß bei der Zweckänderung einer Stiftung nach wie vor auf den ursprünglichen Willen des Stifters abzustellen ist. (vgl. § 2 Stiftungsgesetz).

Eine Zweckänderung kann sowohl von der Stiftungsaufsichtsbehörde, dem Innenministerium von Baden-Württemberg, als auch dem Gesetzgeber, dem Landtag von Baden-Württemberg, vorgenommen werden.

Die Stiftungsaufsichtsbehörde kann zwar nicht auf Grund des § 87 BGB, wohl aber auf Grund der § 6 Abs. 4 i. V. m. § 19 Stiftungsgesetz eine Zweckänderung der Zeppelin-Stiftung durchführen. Weder der § 21 Stiftungsgesetz noch die Tatsache, daß es sich um eine örtliche Stiftung handelt, stehen dem entgegen.

Auch der Gesetzgeber kann eine Änderung der Zweckbestimmung der Zeppelin-Stiftung durchführen. Er kann zwar nicht mit rückwirkender Kraft, wohl aber für die Zukunft die Rechtsanordnung außer Kraft setzen. Eine solche Aufhebung würde weder gegen die Artikel 14 und 28 GG verstoßen, noch würde es sich um ein unzulässiges Einzelfallgesetz (Art. 19 Abs. 1 GG) handeln. Notwendig ist ein Einschreiten des Gesetzgebers hingegen nicht, da sich bereits für die Stiftungsaufsichtsbehörde die Möglichkeit einer Zweckänderung der Zeppelin-Stiftung bietet.

Kolbe

(Dr. Kolbe)