

**letzte Aktualisierung:** 31.8.2022

VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.6.2022 – 1 S 1865/20

**GG Art. 19 Abs. 4 S. 1; VwGO §§ 42 Abs. 2, 43 Abs. 1 u. 2 S. 1; StiftG BW §§ 1 Abs. 1, 8 Abs. 1 S. 1 u. Abs. 2 S. 1; BGB §§ 29, 86 S. 1**

**Kein Notklagerecht Stiftungsinteressierter**

1. Das Mitglied des Aufsichtsrates einer Stiftung, welches die Wirksamkeit der Aufhebung der Stiftung bestreitet, ist nach dem geltenden Stiftungsaufsichtsrecht nicht klagebefugt, gerichtlich feststellen zu lassen, dass die Rechtsaufsicht der Stiftungsbehörde über die Stiftung fortbesteht.
2. Das geltende Stiftungsaufsichtsrecht kennt kein sogenanntes (öffentlich-rechtliches) Notklagerecht Stiftungsinteressierter.
3. Ein Verständnis des § 8 Abs. 1 Satz 1 StiftG in Anlehnung an die Grundsätze der actio pro socio im Sinne einer gesetzlichen Prozessstandschaft der Nachkommen des verstorbenen Stifters für die aufgehobene Stiftung überschreitet die Grenzen einer zulässigen richterlichen Rechtsfortbildung.
4. Das verfassungsrechtliche Gebot effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) verlangt nicht, eine (geeignete) bundes- oder landesgesetzliche Bestimmung im Sinne einer gesetzlichen Regelung einer Prozessstandschaft gemäß § 42 Abs. 2 1. Hs. VwGO auszulegen oder anzuwenden.
5. Gegen die Aufhebung einer Stiftung hat vorrangig die Stiftung selbst um gerichtlichen Rechtsschutz zu ersuchen.

## **VGH Baden-Württemberg Urteil vom 21.6.2022, 1 S 1865/20**

Restitution bzw. Liquidation der Zeppelin-Stiftung; Klagebefugnis der Aufsichtsratsmitglieder

### **Leitsätze**

1. Das Mitglied des Aufsichtsrates einer Stiftung, welches die Wirksamkeit der Aufhebung der Stiftung bestreitet, ist nach dem geltenden Stiftungsaufsichtsrecht nicht klagebefugt, gerichtlich feststellen zu lassen, dass die Rechtsaufsicht der Stiftungsbehörde über die Stiftung fortbesteht.
2. Das geltende Stiftungsaufsichtsrecht kennt kein sogenanntes (öffentlich-rechtliches) Notklagerecht Stiftungsinteressierter.
3. Ein Verständnis des § 8 Abs. 1 Satz 1 StiftG in Anlehnung an die Grundsätze der actio pro socio im Sinne einer gesetzlichen Prozessstandschaft der Nachkommen des verstorbenen Stifters für die aufgehobene Stiftung überschreitet die Grenzen einer zulässigen richterlichen Rechtsfortbildung.
4. Das verfassungsrechtliche Gebot effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) verlangt nicht, eine (geeignete) bundes- oder landesgesetzliche Bestimmung im Sinne einer gesetzlichen Regelung einer Prozessstandschaft gemäß § 42 Abs. 2 1. Hs. VwGO auszulegen oder anzuwenden.
5. Gegen die Aufhebung einer Stiftung hat vorrangig die Stiftung selbst um gerichtlichen Rechtsschutz zu ersuchen.

### **Tenor**

Die Berufungen der Kläger gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 22. Januar 2020 - 6 K 300/17 - werden zurückgewiesen.

Die Kläger tragen die Kosten des Berufungsverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand**

- 1 Der Kläger zu 1, Urenkel des Ferdinand Graf von Zeppelin, und sein zweitältester Sohn, der Kläger zu 2, begehren im Berufungsverfahren die Restitution, hilfsweise die Liquidation der Zeppelin-Stiftung.
- 2 Ferdinand Graf von Zeppelin begann in den 1890er-Jahren mit dem Bau von starren Luftschiffen am Bodensee. Das vierte Luftschiff („LZ 4“) wurde bei einem Unwetter zerstört. In der Folge wurden in Deutschland über sechs Millionen Reichsmark gespendet, um die Fortsetzung des Luftschiffbaus zu ermöglichen. Diese Spende brachte Ferdinand Graf von Zeppelin in die von ihm durch Stiftungsgeschäft vom 30.12.1908 mit Nachtrag vom 10.02.1909 gegründete Zeppelin-Stiftung bürgerlichen Rechts mit Sitz und Geschäftsleitung in Friedrichshafen in Höhe eines aus der Spende finanzierten Geschäftsanteils an der Luftschiffbau Zeppelin GmbH sowie des verbleibenden Spendenbetrages ein.
- 3 § 3 der Satzung der Stiftung (im Folgenden: Satzung) regelt als Stiftungszweck u.a., Bestrebungen zur Förderung der Luftschiffahrt sowie der Verwertung für die Wissenschaft zu unterstützen (Buchst. b). Organe der Stiftung sind der Vorstand (§ 5 Satzung) und der Aufsichtsrat (§ 9 Satzung). Sind keine Vorstandsmitglieder mehr vorhanden, wird der gesamte Vorstand vom Aufsichtsrat gewählt (§ 5 Abs. 5 Satzung). Der Vorstand ist zur Vertretung der Stiftung nach außen allein und unbeschränkt berechtigt (§ 6 Satz 1 Satzung); nach innen hat er zu allen wichtigen Entschlüssen die Genehmigung des Aufsichtsrates einzuholen (§ 6 Satz 2 i.V.m. § 7 Satzung). Nach der Änderung der Satzung vom 10.02.1909 besteht der Aufsichtsrat aus sechs Mitgliedern, zu

denen der Stifter u.a. Ferdinand Graf von Zeppelin junior ernannte. In § 12 Buchst. d Satzung behält sich der Stifter vor, die Zahl der Mitglieder des Aufsichtsrats bis auf neun zu erhöhen, wobei die weiter in den Aufsichtsrat eintretenden Personen von ihm ernannt würden. Für den Fall der Auflösung der Stiftung bestimmt § 15 Satzung, dass das Stiftungsvermögen an die Stadtgemeinde Friedrichshafen, die Beigeladene, fällt, die es unter der Bezeichnung ‚Zeppelin-Stiftung‘ abgesondert zu verwalten und die Erträge zu wohltätigen Zwecken zu verwenden hat.

- 4 Die Stiftung wurde laut Verfügung des Königlich-Württembergischen Ministeriums des Innern vom 01.04.1909 durch den König von Württemberg am 29.03.1909 genehmigt und bekanntgemacht (Regierungsblatt S. 56)
- 5 Auf der Grundlage des § 12 Satzung erhöhte der Stifter am 22.11.1912 die Zahl der Aufsichtsratsmitglieder auf sieben und ernannte seinen Schwiegersohn Alexander Graf von Brandenstein-Zeppelin zum weiteren Mitglied. Mit Urkunde vom 06.04.1915 bekräftigte der Stifter die Erhöhung auf sieben Aufsichtsratsmitglieder und berief „neben den bereits ernannten sechs Mitglieder in den Aufsichtsrat: denjenigen, der nach der Urkunde über die Ernennung des Alexander von Brandenstein in den erblichen Grafen-Stand vom 19.02.1909 zur Führung des Namens Graf von Brandenstein-Zeppelin jeweils berechtigt ist, oder nach dem Ableben des Namensinhabers berechtigt sein wird“.
- 6 Mit Erlassen vom 11.12.1942 und vom 21.12.1942 genehmigte das Württembergische Wirtschaftsministerium eine Satzungsänderung vom 24.09.1942, die den strengerem steuerrechtlichen Anforderungen an die Gemeinnützigkeit beim Betrieb von stiftungseigenen Unternehmen Rechnung trug. § 3 Buchst. b Satzung regelt nunmehr als Stiftungszweck:  
  - 7 „Die Stiftung bezweckt, aus ihren Mitteln
  - 8 a) [...]
  - 9 b) Bestrebungen zur Förderung der Luftschifffahrt und deren Verwertung für die Wissenschaft zu unterstützen, sowie die Luftfahrtforschung überhaupt und darauf gerichtete wissenschaftliche Zwecke zu fördern.“
- 10 § 15 legt für die Auflösung der Stiftung fest:  
  - 11 „Wenn der Stiftungszweck aus irgendeinem Grunde unmöglich ist und deshalb die Stiftung aufgelöst werden sollte, fällt das Stiftungsvermögen an die Stadtgemeinde Friedrichshafen, die es unter der Bezeichnung „Zeppelinstiftung“ abgesondert zu verwalten und die Erträge jeweils im vorherigen Einvernehmen mit den Finanzbehörden zu mildtätigen Zwecken zu verwenden hat. Das Vermögen selbst ist ausschließlich für diese Zwecke zu erhalten und darf für andere Zwecke nicht verwendet werden.“
- 12 Mit Kontrollratsgesetz Nr. 25 vom 29.04.1946 (Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland S. 138, ber. S. 241) wurde die angewandte naturwissenschaftliche Forschung auf dem Gebiet der angewandten Aerodynamik, Bauplanung für Luftfahrt und Antriebsmaschinen von Luftfahrzeugen verboten (Art. II Nr. 1 b i.V.m. Verzeichnis A Nr. 2). Kontrollratsgesetz Nr. 43 vom 20.12.1946 (Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland S. 234) verbot die Herstellung, Einfuhr, Ausfuhr, Beförderung und Lagerung von Luftfahrzeugen jeder Art (Art. I Nr. 1 i.V.m. Verzeichnis A Gruppe V Buchst. a).
- 13 Am 28.01.1947 erließ das Direktorium des Staatssekretariats für das französisch besetzte Gebiet Württembergs und Hohenzollerns eine Rechtsanordnung über die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung in Friedrichshafen - im Folgenden: Rechtsanordnung von 1947 - (Amtsblatt des Staatssekretariats für das französisch besetzte Gebiet Württembergs und Hohenzollerns Nr. 13 v. 06.03.1947, S. 397):  
  - 14 „§ 1  
  
Die von dem Grafen Ferdinand von Zeppelin durch Stiftungs-Urkunde vom 30. Dezember 1908 errichtete und am 1. April 1909 (Reg Bl. S. 56) genehmigte Zeppelin-Stiftung in Friedrichshafen wird gemäß § 87 Abs. 1 BGB. aufgehoben.
  - 15 § 2  
  
Das Vermögen der Stiftung fällt gemäß § 15 der Stiftungs-Urkunde an die Stadtgemeinde Friedrichshafen.

## 16 § 3

Die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Durchführung dieser Rechtsanordnung sowie die näheren Bestimmungen gemäß Art. 190 der Württ. Gemeindeordnung vom 19. März 1930 trifft die Landesdirektion des Innern.

## 17 § 4

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

18 Vermögen und Verwaltung der Zeppelin-Stiftung wurden von der Beigeladenen übernommen. Der Gemeinderat der Beigeladenen beschloss am 03.11.1948 eine „Satzung der Zeppelin-Stiftung der Stadtgemeinde Friedrichshafen“, die u.a. bestimmte, dass der Stiftungszweck ausschließlich darauf gerichtet ist, Bedürftige zu unterstützen (§ 1 Abs. 1), das Stiftungsvermögen für andere Zwecke nicht verwendet werden darf (§ 3 Abs. 1), und der Stiftungszweck „nach Stiftungsrecht unabänderlich“ ist (§ 5 Abs. 1).

19 Mit Schriftsatz vom 26.03.1947 legten die „alleinigen Vorstandsmitglieder“ der Zeppelin-Stiftung, Dr. H. E. und Dr. L. D..., beim Verwaltungsgerichtshof für das französisch besetzte Gebiet Württembergs und Hohenzollerns Beschwerde gegen die Rechtsanordnung ein. Zur Begründung machten sie geltend, dass sich die Aufhebung der Stiftung als rechtswidrig darstelle, da ein Erreichen des Stiftungszweckes nicht unmöglich geworden sei. Dr. L. D... nahm die Beschwerde „gleichzeitig im Namen und Auftrag des z.Zt. abwesenden Dr. Hugo Eckener“ mit Schriftsatz vom 21.04.1947 zurück.

20 Zu einem aus den Akten nicht ersichtlichen Zeitpunkt vor dem 01.04.1952 legte die „Zeppelin-Stiftung Friedrichshafen mit Sitz in Friedrichshafen a. B. vertreten durch ihren Vorstand Dr. H... E... “ beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde - 1 BvR 220/52 - mit dem Antrag ein, die Rechtsanordnung vom 28.01.1947 für nichtig zu erklären; die Beschwerdeschrift bezeichnet Dr. H. E. als „alleiniges Vorstandsmitglied der Beschwerdeführerin“. Dr. H. E. nahm die Verfassungsbeschwerde später zurück.

21 Die Kläger beantragten am 24.09.2015 bei dem Regierungspräsidium Tübingen (im Folgenden: Regierungspräsidium), die Zeppelin-Stiftung gemäß § 4 StiftG in das Stiftungsverzeichnis aufzunehmen (1.), den Kläger zu 1 und seinen ältesten Sohn sowie den amtierenden Oberbürgermeister der Stadt Friedrichshafen als geborene Mitglieder des Aufsichtsrates der Zeppelin-Stiftung zu bestätigen (2.), und den bestätigten Aufsichtsratsmitgliedern aufzugeben, weitere Aufsichtsratsmitglieder zu bestimmen, die zusammen einen neuen Stiftungsvorstand zu wählen haben (3.), hilfsweise den Kläger zu 1, ersatzweise den Kläger zu 2, als Liquidator über das Vermögen der Zeppelin-Stiftung mit dem Auftrag zu bestellen, namens der Zeppelin-Stiftung (i. L.) mit der Stadt Friedrichshafen einen Vertrag über die Errichtung einer nichtrechtsfähigen Stiftung mit ausschließlich mildtätiger Zwecksetzung nach Maßgabe des § 15 Satzung zu schließen und die Rechte der Zeppelin-Stiftung (i. L.) auf abgesonderte Verwaltung ihres Vermögens durch die Stadt Friedrichshafen zu ausschließlich mildtätigen Zwecken sicherzustellen (4.) und das Vorliegen von Rechtsansprüchen zugunsten der nichtrechtsfähigen Stiftung aus zweckwidriger Verwaltung durch die Stadt Friedrichshafen seit Erlass der Rechtsanordnung vom 28.01.1947 zu prüfen und gegebenenfalls geltend zu machen (5.). Zur Begründung gaben sie an, dass es ihr Anliegen sei, dem historischen Stifterwillen wieder zur Geltung zu verhelfen. Hierzu seien sie als Mitglieder des Aufsichtsrates und direkte Nachkommen des Stifters antragsbefugt. Die Rechtsanordnung von 1947 sei unwirksam, da es sich bei ihr um ein verfassungswidriges Einzelfallgesetz handele, welches jedenfalls nach Art. 123 Abs. 1 GG nicht fortgelte. Ungeachtet dessen erweise sich die Rechtsanordnung als rechtswidrig, weil die Voraussetzungen für eine Aufhebung der Stiftung nicht vorgelegen hätten; der Stiftungszweck sei nicht unmöglich geworden.

22 Das Regierungspräsidium zog die Beigeladene zu dem Verwaltungsverfahren auf der Grundlage des § 13 Abs. 2 LVwVfG hinzu, welche den geltend gemachten Ansprüchen der Kläger im Einzelnen entgegentrat.

23 Mit Bescheid vom 20.12.2016 lehnte das Regierungspräsidium Tübingen die Anträge ab. Es begründete seine Entscheidung damit, dass sich seine Zuständigkeit auf bestehende Stiftungen beschränke. Überdies seien die Antragsteller weder aufgrund einer Stellung als Mitglieder des Aufsichtsrates noch als Nachkommen des Stifters antragsbefugt. Des Weiteren fehle es den Klägern aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung, welche Helene Gräfin von Brandenstein-Zeppelin, die Tochter des Stifters, am 14.08.1952 (u.a.) mit der Beigeladenen abgeschlossen habe, sowie einer Erklärung, die der Kläger zu 1 am 06.07.1990 abgegeben habe, an einem Rechtsschutzbedürfnis und seien mögliche Ansprüche wegen des zwischenzeitlichen Zeitablaufs verwirkt. Die

geltend gemachten Ansprüche seien aber auch unbegründet. Denn die Zeppelin-Stiftung sei mit der Rechtsanordnung von 1947 wirksam aufgehoben worden. Als Behörde sei sie an dieses formelle Landesgesetz gebunden. Ungeachtet dessen hätten die Voraussetzungen für die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung im Jahr 1947 vorgelegen, da der Stiftungszweck im damaligen Zeitpunkt aufgrund der Kontrollratsgesetze nicht nur vorübergehend unmöglich geworden sei. Da die Rechtsanordnung bereits vor Inkrafttreten des Grundgesetzes vollständig vollzogen worden sei, sei sie nicht an dessen Maßstab zu messen. Für die von den Klägern im Einzelnen beantragten Maßnahmen der Stiftungsaufsicht fehle es jeweils an einer geeigneten Grundlage im Landesstiftungsgesetz. Für die begehrte Eintragung in das Stiftungsverzeichnis mangle es zudem an den hierzu nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 StiftG erforderlichen Angaben. Einer Bestätigung der Kläger als Mitglieder des Aufsichtsrates stehe überdies entgegen, dass sie dies tatsächlich nicht seien. Einer Liquidation bedürfe es schließlich nicht, weil das Vermögen der Stiftung nach § 2 der Rechtsanordnung von 1947 kraft Gesetzes auf die Beigeladene übergegangen sei.

- 24 Am 20.01.2017 haben die Kläger bei dem Verwaltungsgericht Sigmaringen Klage mit den zuletzt gestellten Anträgen erhoben, festzustellen, dass die Zeppelin-Stiftung gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 StiftG der Rechtsaufsicht durch den Beklagten, dort beim Regierungspräsidium Tübingen (Stiftungsaufsicht), unterliege, weil die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung durch die Rechtsanordnung von 1947 unwirksam sei und die Zeppelin-Stiftung damit fortexistiere (1.), und für den Fall, dass der Antrag zu 1 Erfolg haben sollte, den Beklagten zu verpflichten (2.), die Zeppelin-Stiftung in das beim Regierungspräsidium Tübingen geführte Stiftungsverzeichnis einzutragen (a), sowie den amtierenden Oberbürgermeister der Beigeladenen, den Kläger zu 1 und dessen ältesten Sohn als geborene Mitglieder des Aufsichtsrats der Zeppelin-Stiftung zu bestätigen (b), hilfsweise für den Fall, dass der Antrag zu 1 keinen Erfolg haben sollte, den Beklagten zu verpflichten (3.), beim Amtsgericht Friedrichshafen einen Antrag auf Bestellung des Klägers zu 1 und dessen ältesten Sohnes zu Liquidatoren über das Vermögen der rechtsfähigen Zeppelin-Stiftung zu stellen, verbunden mit dem Auftrag, namens der Zeppelin-Stiftung (i. L.) mit der Beigeladenen einen Vertrag über die Errichtung einer nichtrechtsfähigen Stiftung mit ausschließlich mildtätiger Zwecksetzung zu schließen (a), hilfsweise durch andere geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass das von der Beigeladenen unter der Bezeichnung „Zeppelin-Stiftung“ verwaltete Sondervermögen und die Erträge hieraus nach Maßgabe des § 15 Satzung der Zeppelin-Stiftung verwendet werden (b).
- 25 Zur Begründung haben die Kläger ihr Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren wiederholt und ergänzend geltend gemacht: Die Feststellungsklage sei statthaft. Nur sie gewährleiste effektiven Rechtsschutz. Die Stiftungsaufsicht über die Zeppelin-Stiftung begründe - wie ein Streitiges Beamtenverhältnis - ein dauerhaftes Rechtsverhältnis; die Wirksamkeit der Rechtsanordnung von 1947 sei nur inzidente Vorfrage. Ein Antrag auf Bestellung eines Notvorstandes der Stiftung durch das Amtsgericht stelle keinen vorrangigen Rechtsbehelf dar; denn er habe keine Aussicht auf Erfolg. Es fehle den Klägern an einer Antragsbefugnis, und es liege kein „dringender Fall“ vor. Schließlich nehme das Amtsgericht nur eine summarische Prüfung der Existenz der Zeppelin-Stiftung vor; seine Entscheidung entfalte insoweit daher keine Bindungswirkung. Sie verfügten über ein ideelles Feststellungsinteresse; es gehe ihnen darum, den historischen Stifterwillen umzusetzen, den sie aufgrund ihrer familiären Verbundenheit besser kennen würden als Dritte. Sie seien sowohl aus eigenem Recht als auch im Wege einer gesetzlichen Prozessstandschaft für die Zeppelin-Stiftung klagebefugt. Denn es existiere ein auf der Grundlage des § 8 Abs. 1 StiftG in Anlehnung an den Rechtsgedanken der *actio pro socio* im Wege richterlicher Rechtsfortbildung zu bejahendes Notklagerecht Dritter, bei dem diese im Wege der Prozessstandschaft Rechte der Stiftung geltend machen können, wenn die Wirksamkeit der Aufhebung einer Stiftung - wie hier - anderenfalls keiner verwaltungsgerichtlichen Überprüfung zugeführt werden könne. Sei die Stiftung selbst - wie hier - mangels Organen nicht handlungsfähig, sei die Eröffnung gerichtlichen Rechtsschutzes für Dritte durch Art. 19 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich geboten. Die Nachkommen eines verstorbenen Stifters könnten die in der Aufhebung einer Stiftung liegende Verletzung des aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG folgenden Rechts des Stifters auf einen Fortbestand der Stiftung gerichtlich geltend machen; die besondere Rechtsform der auf Ewigkeit angelegten Stiftung verlange dabei eine generationenübergreifende Betrachtung. Daneben seien sie originär in ihren durch den zulässigen und nicht genehmigungsbedürftigen Nachtrag des Stifters vom 06.04.1915 begründeten eigenen organschaftlichen Rechten als (potentielle) Mitglieder des Aufsichtsrates betroffen. Auf ein Klagerecht sei nicht wirksam verzichtet worden. Der Vertrag vom 14.08.1952 sei unwirksam. Sie selbst hätten ein Klagerecht auch nicht verwirkt. Die Feststellungsklage sei begründet, da die Zeppelin-Stiftung aufgrund der Unwirksamkeit der Rechtsanordnung von 1947 fortbestehe. Sie hätten einen Anspruch auf die Eintragung in das Stiftungsverzeichnis, da von einer solchen jedenfalls eine erhebliche faktische, aber auch eine rechtliche Wirkung ausginge. Wenn die Stiftungsaufsicht nach § 12 Abs. 1 Satz 2 StiftG befugt sei, ein neues Organmitglied zu bestellen, sei es ihr erst

recht möglich, „als Hilfe zur Selbsthilfe“ die Aufsichtsratsmitglieder zu bestätigen und so den weiteren Prozess der Selbstkonstituierung der Stiftung anzustoßen. Die Notwendigkeit eines Liquidationsverfahrens sei zumindest nicht offensichtlich ausgeschlossen; eine Übertragung einzelner Vermögensgegenstände auf die Beigeladene sei bis heute nicht erfolgt.

- 26 Der Beklagte ist der Klage unter Verweis auf die Gründe des angefochtenen Bescheides entgegengetreten. Er hat die Unzulässigkeit der Klage gerügt. Die Feststellungsklage sei mangels klärungsfähigen Rechtsverhältnisses unstatthaft. Die Kläger seien weder aus eigenem Recht noch in Prozessstandschaft für die Zeppelin-Stiftung klagebefugt. Eine Rechtsschutzlücke liege nicht vor; es bestehe keine Veranlassung, dass ein Dritter nach über 70 Jahren noch die Rechtswidrigkeit der Aufhebung der Zeppelin-Stiftung rügen können müsse. Der klägerischen Annahme eines Notklagerechtes Dritter stehe entgegen, dass es im Zeitpunkt der Aufhebung der Stiftung ein handlungsfähiges Organ gegeben habe, welches auch tatsächlich um gerichtlichen Rechtsschutz ersucht habe. Aus der gesellschaftsrechtlichen actio pro socio könnten die Kläger nichts für sich herleiten, da sich diese auf gesellschaftsinterne Ansprüche beschränke; die Kläger machten indes Ansprüche der Stiftung nach Außen gegenüber der Stiftungsaufsichtsbehörde geltend. Sie seien auch keine Mitglieder des Aufsichtsrates. Ihre Stellung als Nachkommen des Stifters vermittele ihnen gleichermaßen kein Klagerecht. Schließlich fehle den Klägern das Rechtsschutzbedürfnis. Hinsichtlich des Hilfsantrages zu 3 b) mangle es zudem bereits an einer behördlichen Vorbefassung.
- 27 Die Beigeladene hat auf die Klage erwidert: Die Klage sei unzulässig, da die Klageanträge nicht hinreichend bestimmt seien und es den Klägern sowohl an einer Klagebefugnis als auch einem Rechtsschutzbedürfnis fehle. Die Feststellungsklage sei nicht statthaft; denn die begehrte Feststellung der abstrakten einseitigen Rechtsaufsicht der Stiftungsbehörde über die Zeppelin-Stiftung bezeichne kein zwischen den Beteiligten streitiges Rechtsverhältnis, da die Stiftung selbst nicht an dem Rechtsstreit beteiligt sei. Zudem stelle sich die von den Klägern mit den Hilfsanträgen erhobene Gestaltungsklage auf konkrete Maßnahmen der Stiftungsaufsicht als vorrangig dar. Des Weiteren sei ein spezifisches Interesse an der Feststellung, dass die Stiftung der Stiftungsaufsicht unterliege, nicht dargelegt. Ungeachtet dessen fehle es an der geltend gemachten Rechtsschutzlücke. Die Handlungsfähigkeit der Stiftung könne durch die Mitglieder ihrer Organe, gegebenenfalls nach Bestellung eines Notvorstandes durch das Amtsgericht erreicht werden. Antragsberechtigt nach § 86 Satz 1 i.V.m. § 29 BGB sei jeder, dessen Rechte oder Pflichten - etwa eines Aufsichtsratsmitglieds - durch die Bestellung unmittelbar beeinflusst würden; aufgrund der Handlungsunfähigkeit der Zeppelin-Stiftung, selbst einen Vorstand zu bestellen, dürfte auch ein „dringender Fall“ vorliegen. Das Amtsgericht wäre befugt, die Rechtsanordnung von 1947 als vorkonstitutionelles Recht zu verwerfen. Hinsichtlich der Hilfsanträge fehle es an einer behördlichen Vorbefassung. Jedenfalls hätten die Kläger kein subjektives Recht auf ein Tätigwerden der Stiftungsaufsicht. Eine hierzu geeignete Regelung treffe das Stiftungsgesetz nicht. Die Konstellation der gesellschaftsrechtlichen actio pro socio sei mangels Vergleichbarkeit nicht übertragbar. Art. 19 Abs. 4 GG gewähre gerichtlichen Rechtsschutz nur dem Betroffenen. Die Klagebefugnis von Organmitgliedern komme nur gegenüber Maßnahmen der Stiftungsaufsicht in Betracht, die sich gegen ein einzelnes Organ oder Organmitglied richteten. Ungeachtet dessen seien die Kläger keine (potentiellen) Mitglieder des Aufsichtsrates. Schließlich sei die Klage unbegründet. Denn die Zeppelin-Stiftung sei mit der Rechtsanordnung von 1947, die nicht gegen höherrangiges Recht verstoße und nicht am Maßstab des Grundgesetzes zu messen sei, da sie bereits vor dessen Inkrafttreten vollständig vollzogen worden sei, wirksam aufgehoben worden.
- 28 Das Verwaltungsgericht hat die Klagen mit Urteil vom 22.01.2020 mit der Begründung abgewiesen, dass die Klagen unzulässig seien, da es den Klägern an der erforderlichen Klage- und Prozessführungsbefugnis fehle.
- 29 Die Kläger seien nicht klagebefugt; denn sie hätten offensichtlich keine subjektiven Ansprüche gegen die Stiftungsaufsicht. Die in § 8 Abs. 1 StiftG geregelte Stiftungsaufsicht liege ausschließlich im öffentlichen Interesse. Die Kläger könnten eine Klagebefugnis auch nicht aus einer potentiellen Mitgliedschaft im Aufsichtsrat der Zeppelin-Stiftung ableiten. Die Frage, ob den Klägern überhaupt ein Aufsichtsratsstz zustünde, könne dabei offenbleiben. Denn es fehle an einem Rechtssatz, der einem Organmitglied der Stiftung eigene Rechte in dem geltend gemachten Umfange vermittele. Die Maßnahmen der Stiftungsaufsicht könnten grundsätzlich nur von der Stiftung selbst angefochten werden; ihre Organe seien nur reflexhaft betroffen. Dies gelte auch für die Auflösung einer Stiftung. Die Kläger stritten nicht um ihre (potentiellen) organschaftlichen Rechte in einer bestehenden Stiftungsstruktur, sondern um die rechtliche Existenz der Stiftung als solche. Subjektiv-öffentliche Rechte in Bezug auf die Stiftung begründe auch die Stellung der Kläger als Nachkommen des Stifters nicht. Denn selbst der noch lebende Stifter habe aufgrund des im deutschen

Stiftungsrecht geltenden Trennungs- und Erstarrungsprinzips nach der Anerkennung der rechtsfähigen Stiftung - von in der Satzung bestimmten Mitwirkungsrechten abgesehen - keine subjektiv-öffentlichen Rechte auf hoheitliche Maßnahmen der Stiftungsaufsicht. Selbst das im Schrifttum vereinzelt postulierte „Notklagerecht“ im Falle existenzvernichtender Eingriffe der Stiftungsaufsicht setze voraus, dass der Stifterwille klare Zeichen für den Wunsch des Stifters zeige, dass die handelnden „Stiftungsinteressierten“ für einen Schutz der Stiftung sorgen sollten. Ein solcher Wille des Stifters sei hier nicht hinreichend deutlich geworden. Eine Klagebefugnis lasse sich auch nicht aus der Wahrnehmung fortwirkender (Grund-)Rechte des Stifters ableiten, insbesondere nicht aus einem Recht auf Fortexistenz der Stiftung. Denn auch wenn man die Errichtung einer Stiftung als grundrechtlich geschützt ansehe, wirkten jedenfalls weder Art. 2 Abs. 1 GG im Hinblick auf die Stifterfreiheit noch Art. 14 GG im Hinblick auf die Vermögensausstattung auf einen Zeitpunkt nach der Trennung der Rechtssubjekte von Stifter und Stiftung nach.

- 30 Die Kläger seien für die Zeppelin-Stiftung nicht prozessführungsbefugt. Es fehle an der gesetzlichen Regelung einer Prozessstandschaft, welche den Klägern auch nur konkludent die Befugnis zur Wahrnehmung von Rechten der Zeppelin-Stiftung verleihen könnte. Für eine entsprechende Anwendung der im Gesellschaftsrecht entwickelten actio pro socio fehle es an einer Vergleichbarkeit der Sachverhalte. Anders als im Gesellschaftsrecht, in dem das Recht des Gesellschafters, einen Anspruch aus dem Gesellschaftsverhältnis auf Leistung an die Gesellschaft im eigenen Namen gegen einen Mitgesellschafter geltend zu machen, in dem alle Beteiligten einschließenden Gesellschaftsverhältnis gründe, machten die Kläger eine Prozessführungsbefugnis für einen Anspruch gegenüber dem Träger der Stiftungsaufsicht als außenstehendem Dritten geltend. Mangels eines entsprechenden gesetzlichen Willens könne ein prozessstandschaftliches Klagerecht auch nicht aus § 8 Abs. 1 StiftG hergeleitet werden. Eine planwidrige Regelungs- oder Rechtsschutzlücke, die im Wege richterlicher Rechtsfortbildung im Sinne eines (Not-)Klagerechts Stiftungsinteressierter zu schließen wäre, liege nicht vor. Ein Schutz gegenüber einem doppelten Versagen (Aufsicht und Vertretungsorgan) in Form subjektiv-öffentlicher Rechte Dritter gegenüber der Stiftungsaufsicht sei verfassungsrechtlich nicht geboten. Schließlich lasse sich ein weitergehender Schutz der Stiftung auch nicht aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG ableiten. Die Annahme eines Notklagerechts sei nicht erforderlich, weil die Zeppelin-Stiftung selbst ihr Existenzrecht gerichtlich geltend machen habe können und von dieser Möglichkeit auch teilweise Gebrauch gemacht habe. Zwar sei eine unmittelbare Anrufung des Staatsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes gegen die Rechtsanordnung von 1947 als formelles Gesetz nach dem Recht des früheren Landes Württemberg-Hohenzollern nicht statthaft gewesen. Jedoch habe die Möglichkeit bestanden, im Rahmen eines Zivilprozesses eine inzidente Kontrolle der Rechtswirksamkeit der Rechtsanordnung von 1947 herbeizuführen. Zudem hätte die Stiftung selbst zeitnah bei der Stiftungsbehörde ihre Restitution beantragen und so die Rechtsanordnung einer Überprüfung unterwerfen können. Schließlich habe die Stiftung als grundrechtsfähige juristische Person nach § 93 Abs. 3 BVerfGG a.F. durch ihre zuletzt vertretungsberechtigten Organe bis zum 01.04.1952 gegen ihre Aufhebung durch legislativen Akt Verfassungsbeschwerde erheben können; dies habe sie auch getan. Der Zeppelin-Stiftung sei eine rechtliche Überprüfung der Rechtsanordnung, die zu ihrer Aufhebung führte, damit nicht unmöglich gewesen. Eine systemisch bedingte Rechtsschutzlücke zu Lasten der Stiftung habe objektiv nicht vorgelegen. Die Stiftungsaufsicht habe in den Jahren 1946/47 auch nicht kollusiv mit einem vertretungsberechtigten Organ der Stiftung zusammengewirkt.
- 31 Das Verwaltungsgericht hat die Berufung gegen das Urteil wegen grundsätzlicher Bedeutung der Frage zugelassen, ob das geltende Stiftungsrecht (Not-) Klagerechte außerhalb des Aufsichtsverhältnisses stehender Dritter kenne.
- 32 Die Kläger haben am 22.06.2020 die Berufung eingelegt, die sie im Wesentlichen wie folgt begründen: Die Feststellungsklage sei statthaft. Der Antrag bezeichne mit der Rechtsaufsicht gemäß § 8 Abs. 1 StiftG ein konkretes Dauerrechtsverhältnis zwischen dem Beklagten und der Zeppelin-Stiftung. Der Kausalsatz („weil“) solle lediglich die streitentscheidende Vorfrage hervorheben und auf die Begründung des Antrages hinweisen. Sie hätten ein ideelles Feststellungsinteresse, im Sinne der Anerkennung der Existenz der Zeppelin-Stiftung als gemeinnütziger Stiftung zur Förderung von Wissenschaft und Forschung die unterschiedlichen Auffassungen der Beteiligten zur Schutz- und Garantiefunktion der Stiftungsaufsicht zu klären. Eine auf dasselbe Rechtsschutzziel gerichtete ähnlich effektive Verpflichtungsklage stehe den Klägern nicht offen. Wegen seines gegenläufigen Rechtsscheins hätten sie auch einen Anspruch auf die Aufhebung des Bescheides vom 20.12.2016.

- 33 Ein Stifter sei berechtigt, eine rechtswidrige Aufhebung der von ihm errichteten Stiftung zu rügen. Gleiches gelte für Personen mit berechtigtem Interesse; hierzu gehörten jedenfalls die Nachkommen und (potentiellen) Mitglieder des Aufsichtsrates, wenn der Stifter verstorben sei. Hierbei handele es sich um ein - in Übereinstimmung mit Stimmen aus dem stiftungsrechtlichen Schrifttum, einigen obergerichtlichen Entscheidungen und dem schweizerischen Stiftungsrecht - in Anlehnung an die actio pro socio auf der Grundlage des § 8 Abs. 1 StiftG im Wege einer vorliegend eröffneten richterlicher Rechtsfortbildung zu entwickelnde Form der gesetzlichen Prozessstandschaft. Der Wortlaut der Vorschrift stehe dem nicht entgegen. Dieses (Not-)Klagerecht bestehe ungeachtet der Möglichkeit, gemäß § 29 BGB i.V.m. § 86 Abs. 1 BGB durch das Amtsgericht einen Notvorstand bestellen zu lassen. Denn der Notvorstand sei nicht verpflichtet, Maßnahmen der Stiftungsaufsicht gerichtlich überprüfen zu lassen. Zudem entscheide das Amtsgericht im Wege einer summarischen Prüfung lediglich, ob die Rechtsanordnung von 1947 „möglicherweise“ nichtig sei; die amtsgerichtliche Entscheidung entfalte damit keine bindende Wirkung für die Existenz der Zeppelin-Stiftung. Für die Annahme der (Not-)Klagebefugnis sei maßgeblich zu berücksichtigen, dass sich die Zeppelin-Stiftung selbst gegen die Rechtsanordnung von 1947 nicht gerichtlich habe wehren können. Die Aufhebung durch formelles Gesetz habe ihr jeglichen Rechtsschutz abgeschnitten. Die im Zeitraum bis zum 01.04.1952 eröffnete Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde bei dem Bundesverfassungsgericht nach § 93 Abs. 3 BVerfGG a.F. genüge nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen effektiven Rechtsschutz im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG. Die Stiftung sei mit ihrer Aufhebung durch ein selbstvollziehendes Einzelpersonengesetz zum 01.03.1947 nicht mehr existent gewesen; ihren Organmitgliedern, die keine Pflichten mehr getroffen hätten, sei es nicht zumutbar gewesen, sich gegen die Aufhebung der Stiftung zu wehren. Die Fortexistenz der Stiftung und der Organstellung könne für die Beurteilung der Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs auch nicht fingiert werden. Dass der letzte Vorstand der Zeppelin-Stiftung Dr. H. E. tatsächlich Verfassungsbeschwerde erhoben habe, sei für die abstrakt-generelle Bestimmung der Anforderungen aus Art. 19 Abs. 4 GG unerheblich. Hinzukomme, dass Dr. H. E. von der Beigeladenen mit einem erheblichen wirtschaftlichen Vorteil aus dem Vermögen der Stiftung dazu motiviert worden sei, die Verfassungsbeschwerde wieder zurückzunehmen. Zur Vermeidung von mit Art. 19 Abs. 4 GG unvereinbaren Rechtsschutzlücken habe die Rechtsprechung die Zulässigkeit einer Prozessstandschaft des Kontrollorgans für die Stiftung für den Fall bejaht, dass das vertretungsbefugte Stiftungsorgan mit der Stiftungsaufsicht über eine rechtswidrig erachtete Maßnahme einig sei. Nichts Anderes gelte hier. Der Stifter sei als Ausfluss seines durch die Eigentums- und Handlungsfreiheit grundrechtlich geschützten Rechts auf Stiftung nicht nur im Hinblick auf die Entstehung, sondern auch gegenüber der korrespondierenden Aufhebung einer von ihm errichteten Stiftung klagebefugt, da das von ihm eingebrachte Stiftungsvermögen zweckentfremdet werde. Nach dem Tod des Stifters gehe dieses Recht auf die Nachkommen über. Da eine Stiftung auf ewig errichtet werde, sei eine generationenübergreifende Betrachtung vorzunehmen. Das berechtigte Kontrollinteresse der Nachkommen ergebe sich aus der besonderen Kenntnis des Stifterwillens und dem Umstand, dass das der Stiftung gewidmete Vermögen dauerhaft der Vererbung in der Generationenfolge entzogen sei.
- 34 Daneben könnten sie eine Verletzung eigener Rechte als geborene Mitglieder des Aufsichtsrates der Zeppelin-Stiftung geltend machen. Denn die Beendigung der rechtlichen Existenz der Stiftung berühre ihre Stellung als Mitglieder eines Stiftungsorgans nicht nur punktuell und reflexartig, sondern vernichte diese dauerhaft. Nach § 9 Abs. 2 Nr. 7 Satzung i.d.F. des dritten Nachtrages vom 06.04.1915 sei der Kläger zu 1 geborenes Mitglied des Aufsichtsrates und habe der Kläger zu 2 - nach der in der Praxis gelebten „family governance“ - jedenfalls ein Anwartschaftsrecht auf einen Sitz im Aufsichtsrat.
- 35 Auch hinsichtlich der Hilfsanträge seien sie klagebefugt; denn die geltend gemachten Ansprüche seien zumindest nicht offenkundig ausgeschlossen.
- 36 Schließlich sei die Klage begründet, da die Aufhebung der Stiftung durch die Rechtsanordnung von 1947 nichtig, jedenfalls aber rechtswidrig gewesen sei. Die Rechtsanordnung habe gegen das bereits im Jahr 1947 als ungeschriebener rechtsstaatlicher Grundsatz geltende Verbot des Einzelfallgesetzes verstoßen. Die Voraussetzungen des § 87 Abs. 1 BGB hätten nicht vorgelegen, da der Stiftungszweck nicht dauerhaft unmöglich geworden sei.
- 37 Die Kläger beantragen,
- 38 das Urteil des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 22.01.2020 - 6 K 300/17 - aufzuheben und



- 39 1. unter Aufhebung der Entscheidung des Regierungspräsidiums Tübingen - Stiftungsaufsicht - vom 20.12.2016 festzustellen, dass die von Ferdinand Graf von Zeppelin durch Stiftungsurkunde vom 30.12.1908 in der Fassung des ersten Nachtrags vom 10.02.1909 errichtete und durch Verfügung des Königlich-Württembergischen Ministeriums des Inneren vom 01.04.1909 als rechtsfähig genehmigte Zeppelin-Stiftung mit Sitz in Friedrichshafen gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 StiftG der Rechtsaufsicht durch den Beklagten, dort beim Regierungspräsidium Tübingen (Stiftungsaufsicht), unterliegt, weil die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung durch die Rechtsanordnung des Direktoriums des Staatssekretariats für das französisch besetzte Gebiet Württemberg-Hohenzollern vom 28.01.1947 über die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung in Friedrichshafen unwirksam war und die Zeppelin-Stiftung folglich mit der am 28.01.1947 geltenden Stiftungssatzung rechtlich fortexistiert,
- 40 2. bei Erfolg des Antrags zu 1. den Beklagten zu verpflichten,
- 41 a) die von Ferdinand Graf von Zeppelin durch Stiftungsurkunde vom 30.12.1908 in der Fassung des ersten Nachtrags vom 10.02.1909 errichtete und durch Verfügung des Königlich-Württembergischen Ministeriums des Inneren vom 01.04.1909 als rechtsfähig genehmigte Zeppelin-Stiftung mit Sitz in Friedrichshafen in das beim Regierungspräsidium Tübingen geführte Stiftungsverzeichnis einzutragen, und zwar mit der Stiftungssatzung in der durch gemeinsamen Beschluss des Stiftungsvorstands und des Aufsichtsrats vom 24.09.1942 geänderten Fassung, hilfsweise in der Fassung des dritten Nachtrages des Stifters vom 06.04.1915,
- 42 sowie
- 43 b) den amtierenden Oberbürgermeister der Stadt Friedrichshafen, derzeit Herrn ..., weiterhin den Kläger zu 1. sowie dessen ältesten Sohn, ..., als geborene Mitglieder des Aufsichtsrats der Zeppelin-Stiftung zu bestätigen,
- 44 3. hilfsweise, d.h. für den Fall, dass der Antrag zu 1 keinen Erfolg hat, den Beklagten zu verpflichten,
- 45 a) beim Amtsgericht Ulm einen Antrag nach § 29 i.V.m. § 48 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz i.V.m. § 88 Satz 3 BGB auf Bestellung des Klägers zu 1. sowie dessen ältesten Sohnes, ..., zu Liquidatoren über das Vermögen der rechtsfähigen Zeppelin-Stiftung zu stellen, verbunden mit dem Auftrag, namens der Zeppelin-Stiftung (i. L.) mit der Stadt Friedrichshafen nach Maßgabe des § 15 der am 28.01.1947 geltenden Satzung der rechtsfähigen Zeppelin-Stiftung einen Vertrag über die Errichtung einer nichtrechtsfähigen Stiftung mit ausschließlich mildtätiger Zwecksetzung zu schließen,
- 46 b) hilfsweise, d.h. für den Fall, dass der Antrag zu Buchst. a keinen Erfolg hat,
- 47 den Beklagten zu verpflichten, durch andere geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass das von der Stadt Friedrichshafen unter der Bezeichnung „Zeppelin-Stiftung“ verwaltete Sondervermögen und die Erträge hieraus nach Maßgabe des § 15 der am 28.01.1947 geltenden Satzung der Zeppelin-Stiftung in abgesonderter Verwaltung ausschließlich für mildtätige Zwecke verwendet werden,
- 48 Weiter beantragen die Kläger,
- 49 die Rechtssache nach § 130 Abs. 2 Nr. 2 VwGO an das Verwaltungsgericht Sigmaringen zurückzuverweisen.
- 50 Der Beklagte beantragt,
- 51 die Berufung der Kläger gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 22.01.2020 - 6 K 300/17 - zu verwerfen, hilfsweise zurückzuweisen.
- 52 Er trägt unter Verweis auf den angefochtenen Bescheid, sein erstinstanzliches Vorbringen und die Gründe des verwaltungsgerichtlichen Urteils vor: Die Berufung sei wegen unzureichender Begründung unzulässig. Die klägerischen Ausführungen legten nicht dar, weshalb sie für die begehrte Feststellung der Rechtsaufsicht der Stiftungsbehörde klagebefugt seien; sie erschöpften sich vielmehr in der Begründung einer Klagebefugnis hinsichtlich der Aufhebung der Stiftung. Die Kläger begründeten damit ein Begehren, das sie nicht beantragten, und beantragten ein Begehren, das sie nicht begründeten.
- 53 Der von den Klägern angestrebte Prozessstandschaft für die Zeppelin-Stiftung fehle es an einer gesetzlichen Grundlage. Die Aufgabe der Stiftungsaufsicht nach § 8 Abs. 1 StiftG liege im öffentlichen Interesse. Für eine abweichende Ansicht biete das Gesetz keine tauglichen Anknüpfungspunkte; nicht einmal der Stifter selbst werde durch die Vorschrift geschützt. Klagebefugt sei grundsätzlich nur der Adressat einer Aufsichtsverfügung.

Eine Klagebefugnis lasse sich auch nicht aus den Grundsätzen der actio pro socio herleiten. Ungeachtet dessen lägen auch die von den Klägern selbst für eine Prozessstandschaft formulierten Voraussetzungen nicht vor. Im Falle der von den Klägern angenommenen Fortexistenz der Zeppelin-Stiftung könne diese selbst um gerichtlichen Rechtsschutz ersuchen. Sie sei hierzu nicht handlungsunfähig; denn sie könne ihre Organe - gegebenenfalls nach einem Antrag beim Amtsgericht gemäß § 86 Satz 1 i.V.m. § 29 BGB - besetzen. Es sei nicht ersichtlich, weshalb die Kläger nach ihrem eigenen Vortrag nicht ein berechtigtes Interesse an einer solchen Antragstellung haben sollten. Die von ihnen behauptete Rechtsschutzlücke bestehe nicht. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG habe bei Inkrafttreten der Rechtsanordnung, die sich mit ihrer Vollziehung erledigt habe, noch nicht gegolten. Bis zum 01.04.1952 habe der Zeppelin-Stiftung die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde offen gestanden; hiervon habe diese auch Gebrauch gemacht. Ein kollusives Zusammenwirken von Stiftungsorganen und Stiftungsbehörde habe nicht stattgefunden. Die Rechtsprechung, die für diesen Fall ausnahmsweise eine Klagebefugnis des Überwachungsorgans der Stiftung bejahen möchte, sei daher nicht einschlägig; zudem überzeuge sie nicht. Auch aus eigenen Rechten der Kläger ergebe sich keine Klagebefugnis. Es existiere kein Rechtssatz, der einem Organmitglied einer Stiftung eigene subjektive Rechte auf Organwahrnehmung einräume. Die Stiftungsaufsicht entfalte Schutzwirkung grundsätzlich nur gegenüber der Stiftung. Organe der Stiftung seien lediglich reflexhaft betroffen, es sei denn, sie seien selbst Adressat aufsichtsrechtlicher Maßnahmen. Dies treffe auf die Aufhebung der Stiftung, welche die Organmitglieder nur mittelbar betreffe, nicht zu. Die Hilfsanträge seien aus weiteren Gründen unzulässig.

- 54 Die Beigeladene beantragt,
- 55 die Berufung der Kläger gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 22.01.2020 - 6 K 300/17 - zu verwerfen, hilfsweise zurückzuweisen.
- 56 Sie rügt die Unzulässigkeit der Berufung, da es an der erforderlichen Begründung der konkreten Klagebefugnis für die einzelnen Klageanträge fehle. Sämtliche Klageanträge seien bereits ungeachtet der von dem Verwaltungsgericht verneinten Klagebefugnis unzulässig. Der Feststellungsklage fehle es an der Bezeichnung eines - in Ermangelung jeglicher Aktivitäten der Zeppelin-Stiftung - konkreten feststellungsfähigen Rechtsverhältnisses und der Darlegung eines - die Rechtsposition der Kläger verbessernden - berechtigten Feststellungsinteresses; zudem verstoße sie - wie die Hilfsanträge zu 2 belegten - gegen den Grundsatz der Subsidiarität. Die auf die Aufhebung des Bescheides des Beklagten vom 20.12.2016 gerichtete isolierte Anfechtungsklage sei nicht statthaft. Denn die Kläger verfolgten die Anträge aus dem behördlichen Verfahren nur im Rahmen der Hilfsanträge und nur teilweise weiter; hinsichtlich der erstmalig im Klageverfahren begehrten Feststellung der Rechtsaufsicht über die Zeppelin-Stiftung entfalte die behördliche Entscheidung keinen entgegenstehenden Rechtsschein. Der Hilfsantrag zu 3 a) sei unzulässig, da er nicht Gegenstand des behördlichen Verfahrens gewesen sei; der Hilfsantrag zu 3 b) sei völlig unbestimmt. Schließlich seien die Kläger nicht klagebefugt. Dies gelte auch bei Zugrundlegung der von ihnen selbst aufgestellten Rechtssätze. Denn ihre Klage richte sich gerade nicht gegen die Aufhebung der Stiftung durch die Rechtsanordnung von 1947. Ungeachtet dessen sei die vertretene Rechtsfortbildung unzulässig. Der klägerische Vortrag sei letztlich rechtspolitischer Natur und zielen auf eine Änderung der geltenden Rechtslage. Die Kläger hätten weder eine gesetzliche Regelungslücke dargelegt, noch aufgezeigt, dass sich ihr Ansatz generalisieren lasse. Denn die fehlende Regelung einer Stiftungsaufsichtsbeschwerde im geltenden Recht stehe in keinem Zusammenhang mit den spezifischen Besonderheiten ihres Einzelfalles. Die von den Klägern behauptete Rechtsschutzlücke bestehe nicht, da § 86 Satz 1 i.V.m. § 29 BGB die Möglichkeit eröffne, der Zeppelin-Stiftung durch die amtsgerichtliche Bestellung eines Notvorstandes wieder zur Handlungsfähigkeit zu verhelfen; sollte der bestellte Vorstand seinen Amtspflichten nicht nachkommen, könne das Amtsgericht einen anderen Notvorstand einsetzen. Soweit die Kläger einwendeten, dass das Amtsgericht nach summarischer Prüfung keine bindende gerichtliche Entscheidung über die Fortexistenz der Zeppelin-Stiftung träfe, gelte dies für die in diesem Klageverfahren gestellten Anträge in gleicher Weise. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG richte sich überdies nicht an den Gesetzgeber; die Rechtsanordnung von 1947 stelle indes auch nach Auffassung der Kläger ein formelles Gesetz dar. Für die heutige Beurteilung gerichtlichen Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG komme es nicht darauf an, ob gegen die Rechtsanordnung bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes gerichtlicher Rechtsschutz möglich gewesen wäre. Ungeachtet dessen sei die Frist für die eröffnete Verfassungsbeschwerde gegen die Rechtsanordnung von 1947 am 01.04.1952 abgelaufen. Verfassungsrechtliche Bedenken bestünden mit Blick auf die weiter gegebene Inzidenzkontrolle durch die Fachgerichtsbarkeit nicht. Die Kläger argumentierten widersprüchlich, wenn sie einerseits von der Unzumutbarkeit der Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes durch die Vorstandsmitglieder im Zeitpunkt der Aufhebung der Zeppelin-Stiftung

ausgingen, andererseits sich selbst in derselben bis heute unverändert fortdauernden Ausgangslage als klagebefugt ansähen. Eine Prozessstandschaft sei im Verwaltungsprozess nur zulässig, wenn das Gesetz dies bestimme. Eine derartige gesetzliche Bestimmung könne in § 8 Abs. 1 StiftG nicht erblickt werden. Denn die Vorschrift zeichne einen für eine Prozessstandschaft in Betracht kommenden Personenkreis in keiner Weise vor. Die Kläger verglichen in unzulässiger Weise die Konstellation, dass sich ein Organ gegen das pflichtwidrige Handeln des Stiftungsvorstandes wende, mit dem völligen Fehlen eines Stiftungsvorstandes. Letzteres sei aber nicht Gegenstand der Rechtsaufsicht der Stiftungsbehörde. Ein subjektives-öffentliches Recht der Kläger folge schließlich auch nicht aus einer (potentiellen) Organmitgliedschaft. Denn eine organbezogene Schutzrichtung sei dem Stiftungsaufsichtsrecht grundsätzlich fremd.

- 57 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Streitakte (drei Bände und ein Anlagenheft), die Verfahrensakte des Verwaltungsgerichts (neun Bände und zwei Beiakten, - im Folgenden: VG -) und den beigezogenen Verwaltungsvorgang des Regierungspräsidiums Tübingen (130 AS und drei Beiakten, - im Folgenden: VV -) verwiesen.

## Entscheidungsgründe

- 58 Die Berufung hat keinen Erfolg. Sie ist zulässig (I.), aber unbegründet (II.).
- 59 I. Die Berufung ist zulässig. Die von dem Verwaltungsgericht zugelassene Berufung ist statthaft (vgl. § 124 Abs. 1 VwGO) und fristgerecht erhoben (vgl. § 124a Abs. 2 Satz 1 VwGO) und begründet (vgl. § 124a Abs. 3 Satz 3 VwGO) worden. Die Begründung der Berufung genügt den gesetzlichen Anforderungen.
- 60 Gemäß § 124a Abs. 3 Satz 4 VwGO muss die Begründung die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe) enthalten. Danach erforderlich, aber auch ausreichend ist, dass der Begründungsschrift hinreichend deutlich zu entnehmen ist, dass und aus welchen Erwägungen der Berufungsführer an der Durchführung des zugelassenen Berufungsverfahrens festhalten will. Die Berufungsbegründung muss dabei substantiiert und konkret auf den Streitfall bezogen sein. Sie erfordert eine Prüfung, Sichtung und Durchdringung des Streitstoffes und eine sachliche Auseinandersetzung mit den Gründen des angefochtenen Urteils. Hierbei muss sie erkennen lassen, aus welchen rechtlichen oder tatsächlichen Gründen dieses Urteil nach Ansicht des Berufungsführers unrichtig sein soll und geändert werden muss. Hierfür muss dieser zumindest eine bestimmte tatsächliche Feststellung, eine rechtliche Sachverhaltswürdigung oder eine allgemeine Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts, die dessen Urteil tragen, angreifen (st. Rspr.; vgl. nur Senat, Urt. v. 13.02.2018 - 1 S 1468/17 -, juris Rn. 57; Urt. v. 28.03.2022 - 1 S 1265/21 -, juris; BVerwG, Beschl. v. 14.02.2018 - 1 B 1.18 -, juris Rn. 5; v. 12.04.2021 - 1 B 18.21 -, juris Rn. 3). Bei mehreren Streitgegenständen oder Hilfsansprüchen bedarf es jeweils einer gesonderten Begründung; anderenfalls ist die Berufung hinsichtlich des nicht begründeten Streitgegenstandes unzulässig (vgl. NdsOVG, Beschl. v. 23.12.2020 - 10 LB 195/20 -, juris Rn. 10).
- 61 Diesen Anforderungen haben die Kläger mit ihrer Berufungsbegründung vom 29.10.2020 für die vollumfänglich eingelegte Berufung entsprochen. Das Verwaltungsgericht hat die Klagen mit der einheitlichen Begründung als unzulässig abgewiesen, dass es den Klägern hinsichtlich aller Haupt- und Hilfsanträge an der Klage- und Prozessführungsbefugnis fehle (juris Rn. 85 und 165). Die Begründungsschrift der Kläger knüpft hieran an (Schriftsatz v. 29.10.2020, S. 9) und legt in Auseinandersetzung mit der wiederholt wiedergegebenen Begründung der erstinstanzlichen Entscheidung dar, aus welchen Gründen die Kläger der Auffassung sind, dass das angefochtene Urteil ihre Klage- und Prozessführungsbefugnis zu Unrecht verneint habe. Bei der gebotenen Gesamtschau bezieht sich ihr Vorbringen dabei zweifellos auf sämtliche Haupt- und Hilfsanträge, da auch die Begründung des Verwaltungsgerichts nicht hinsichtlich der einzelnen Anträge differenziert. Die von dem Beklagten und der Beigeladenen gerügte fehlende Darlegung einer konkreten Klagebefugnis für die einzelnen Sachanträge, namentlich der begehrten Feststellung der Rechtsaufsicht des Beklagten über die Zeppelin-Stiftung (und nicht der Unwirksamkeit der Aufhebung der Zeppelin-Stiftung durch die Rechtsanordnung von 1947), betrifft nicht die formellen Anforderungen an die Begründung und damit die Zulässigkeit der Berufung, sondern ist eine Frage der Zulässigkeit der Klage und damit der Begründetheit der Berufung.

- 62 II. Die Berufung ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klagen beider Kläger, die jeweils zwei Streitgegenstände umfassen, soweit diese einerseits eigene Rechte und zum anderen - wie bereits im erstinstanzlichen Verfahren - Rechte der Zeppelin-Stiftung in eigenem Namen geltend machen, zu Recht als unzulässig abgewiesen.
- 63 1. Die kombinierte Anfechtungs- und Feststellungsklage, mit der die Kläger begehren, unter Aufhebung der Entscheidung des Regierungspräsidiums Tübingen vom 20.12.2016 festzustellen, dass die Zeppelin-Stiftung gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 des Stiftungsgesetzes für Baden-Württemberg (StiftG) vom 04.10.1977 (GBl. 1977, S. 408), zuletzt geändert durch Art. 6 der Verordnung vom 23.02.2017 (GBl. 2017, S. 99 f.), der Rechtsaufsicht durch den Beklagten durch das Regierungspräsidium Tübingen unterliegt, weil die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung durch die Rechtsanordnung von 1947 unwirksam war und die Zeppelin-Stiftung folglich mit der am 28.01.1947 geltenden Stiftungssatzung rechtlich fortexistiert (Klageantrag zu 1), ist unzulässig. Die Feststellungsklage ist nicht statthaft (a). Den Klägern fehlt es an einem Feststellungsinteresse (b) und an einer Klage- und Prozessführungsbefugnis (c). Schließlich stellt sich auch die Anfechtungsklage (insoweit) als unzulässig dar (d).
- 64 a) Die Feststellungsklage ist nicht statthaft.
- 65 Nach § 43 VwGO kann durch Klage die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat (Abs. 1). Die Feststellung kann nicht begehrt werden, soweit der Kläger seine Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können (Abs. 2 Satz 1).
- 66 Diese Voraussetzungen einer statthaften Feststellungsklage werden von dem Klageantrag zu 1 nicht erfüllt.
- 67 aa) Die Kläger bezeichnen mit ihrem Antrag kein feststellungsfähiges konkretes Rechtsverhältnis.
- 68 (1) Gegenstand der Feststellungsklage kann nur ein konkretes Rechtsverhältnis sein. Unter einem Rechtsverhältnis sind dabei die rechtlichen Beziehungen zu verstehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt auf Grund einer öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis von natürlichen oder juristischen Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben (st. Rspr.; vgl. nur BVerwG, Urt. v. 23.08.2007 - 7 C 2.07 -, juris Rn. 21). Die Beteiligten müssen über die Anwendung einer Rechtsnorm auf einen bestimmten, überschaubaren, gerade den Kläger betreffenden Sachverhalt streiten und dürfen den Verwaltungsgerichten nicht lediglich abstrakte Rechtsfragen, die sich auf der Grundlage eines nur erdachten oder als möglich vorgestellten Sachverhalts stellen, zur Klärung vorlegen (st. Rspr.; vgl. nur BVerwG, Urt. v. 28.05.2014 - 6 A 1.13 -, juris Rn. 20 f.; Urt. v. 14.12.2016 - 6 A 9.14 -, juris Rn. 12; jeweils m.w.N.). Bloße Vorfragen oder unselbstständige Elemente, von deren Vorliegen die Rechtsbeziehungen zwischen den Beteiligten abhängen, können nicht Gegenstand einer Feststellungsklage sein (BVerwG, Beschl. v. 26.07.2007 - 6 B 25.07 -, juris Rn. 4; Urt. v. 28.01.2010 - 8 C 19.09 -, juris Rn. 24). In Betracht kommen sowohl Rechtsbeziehungen zwischen dem Kläger und dem Beklagten als auch solche zwischen dem Beklagten und einem Dritten, da § 43 Abs. 1 VwGO keine unmittelbare Beteiligung des Klägers am streitigen Rechtsverhältnis voraussetzt (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.06.1997 - 8 C 23.96 -, juris Rn. 17; v. 31.08.2011 - 8 C 8.10 -, juris Rn. 14). Unabhängig von der Frage der Konkretisierung des Rechtsverhältnisses setzt ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis voraus, dass zwischen den Parteien dieses Rechtsverhältnisses ein Meinungsstreit besteht, aus dem heraus sich eine Seite berühmt, ein bestimmtes Tun oder Unterlassen der anderen Seite verlangen zu können (vgl. BVerwG, Urt. v. 23.01.1992 - 3 C 50.89 -, juris Rn. 31; Urt. v. 25.03.2009 - 8 C 1.09 -, juris Rn. 15). Das Rechtsverhältnis muss kein gegenwärtiges sein, sondern kann auch in der Vergangenheit oder in der Zukunft liegen (vgl. BeckOK VwGO/Möstl, 60. Ed. 1.10.2021, VwGO § 43 Rn. 6 m.w.N.).
- 69 (2) Gemessen an diesen Anforderungen hat der Klageantrag zu 1 kein im Wege einer Feststellungsklage klärungsfähiges konkretes Rechtsverhältnis zum Gegenstand.
- 70 Soweit die Kläger die Feststellung begehren, dass die Zeppelin-Stiftung der Rechtsaufsicht des Beklagten unterliegt, „weil die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung durch die Rechtsanordnung [...] vom 28.01.1947 unwirksam war“, bezeichnen sie hiermit in unzulässiger Weise die ihrerseits nicht feststellungsfähige Begründung für das von ihnen angenommene Rechtsverhältnis, nicht aber jenes selbst. Der ausdrücklich gestellte Antrag der anwaltlich vertretenen Kläger kann entgegen ihrer Ansicht (Schriftsatz v. 14.07.2021, S. 21) auch nicht auf der Grundlage des § 88 VwGO in dem Sinne ausgelegt werden, dass es sich um einen

unverbindlichen bloßen Hinweis auf die Klagebegründung handele.

- 71 Ungeachtet dessen liegt aber auch darin, dass die Zeppelin-Stiftung gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 StiftG der Rechtsaufsicht durch den Beklagten unterliegt, kein konkretes Rechtsverhältnis im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO.
- 72 Zwar ist die Rechtsaufsicht des Beklagten über die Zeppelin-Stiftung im Verhältnis zu den Klägern streitig, nachdem das Regierungspräsidium Tübingen in dem Bescheid vom 20.12.2016 seine sachliche Zuständigkeit mit der Begründung verneint hat, dass es sich bei der durch Gesetz aufgehobenen Zeppelin-Stiftung nicht um eine rechtsfähige Stiftung im Sinne des § 1 Abs. 1 StiftG handele (S. 65 f.). Auch ist zumindest die Zeppelin-Stiftung selbst an dem bezeichneten Verhältnis unmittelbar beteiligt.
- 73 Die „Rechtsaufsicht gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 StiftG“ als solche benennt indes noch kein - tatsächlich und rechtlich - hinreichend konkretisiertes Rechtsverhältnis. Zwar kann ein Rechtsverhältnis grundsätzlich auch eine Vielzahl wechselseitiger Rechte und Pflichten umfassen. Zwischen der Aufsichtsbehörde und dem beaufsichtigten Rechtsträger wird ein konkretes Rechtsverhältnis indes erst durch (die Wahrnehmung) einzelne(r) Aufsichtsbefugnisse begründet, nicht dagegen schon durch einen Sachverhalt, der nach den klägerischen Darlegungen - wie hier der rechtlichen Existenz einer Stiftung als solches - abstrakt geeignet sein mag, Aufsichtsmaßnahmen auszulösen (vgl. OVG NRW, Urt. v. 04.03.1980 - 14 A 1539/77 -, juris Rn. 4). Daran fehlt es hier.
- 74 Der Klageantrag ist auf die „Rechtsaufsicht nach § 8 Abs. 1 Satz 1 StiftG“ beschränkt. Maßnahmen der Rechtsaufsicht in diesem Sinne sind gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 StiftG nur die in den §§ 9 bis 13 StiftG genannten Maßnahmen (vgl. Bruns, StiftG BW, 5. Aufl. 2005, § 8 Nr. 5). Hierbei handelt es sich (rechtlich) um konkrete Aufsichtsbefugnisse der Stufungsbehörde oder Verpflichtungen der Stiftung. Die Kläger haben indes keinen konkreten Sachverhalt dargelegt, der eine (tatsächliche) Wahrnehmung oder Durchsetzung der §§ 9 bis 13 StiftG durch den Beklagten auch nur entfernt möglich erscheinen ließe; denn die Stiftungsaufsichtsbehörde geht von der rechtlichen Nichtexistenz der Zeppelin-Stiftung aus. Namentlich die von den Klägern angeführten Auskunft-, Vorlage- und Mitteilungspflichten der Stiftung gemäß § 9 StiftG, bei denen es sich um „präventive Aufsichtsmaßnahmen“ handelt (vgl. Jakob, Schutz der Stiftung, 2006, S. 260ff.; Suerbaum in: Stumpf/Suerbaum/Schulte/Pauli, Stiftungsrecht, 3. Aufl. 2018, C., Rn. 292 ff.), sind zwischen den Beteiligten - in einer die Zeppelin-Stiftung oder die Kläger beschwerenden Weise - nicht streitig.
- 75 Soweit die Kläger weitergehende Befugnisse geltend machen, welche die Stiftungsbehörde nicht als Stiftungsaufsichtsbehörde im engeren Sinne des § 8 Abs. 2 Satz 1 StiftG i.V.m. §§ 9 bis 13 StiftG wahrnehme, werden diese von dem Klageantrag nicht erfasst. Sowohl bei der beantragten Eintragung der Zeppelin-Stiftung in das Stiftungsverzeichnis nach § 4 Abs. 2 StiftG (Klageantrag zu 2 a), der - in § 12 Abs. 1 Satz 2 StiftG nicht vorgesehenen - Bestätigung von Mitgliedern des Aufsichtsrates (Klageantrag zu 2 b) und der Antragstellung beim Amtsgericht (Klageantrag zu 3 a) durch die Stiftungsbehörde handelt es sich jeweils nicht um gesetzlich geregelte Maßnahmen der „Rechtsaufsicht nach § 8 Abs. 1 Satz 1 StiftG“ i.V.m. § 8 Abs. 2 Satz 1 und §§ 9 bis 13 StiftG. Das klägerseits angestrebte behördliche Tätigwerden wurzelt insoweit nicht in einem durch die Rechtsaufsicht des Beklagten über die Zeppelin-Stiftung mit dem von dem Gesetzgeber definierten Aufgabenkreis begründeten Rechtsverhältnis. Soweit die Kläger geltend machen, die „Rechtsaufsicht“ schließe darüber hinaus sämtliche Maßnahmen zum Schutz einer Stiftung ein, setzen sie sich über die gesetzliche Regelung des § 8 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 StiftG hinweg und verkennen, dass die zurückhaltende Definition der behördlichen Befugnisse durch den Gesetzgeber Ausdruck des beschränkten Zweckes der Rechtsaufsicht ist.
- 76 bb) Die Feststellungsklage ist überdies unstatthaft, weil ihr der Grundsatz der Subsidiarität entgegensteht.
- 77 (1) § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist seinem Zweck entsprechend einschränkend auszulegen und anzuwenden (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.04.1997 - 1 C 2.95 -, juris Rn. 25). Eine Feststellungsklage ist danach zum einen aus Gründen der Prozessökonomie ausgeschlossen, wenn der Kläger sein Rechtsschutzziel mittels einer anderen sachnäheren oder effektiveren Klageart wirkungsvoller erreichen kann (BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 - 8 C 21.12 -, juris Rn. 18), und zum anderen, wenn eine Umgehung der besonderen Sachurteilsvoraussetzungen der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage droht (BVerwG, Urt. v. 16.05.2007 - 6 C 23.06 -, juris Rn. 13). Die Frage der Subsidiarität ist dabei rechtswegübergreifend zu ermitteln (vgl. BVerwG, Urt. v. 12.07.2000 - 7 C 3.00 -, juris Rn. 12; Urt. v. 28.01.2010 - 8 C 19.09 -, juris Rn. 40). Es genügt, wenn die vorrangige Klageart als solche zumindest statthaft ist (vgl. BeckOK VwGO/Möstl, 60. Ed. 1.10.2021, VwGO § 43 Rn. 12; NK-VwGO/Helge

Sodan, 5. Aufl. 2018, VwGO § 43 Rn. 116).

- 78 Die Feststellungsklage stellt sich als wirkungsvollerer Rechtsschutz dar, wenn die zwischen den Parteien streitige Frage sachgerecht und ihrem Rechtsschutzinteresse voll Rechnung tragend durch Feststellungsurteil abschließend geklärt werden; in diesem Fall verbietet es sich, den Rechtsschutzsuchenden auf eine gegebenenfalls Vielzahl von Gestaltungs- oder Leistungsklagen zu verweisen, in deren Rahmen das Rechtsverhältnis, an dessen selbständiger Feststellung er ein berechtigtes Interesse geltend macht, einerseits nur Vorfrage wäre, andererseits die weiteren Elemente des geltend zu machenden Anspruchs nur untergeordnete Bedeutung hätten (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.04.1997 - 1 C 2.95 -, juris Rn. 25; Urt. v. 26.03.2015 - 7 C 17.12 -, juris Rn. 17; Urt. v. 30.05.2018 - 6 A 3.16 -, juris Rn. 56).
- 79 (2) Gemessen an diesem Maßstab erweist sich der Klageantrag zu 1 als nicht statthaft.
- 80 Zwar steht der Statthaftigkeit der Klage nicht entgegen, dass mit ihr die besonderen Voraussetzungen der Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage umgangen würden; denn die streitige Frage nach der Rechtsaufsicht des Beklagten über die Zeppelin-Stiftung ist nicht (Regelungs-)Gegenstand des Bescheides des Regierungspräsidiums Tübingen vom 20.12.2016.
- 81 Jedoch bietet die Feststellungsklage nicht den sachgerechten und effektiveren Rechtsschutz. Denn sie kann das klägerische Rechtsschutzziel nur unvollständig erreichen. Das Rechtsschutzziel der Kläger, wie es in der Gesamtheit der Klageanträge Ausdruck findet, erschöpft sich nicht in der Klärung der Rechtsaufsicht des Beklagten über die Zeppelin-Stiftung, sondern ist weitergehend auf die Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit der Zeppelin-Stiftung gerichtet. Denn für den Fall eines Erfolges der Feststellungsklage begehren die Kläger mit den selbständigen Klageanträgen zu 2 a) und b) die weitere Verpflichtung des Beklagten zur Eintragung der Zeppelin-Stiftung in das Stiftungsverzeichnis und zur Bestätigung der aktuellen Mitglieder ihres Aufsichtsrates. Die Klageanträge zu 2 a) und b) zielen dabei - entgegen der Auffassung der Kläger - nicht auf eine bloße „Folgenbeseitigung“ hinsichtlich des Klageantrages zu 1 und sind ersichtlich nicht „von nur untergeordneter Bedeutung“. Vielmehr liefert der Umstand, dass die Kläger die Klageanträge zu 2 gestellt haben, einen anschaulichen Beleg dafür, dass die Feststellungsklage ihrer eigenen Vorstellung nach für sich genommen nicht geeignet ist, den Rechtsstreit zwischen den Beteiligten abschließend zu befrieden. Eine gerichtliche Feststellung der Rechtsaufsicht des Beklagten über die Zeppelin-Stiftung führte nicht zu einer bindenden Klärung der von den Klägern als Kern des Rechtsstreits bezeichneten Fortexistenz der Zeppelin-Stiftung. Denn hierbei handelt es sich sowohl im Rahmen der Feststellungsklage (Klageantrag zu 1) als auch der Leistungsklage (Klageanträge zu 2) jeweils nur um eine Vorfrage.
- 82 Die Kläger haben ihr Anliegen, die Handlungsfähigkeit der - von ihnen als fortbestehend angesehenen - Zeppelin-Stiftung wiederherzustellen, daher im Wege einer vorrangigen Verpflichtungs- oder Leistungsklage zu verfolgen. Eine solche Klage ist grundsätzlich statthaft; dass den Klägern auch insoweit die Klage- und Prozessführungsbefugnis fehlen dürfte (vgl. hierzu unten II. 2. und 3.), ist für die Beurteilung der Subsidiarität der Feststellungsklage unerheblich. Da es sich jedenfalls nach der Auffassung der Kläger bei den in den Klageanträgen zu 2 bezeichneten Maßnahmen um solche der Rechtsaufsicht der Stiftungsbehörde handelt, setzt ein Erfolg der Verpflichtungs- oder Leistungsklage die mit dem Klageantrag zu 1 angestrebte inzidente Feststellung der Rechtsaufsicht des Beklagten über die Zeppelin-Stiftung voraus. Anders als die Kläger befürchten, werden sie hiermit auch nicht für eine Vielzahl möglicher, derzeit noch nicht absehbarer Maßnahmen der Stiftungsbehörde auf den Weg der Verpflichtungs- oder Leistungsklage verwiesen. Denn nach der von ihnen angestrebten Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit der Zeppelin-Stiftung, läge es sodann an dieser selbst, gegebenenfalls um weiteren gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu ersuchen.
- 83 b) Den Klägern mangelt es zudem an dem erforderlichen Feststellungsinteresse.
- 84 aa) Als Feststellungsinteresse im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO ist jedes anzuerkennende schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art anzusehen; entscheidend ist, dass die gerichtliche Feststellung geeignet erscheint, die Rechtsposition des Klägers zu verbessern (st.Rspr., vgl. nur BVerwG, Urt. v. 13.09.2017 - 10 C 6.16 -, juris Rn. 13; Urt. v. 25.10.2017 - 6 C 46.16 -, juris Rn. 20; Beschl. v. 20.12.2017 - 6 B 14.17 -, juris Rn. 13). Die Zulässigkeit einer Feststellungsklage im Drittrechtsverhältnis setzt voraus, dass das Feststellungsinteresse gerade gegenüber dem Beklagten besteht (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.06.1997 - 8 C 23.96 -, juris Rn. 17; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 19.11.1989 - 5 S 2156/89 -, NVwZ 1990, 680).

- 85 Als berechtigtes Feststellungsinteresse kommt auch ein bei vernünftiger Würdigung der Verhältnisse des Einzelfalls als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse ideeller Natur - wie etwa ein Rehabilitationsinteresse - in Betracht. Hierfür genügt indes kein ideelles Interesse an der endgültigen Klärung der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungshandelns als solches; vielmehr müssen abträgliche Nachwirkungen dieses Handelns fortbestehen, denen durch eine gerichtliche Sachentscheidung wirksam begegnet werden könnte (vgl. BVerwG, Beschl. v. 02.07.1998 - 2 B 130.97 -, juris Rn. 2). Die Schutzwürdigkeit des ideellen Interesses ist dabei regelmäßig normativ zu bestimmen (vgl. BeckOK VwGO/Möstl, 60. Ed. 1.10.2021, VwGO § 43 Rn. 19). Daneben kann es auch die Art des Eingriffs, insbesondere im grundrechtlich geschützten Bereich, verbunden mit dem verfassungsrechtlich garantierten Anspruch auf effektiven Rechtsschutz, erfordern, ein Feststellungsinteresse anzuerkennen (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.04.1997 - 1 C 2.95 -, juris Rn. 21).
- 86 bb) Gemessen an diesen Anforderungen haben die Kläger ein eigenes berechtigtes Interesse an der konkret begehrten Feststellung nicht dargelegt. Soweit sie explizit betonen, in diesem Verfahren „rein ideelle Interessen, nämlich die Anerkennung der Existenz der Zeppelin-Stiftung als gemeinnütziger Stiftung zur Förderung von Wissenschaft und Forschung“, zu verfolgen (vgl. Schriftsatz v. 14.07.2021, S. 50), zeigen sie eine auch nur mittelbare Verbesserung ihrer eigenen rechtlichen Position durch die beantragte Feststellung der Rechtsaufsicht des Beklagten nach § 8 Abs. 1 Satz 1 StiftG nicht auf. Denn das Stiftungsaufsichtsrecht, wie es im Landesstiftungsgesetz geregelt ist, kennt kein - von der Existenz der Stiftung unabhängiges - eigenständiges subjektives Recht des (potentiellen) Mitglieds eines Stiftungsorgans auf die Wahrnehmung von Organrechten, die überdies von dem Beklagten als solche auch nicht bestritten werden; insoweit wird auf die folgenden Ausführungen zur fehlenden Klagebefugnis (II. 1. c) verwiesen. Gleichmaßen ist die bloße „familiäre Verbundenheit“ mit dem Stifter für sich genommen entgegen der Auffassung der Kläger (vgl. Klagebegründung v. 29.01.2020, S. 40, Bl. 1255 VG) für die Annahme eines berechtigten Feststellungsinteresses nicht ausreichend. Schließlich ist das abstrakte Interesse an der Klärung der unterschiedlichen Auffassungen der Beteiligten zur Schutz- und Garantiefunktion der Stiftungsaufsicht (vgl. Klagebegründung v. 29.01.2020, S. 40, Bl. 1255 VG) nicht geeignet, ein schutzwürdiges individuelles Feststellungsinteresse im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO zu begründen.
- 87 Der Senat lässt offen, ob die Kläger, soweit sie in Prozessstandschaft für die Zeppelin-Stiftung auftreten, ein berechtigtes Feststellungsinteresse der Stiftung selbst dargelegt haben.
- 88 c) Den Klägern fehlt es überdies an der erforderlichen Klage- und Prozessführungsbefugnis.
- 89 Die Zulässigkeit der Feststellungsklage verlangt über das berechnigte Interesse an der begehrten Feststellung hinaus eine Klage- und Prozessführungsbefugnis entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO (st. Rspr.; vgl. BVerwG, Urt. v. 26.01.1996 - 8 C 19.94 -, juris Rn. 20; Urt. v. 28.06.2000 - 11 C 13.99 -, juris Rn. 32; Urt. v. 27.05.2009 - 8 C 10.08 -, juris Rn. 24; Urt. v. 05.07.2018 - 3 C 21.16 -, juris Rn. 21). Danach ist die Klage, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, in seinen Rechten verletzt zu sein.
- 90 Hier erscheint es nach dem Vorbringen der Kläger offensichtlich ausgeschlossen, dass ihnen ein Anspruch gegenüber dem Beklagten auf eine Ausübung der Rechtsaufsicht über die Zeppelin-Stiftung nach § 8 Abs. 1 Satz 1 StiftG zustehen könnte; denn Rechtsnormen, die den Klägern ein solches subjektives Recht vermitteln könnten, existieren nicht (aa). In Ermangelung einer abweichenden gesetzlichen Regelung im Sinne des § 42 Abs. 2 1. Hs. VwGO sind die Kläger auch nicht berechnigt, Rechte der Zeppelin-Stiftung im Wege einer gesetzlichen Prozessstandschaft in eigenem Namen geltend zu machen (bb).
- 91 aa) Die Kläger sind nicht aus eigenem Recht klagebefugt.
- 92 (1) Gemäß § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO muss der Kläger geltend machen können, in seinen Rechten verletzt zu sein, entweder weil er an dem feststellenden Rechtsverhältnis selbst beteiligt ist, oder weil von dem Rechtsverhältnis eigene Rechte abhängen. Die Klagebefugnis kann nur dann abgesprochen werden, wenn dem Kläger die geltend gemachten eigenen Rechte offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise zustehen können (vgl. BVerwG, Urt. v. 13.12.2017 - 6 A 6.16 -, juris Rn. 17; Urt. v. 05.07.2018 - 3 C 21.16 -, juris Rn. 21 m.w.N.). Es genügt, wenn sein Tatsachenvortrag die streitige Berechnigung oder Verpflichtung ernsthaft möglich erscheinen lässt; sind die geltend gemachten Tatsachen streitig oder zweifelhaft, ist ihre Richtigkeit - gegebenenfalls nach einer Beweiserhebung - erst im Rahmen der Begründetheit der Klage festzustellen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 21.07.2014 - 3 B 70.13 -, juris Rn. 18). Die abstrakte Eignung eines Rechtssatzes zur Begründung von subjektiven Rechten des Klägers muss dagegen tatsächlich bestehen und ist von dem Gericht als Rechtsfrage grundsätzlich abschließend im Rahmen der

Prüfung der Zulässigkeit der Klage zu klären (vgl. BayVGh, Urt. v. 01.06.2011 - 1 B 11.332 -, juris Rn. 42 und 47; Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 42 Rn. 66; SchochKoVwGO/Wahl/Schütz, 41. EL Juli 2021, VwGO § 42 Abs. 2 Rn. 64 ff.; Sodan in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl., § 42 Rn. 380; s.a. BVerwG, Urt. v. 22.12.1980 - 7 C 84.78 -, juris Rn. 14; Urt. v. 22.02.1994 - 1 C 24.92 -, juris Rn. 11 ff.); die Garantie effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG steht dieser Anforderung nicht entgegen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 10.06.2009 - 1 BvR 198/08 -, juris Rn. 12 f.). Nur ernsthaft streitige Rechtsfragen über das Bestehen eines subjektiven Rechts, von deren Beantwortung die Begründetheit der Klage abhängt, sind nicht bereits im Rahmen der Zulässigkeit zu entscheiden (vgl. VGh Bad.-Württ., Urt. v. 17.07.2018 - 10 S 2449/17 -, juris Rn. 24; BVerwG, Urt. v. 26.11.2003 - 9 C 6.02 -, juris Rn. 29).

- 93 (2) Gemessen an diesen Anforderungen lässt das klägerische Vorbringen das geltend gemachte subjektive Recht weder tatsächlich noch rechtlich auch nur möglich erscheinen.
- 94 Die Kläger sind nicht klagebefugt, soweit sie im Berufungsverfahren eine Verletzung eigener Rechte (nur) noch mit der Begründung geltend machen, dass die Untätigkeit der Stiftungsbehörde in ihre individuelle Rechtsstellung als potentielle Aufsichtsratsmitglieder eingreife, weil die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung ihren Status als Organmitglieder nicht nur punktuell und reflexhaft, sondern dauerhaft vernichtet habe (vgl. Schriftsatz v. 29.10.2020, S. 57 ff. und 131 ff.). Eine Verletzung eigener Rechte der Kläger ist mit Blick auf die mit der Klage begehrte Feststellung der Rechtsaufsicht des Beklagten über die Zeppelin-Stiftung ausgeschlossen. Hierbei kann die - zwischen den Beteiligten streitige und von dem Verwaltungsgericht offengelassene - Frage, ob die Kläger tatsächlich potentielle Mitglieder des Aufsichtsrates der Zeppelin-Stiftung sind, deren Beantwortung einer Klärung im Rahmen der Begründetheit der Klage vorbehalten bleiben müsste, offenbleiben. Denn es fehlt jedenfalls offensichtlich an einem Rechtssatz, der geeignet ist, den Klägern als (potentielle) Mitglieder des Aufsichtsrats der Zeppelin-Stiftung subjektive Rechte gegenüber der Rechtsaufsichtsbehörde zu vermitteln.
- 95 (a) Ist ein Kläger nicht Adressat einer angegriffenen behördlichen Entscheidung, ist eine Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO nur dann zu bejahen, wenn er die Verletzung einer Vorschrift behauptet, die ihn als Dritten zu schützen bestimmt ist (stRspr.; vgl. BVerwG, Urt. v. 15.12.2011 - 3 C 41.10 -, juris Rn. 11 m.w.N.). Eine drittschützende Wirkung entfalten solche Vorschriften, die nach ihrem durch Auslegung zu ermittelnden Entscheidungsprogramm für die Behörde auch der Rücksichtnahme auf Interessen eines individualisierbaren, d.h. sich von der Allgemeinheit unterscheidenden Personenkreises, dienen (st.Rspr.; vgl. Senat, Urt. v. 31.03.2006 - 1 S 2115/05 -, juris Rn. 42 m.w.N.).
- 96 Daran fehlt es hier.
- 97 Das geltende (Landes-)Stiftungsrecht vermittelt Dritten grundsätzlich keine subjektiven Rechte gegenüber der Behörde, welche die Rechtsaufsicht über eine Stiftung ausübt. Gemäß § 8 Abs. 1 StiftG stehen die Stiftungen unter der Rechtsaufsicht des Landes (Satz 1). Diese beschränkt sich darauf, zu überwachen, dass die Verwaltung der Stiftungen die Gesetze, das Stiftungsgeschäft und die Stiftungssatzung beachtet (Satz 2). Die Rechtsaufsicht über die Stiftungen, die nach dem Willen des Landesgesetzgebers den Grundsätzen der Kommunalaufsicht nachgebildet ist (vgl. LT-Drs. 7/510, S. 35), besteht nach ständiger Rechtsprechung im öffentlichen Interesse (vgl. VGh Bad.-Württ., Beschl. v. 17.09.1984 - 10 S 1697/84 -, NJW 1985, 1573 <1574>; NdsOVG, Urt. v. 18.09.1984 - 10 A 102/82 -, NJW 1985, 1572; OVG Berlin, Beschl. v. 01.11.2002 - 2 S 29/02 -, juris Rn. 13; BayVGh, Beschl. v. 19.01.2010 - 5 ZB 09.504 -, juris Rn. 7; SächsOVG, Beschl. v. 01.07.2014 - 5 A 530/12 -, juris Rn. 5; VG Ansbach, Urt. v. 16.12.2008 - AN 16 K 06.01399 -, juris Rn. 94). Sie dient neben der Abwehr von Gefahren für die Allgemeinheit, die vom Handeln der Stiftung ausgehen können, der Verwirklichung des wegen der mitglieder- und eignerlosen Organisationsstruktur der Stiftung besonders schutzbedürftigen Stiftungszwecks; sie soll dem in Stiftungsgeschäft und Stiftungssatzung zum Ausdruck gekommenen Stifterwillen nicht zuletzt gegen abweichendes Verhalten der Organe zur Durchsetzung verhelfen (st. Rspr.; vgl. Senat, Urt. v. 31.03.2006 - 1 S 2115/05 -, juris Rn. 43 m.w.N.; Urt. v. 08.05.2009 - 1 S 2860/09 -, juris Rn. 18; BayVGh, Beschl. v. 19.01.2010 - 5 ZB 09.504 -, juris Rn. 7; s.a. BVerwG, Urt. v. 22.09.1972 - VII C 27.71 -, juris Rn. 22 f.; Urt. v. 12.02.1998 - 3 C 55.96 -, juris Rn. 30). Auf diese Weise entfaltet die Rechtsaufsicht zugleich eine rechtliche Schutzwirkung zugunsten der Stiftung selbst (Senat, a.a.O.).
- 98 Eine Schutzwirkung gegenüber den Organen der Stiftung und deren Mitgliedern oder gegenüber Dritten, die außerhalb der Stiftung stehen, ist der Rechtsaufsicht über die Stiftungen danach fremd; denn dieser



Personenkreis ist von den begünstigenden oder belastenden tatsächlichen Wirkungen einer Maßnahme der Stiftungsrechtsaufsicht grundsätzlich nur reflexhaft betroffen (vgl. Senat, a.a.O. zur behördlichen Genehmigung einer von den Stiftungsgremien beschlossenen Aufhebung; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 17.09.1984 - 10 S 1697/84 -, NJW 1985, 1573 <1574> zur Genehmigung einer Satzungsänderung; OVG NRW, Beschl. v. 24.02.1995 - 25 A 2/93 -, juris Rn. 3 ff. zur behördlichen Aufhebung einer Stiftung; OVG Berlin, Beschl. v. 01.11.2002 - 2 S 29/02 -, juris Rn. 13 zur behördlichen Genehmigung einer Satzungsänderung; SächsOVG, Beschl. v. 01.07.2014 - 5 A 530/12 -, juris Rn. 5 zur Genehmigung einer Satzungsänderung; NdsOVG, Beschl. v. 4.12.2015 - 8 LA 48/15 -, BeckRS 2016, 46499 zu „Maßnahmen“ der Stiftungsaufsichtsbehörde; s.a. BGH, Urt. v. 22.01.1987 - III ZR 26/85 -, juris Rn. 25 f.; Fischer, in: Richter, Stiftungsrecht, 2019, § 8 Rn. 160; Suerbaum in: Stumpf/Suerbaum/Schulte/Pauli, Stiftungsrecht, 3. Aufl. 2018, C., Rn. 185 f.; ders., NVwZ 2005, 160 <161>). Der behördlichen Pflicht zur Ausübung der Rechtsaufsicht korrespondiert grundsätzlich kein Anspruch eines Organmitgliedes oder eines Dritten auf ein Einschreiten der Stiftungsaufsichtsbehörde (vgl. OVG Berlin, Urt. v. 08.07.1982 - OVG 3 B 32.81 -, BeckRS 1982, 30909946; NdsOVG, Urt. v. 18.09.1984 - 10 A 102/82 -, NJW 1985, 1572 f. zu einem Anspruch der Nachkommen des Stiftungsgründers auf eine aufsichtsbehördliche Satzungsänderung; OVG Bln-Bbg, Beschl. v. 12.11.2013 - OVG 10 L 52.13 -, juris Rn. 6 zur Bestellung der Mitglieder eines Ersatzstiftungsrates durch die Stiftungsaufsichtsbehörde; BayVGH, Beschl. v. 19.01.2010 - 5 ZB 09.504 -, juris Rn. 7 zu einem Anspruch auf ein aufsichtsrechtliches Einschreiten gegenüber einem Stiftungsvorstand; Bruns, StiftG BW, 5. Aufl. 2005, § 8 Nr. 7; Burgard, Gestaltungsfreiheit im Stiftungsrecht, 2006, S. 281; Jakob, Schutz der Stiftung, 2006, S. 379; MHdB GesR VII/Roth, 6. Aufl. 2020, § 96 Rn. 23 und 26). Vielmehr soll die Stiftungsaufsicht die Stiftung gerade davor schützen, dass ihre Interessen und damit die Verwirklichung des Stifterwillens durch ihre eigenen Organe verletzt werden (vgl. Suerbaum in: Stumpf/Suerbaum/Schulte/Pauli, Stiftungsrecht, 3. Aufl. 2018, C., Rn. 185).

- 99 Dies gilt auch für die Aufhebung einer Stiftung durch die Stiftungsaufsichtsbehörde, da diese nur die Stiftung selbst als mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete juristische Person betrifft und gegenüber den Mitgliedern der Stiftungsorgane und Dritten nur eine mittelbare Reflexwirkung entfaltet (vgl. Senat, Urt. v. 31.03.2006 - 1 S 2115/05 -, juris Rn. 42 ff.; OVG Bln-Bbg, Beschl. v. 12.11.2013 - OVG 10 L 52.13 -, juris Rn. 6; OVG NRW, Beschl. v. 24.02.1995 - 25 A 2/93 -, juris Rn. 3 ff.; BeckOGK/K. W. Lange, 1.3.2022, BGB § 87 Rn. 52; Jakob, Schutz der Stiftung, 2006, S. 298; MHdB GesR VII/Roth, 6. Aufl. 2020, § 96 Rn. 23 und § 102 Rn. 11 f.; a.A. BeckOGK/Jakob/Picht, 1.2.2021, BGB § 85 Rn. 64.5, der in der Auflösung einer Stiftung die Verletzung eigener subjektiver Rechte der Organe sieht, weil diese dauerhaft an der Wahrnehmung ihrer Organaufgaben gehindert würden; für ein allgemeines Notklagerecht Stiftungsinteressierter gegenüber existenzbedrohenden Maßnahmen der Stiftungsaufsichtsbehörde Kämmerer/Weitemeyer, in: Festschrift für Karsten Schmidt, 2019, S. 601 <619>; Weitemeyer, in: MüKo-BGB, 9. Aufl. 2021, § 85 Rn. 32; dies, npoR 2021, 219 ff.; zustimmend Gollan, ErbR 2020, S. 700 <703>).
- 100 Anderes gilt ausnahmsweise dann, wenn sich eine behördliche Maßnahme nicht (nur) gegen die Stiftung als Rechtsträgerin, sondern (vorrangig) an ein einzelnes Organ oder Organmitglied richtet und dessen Rechtsstellung als solche oder die hiermit verbundenen Mitwirkungsrechte gezielt beeinträchtigt (vgl. BayVGH, Beschl. v. 19.01.2010 - 5 ZB 09.504 -, juris Rn. 7 m.w.N.; NdsOVG, Beschl. v. 04.12.2015 - 8 LA 48/15 -, BeckRS 2016, 46499; Bruns, StiftG BW, 5. Aufl. 2005, § 8 Nr. 7; Jakob, Schutz der Stiftung, 2006, S. 376 ff.; Fischer, in: Richter, Stiftungsrecht, 2019, § 8 Rn. 161; MHdB GesR VII/Roth, 6. Aufl. 2020, § 96 Rn. 23; Suerbaum in: Stumpf/Suerbaum/Schulte/Pauli, Stiftungsrecht, 3. Aufl. 2018, C., Rn. 361 m.w.N.; s.a. ohne nähere Begründung der unausgesprochen angenommenen Klagebefugnis HambOVG, Urt. v. 28.04.1977 - Bf II 6/76 -, juris zur Abberufung als Mitglied des Vorstandes einer Stiftung; OVG NRW, Urt. v. 14.11.1994 - 25 A 1134/92 -, juris zur Untersagung der Wahrnehmung der Geschäfte als Mitglied und Vorsitzender des Kuratoriums einer Stiftung).
- 101 Klagebefugt ist danach grundsätzlich nur der (mögliche) Adressat einer (begehrten) Aufsichtsverfügung der Stiftungsbehörde.
- 102 (b) Die Voraussetzungen, um ausnahmsweise eine Klagebefugnis der Kläger aufgrund der von ihnen behaupteten (potentiellen) Mitgliedschaft im Aufsichtsrat der Zeppelin-Stiftung bejahen zu können, sind danach vorliegend offensichtlich nicht erfüllt. Die Kläger sind hinsichtlich des Klageantrages zu 1, der nicht Gegenstand des Bescheides des Regierungspräsidiums Tübingen vom 20.12.2016 ist, nicht Adressaten einer sie in ihren (potentiellen) Rechten als Mitglieder des Aufsichtsrates begünstigenden Verfügung der

Stiftungsaufsichtsbehörde. Auf die mit ihrem Feststellungsbegehren angestrebte Wiederherstellung der (abstrakten) Rechtsaufsicht des Beklagten über die Zeppelin-Stiftung als solches haben sie auch als (potentielle) Mitglieder eines Stiftungsorgans keinen subjektiven Anspruch.

- 103 Anderes folgt entgegen der Auffassung der Kläger nicht daraus, dass entscheidungserhebliche Vorfrage für eine Bejahung der Rechtsaufsicht des Beklagten gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 StiftG die Feststellung der Unwirksamkeit der Aufhebung der Zeppelin-Stiftung durch die Rechtsanordnung von 1947 ist. Denn die Rechte der (potentiellen) Mitglieder eines Organs der Stiftung sind auch durch deren Aufhebung nur mittelbar betroffen. Der Aufhebungsakt richtet sich unmittelbar ausschließlich an die Stiftung selbst. Mit der Beendigung ihrer rechtlichen Existenz als Rechtsträgerin verfügt die Stiftung über keine Organe, die Organe über keine Mitglieder und diese über keine organschaftlichen Rechte mehr. Der Status als Mitglied eines Stiftungsorgans und die hiermit verbundenen (Mitwirkungs-)Rechte werden damit nicht gezielt und als solche beendet. Vielmehr stellt sich die Beendigung der Rechte als Mitglied eines Stiftungsorgans lediglich als die mittelbare Konsequenz der Aufhebung der Stiftung als Rechtsträgerin dar. Denn weder die Organe der Stiftung noch die Mitwirkungsrechte ihrer Mitglieder existieren aus eigenem Recht und als subjektive Rechte um ihrer selbst willen, sondern nur, um der Stiftung als juristischer Person zur Handlungsfähigkeit zu verhelfen. Dies räumen letztlich auch die Kläger ein, wenn sie feststellen, dass die Mitglieder der Organe einer Stiftung ihre Rechte und Pflichten „für die Stiftung ausüben“ und erfüllen (vgl. Schriftsatz v. 29.10.2020, S. 60). Mit Wegfall der rechtlichen Existenz der Stiftung besteht hierfür jedoch kein Bedürfnis mehr. Die Organwalter werden daher auch nicht an einer Wahrnehmung ihrer Aufgaben gehindert; denn eine solche Aufgabe gibt es nicht mehr. Gerichtlichen Rechtsschutz gegenüber einer staatlichen Aufhebungsentscheidung hat danach die Stiftung selbst zu suchen.
- 104 Vorliegend kommt hinzu, dass die Kläger sich mit ihrem Klageantrag zu 1 nicht unmittelbar gegen die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung wenden, sondern lediglich die Feststellung der - nicht durch die Ausübung einzelner Befugnisse konkretisierten - Rechtsaufsicht des Beklagten über die Zeppelin-Stiftung als solche begehren. Zudem haben sie nach eigenem Vortrag im Berufungsverfahren gegenwärtig (noch) keine Organstellung in der Zeppelin-Stiftung inne. Der Kläger zu 2 macht nur ein Anwartschaftsrecht auf eine Mitgliedschaft im Aufsichtsrat geltend. Der Kläger zu 1 hat mit seiner Behauptung, „geborenes“ Mitglied des Aufsichtsrates im Sinne der Verfügung des Stifters vom 06.04.1915 zu sein, nur einen Anspruch auf Aufnahme in den Aufsichtsrat der Zeppelin-Stiftung dargetan; denn zum Mitglied des Aufsichtsrates würde er - wie etwa auch der im Jahr 1944 zum Aufsichtsratsmitglied gewählte ... - erst in einem förmliches Bestellungsverfahren (so auch das von den Klägern in Auftrag gegebene Rechtsgutachten von J... v. 02.05.2016, S. 36 und S. 60 f., AS 57 VV).
- 105 Die weiteren Einwände der Kläger im Berufungsverfahren greifen nicht durch:
- 106 Zutreffend hat das Verwaltungsgericht im Sinne einer „Kontrollüberlegung“ festgestellt, dass nach der kommunalrechtlichen Rechtsprechung auch das einzelne Mitglied eines Gemeinderates zwar die Verletzung seiner eigenen organschaftlichen Rechte, nicht aber das Existenzrecht der Gemeinde im Außenverhältnis geltend machen könne (juris Rn. 105 a.E.). Der klägerische Einwand, wonach der Sachverhalt für die „geborenen“ Mitglieder eines Stiftungsorgans nicht vergleichbar sei, weil ihre Organstellung nicht durch einen Zwischenakt - wie die Wahl zum Mitglied des Gemeinderats - begründet sei, überzeugt nicht. Er verkennt, dass auch die geltend gemachte (potentielle) Mitgliedschaft der Kläger im Aufsichtsrat der Zeppelin-Stiftung eines Zwischenaktes, namentlich einer entsprechenden Satzungsregelung, bedarf und durch die Aufhebung der Stiftung daher nur mittelbar beeinträchtigt wird; zudem übergeht er, dass auch das „geborene“ Aufsichtsratsmitglied im Sinne der Verfügung des Stifters vom 06.04.1915 der förmlichen Aufnahme in den Aufsichtsrat durch Wahl oder Bestellung bedarf (vgl. J..., Rechtsgutachten v. 02.05.2016, S. 36 und S. 60 f., AS 57 VV).
- 107 Die weitergehende Rüge der Kläger, das Verwaltungsgericht habe es versäumt, sich mit dem Beschluss des OVG Berlin vom 01.11.2002 - 2 S 29.02 - auseinanderzusetzen, welches sich „mit der Problematik befasst“ habe, geht fehl; denn die zitierte Entscheidung des OVG Berlin verneint in Übereinstimmung mit der ständigen Rechtsprechung eine Antragsbefugnis des Stiftungsorgans (juris Rn. 12 ff.) und sieht eine solche nur für die Stiftung selbst als gegeben an (Rn. 17 ff.). Schließlich liefert auch die im Senatsurteil vom 31.03.2006 - 1 S 2115/05 - ausdrücklich nicht näher betrachtete Zulässigkeit der Prozessstandschaft eines Organmitgliedes für die Stiftung (juris Rn. 50), keinerlei Anhaltspunkte für die Begründung einer Klagebefugnis der Kläger.

- 108 bb) Rechte der Zeppelin-Stiftung können die Kläger nicht in eigenem Namen geltend machen, da es an einer hierzu erforderlichen gesetzlichen Regelung fehlt.
- 109 (1) Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ist die Klage nach § 42 Abs. 2 VwGO nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, in eigenen Rechten verletzt zu sein. Die Vorschrift schließt eine Klage, bei der sich der Kläger - wie bei einer Popular- oder einer Interessentenklage - auf Rechte Dritter beruft, im Verwaltungsprozess grundsätzlich aus (NK-VwGO/Helge Sodan, 5. Aufl. 2018, VwGO § 42 Rn. 365 m.w.N.). Sie setzt damit das durch die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG vorgegebene subjektiv-rechtliche Konzept des Rechtsschutzes gegen die öffentliche Gewalt für die Verwaltungsgerichtsbarkeit um (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.04.1993 - 7 A 3.92 -, juris Rn. 14; Urt. v. 18.04.1996 - 11 A 86/95 -, juris Rn. 35). Zulässig ist nur eine gesetzliche, nicht aber eine gewillkürte Prozessstandschaft (vgl. Senat, Beschl. v. 26.03.2020 - 1 S 424/20 -, juris Rn. 48; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 28.03.1995 - 10 S 1052/93 -, juris Rn. 21; Urt. v. 28.03.1995 - 10 S 1052/93 -, juris; Urt. v. 15.12.2016 - 2 S 2505/14 -, juris Rn. 28; BVerwG, Beschl. v. 22.03.1982 - 5 B 6.81 -, juris Rn. 4; Urt. v. 26.10.1995 - 3 C 27.954 -, juris Rn. 19; BeckOK VwGO/Schmidt-Kötters, 60. Ed. 1.10.2019, VwGO § 42 Rn. 114; Eyermann/Happ, 15. Aufl. 2019, VwGO § 42 Rn. 82; SchochKoVwGO/Wahl/Schütz, 41. EL Juli 2021, VwGO § 42 Abs. 2 Rn. 37). Die Zulässigkeit einer gesetzlichen Prozessstandschaft setzt dabei eine abweichende „gesetzliche Bestimmung“ im Sinne des § 42 Abs. 2 1. Hs. VwGO durch ein formelles Bundes- oder Landesgesetz voraus, die ein Klagerecht unabhängig von einer Betroffenheit in eigenen Rechten vorsieht (vgl. die Beispiele bei NK-VwGO/Helge Sodan, 5. Aufl. 2018, VwGO § 42 Rn. 402). Hierzu bedarf es keiner ausdrücklichen Regelung; es genügt, wenn sich die Klagebefugnis aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift ergibt (vgl. Senat, Beschl. v. 26.03.2020 - 1 S 424/20 -, juris Rn. 48; BVerwG, Urt. v. 11.01.1967 - V C 47.67 -, juris Rn. 10; BayVGH, Urt. v. 19.12.2013 - 5 BV 12.721 -, juris Rn. 19; SchochKoVwGO/Wahl/Schütz, 41. EL Juli 2021, VwGO § 42 Abs. 2 Rn. 37).
- 110 (2) An einer solchen gesetzlichen Regelung einer Prozessstandschaft fehlt es hier. Die Kläger bezeichnen mit § 8 Abs. 1 StiftG keine die Vorbehalts- und Öffnungsklausel des § 42 Abs. 2 1. Hs. VwGO ausfüllende Norm. Die Vorschrift, die keine Regelung zu einer Klage- oder Prozessführungsbefugnis trifft, ist der von den Klägern vertretenen Rechtsfortbildung nicht zugänglich (a). Ungeachtet dessen liegen die von den Klägern geltend gemachten Gründe für eine Rechtsfortbildung nicht vor (b).
- 111 (a) § 8 Abs. 1 StiftG ist einer Rechtsfortbildung im Sinne einer gesetzlichen Regelung der Prozessstandschaft gemäß § 42 Abs. 2 1. Hs. VwGO nicht zugänglich.
- 112 (aa) Eine richterliche Rechtsfortbildung unterliegt von Verfassungs wegen strengen Voraussetzungen. Die Rechtsprechung ist an Gesetz und Recht gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG). Der Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 GG) schließt es aus, dass die Gerichte Befugnisse beanspruchen, welche die Verfassung dem Gesetzgeber übertragen hat, indem sie sich aus der Rolle des Normanwenders in die einer normsetzenden Instanz begeben und damit der Bindung an Recht und Gesetz entziehen (BVerfG, Beschl. v. 26.09.2011 - 2 BvR 2216/06 u.a. -, juris Rn. 44; v. 23.05.2016 - 1 BvR 2230/15 u.a. -, juris Rn. 36; Beschl. v. 05.07.2019 - 2 BvR 167/18 -, juris Rn. 41; jeweils m.w.N.). Diese Verfassungsgrundsätze verbieten es dem Richter zwar nicht, das Recht fortzuentwickeln, setzen einer richterlichen Rechtsfortbildung indes enge Grenzen (BVerwG, Beschl. v. 10.08.2016 - 1 B 83/16 -, juris Rn. 6 f.; Urt. v. 15.01.2019 - 1 C 15.18 -, juris Rn. 17; s.a. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 31.10.2019 - 4 S 1128/19 -, juris Rn. 9). Anlass zu richterlicher Rechtsfortbildung besteht insbesondere dort, wo Programme ausgefüllt, Lücken geschlossen, Wertungswidersprüche aufgelöst werden oder besonderen Umständen des Einzelfalls Rechnung getragen wird (vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.07.2010 - 2 BvR 2661/06 -, juris Rn. 64; Beschl. v. 26.09.2011 - 2 BvR 2216/06 u.a. -, juris Rn. 45). Die Befugnis zur „schöpferischen Rechtsfindung und Rechtsfortbildung“ findet allerdings in dem rechtsstaatlich unverzichtbaren Grundsatz der Gesetzesbindung der Rechtsprechung ihre Schranke (BVerfG, Beschl. v. 23.05.2016 - 1 BvR 2230/15 u.a. - juris Rn. 37 m.w.N.). Der Richter darf sich nicht dem vom Gesetzgeber festgelegten Sinn und Zweck des Gesetzes entziehen. Er muss die gesetzgeberische Grundentscheidung respektieren und den Willen des Gesetzgebers unter gewandelten Bedingungen möglichst zuverlässig zur Geltung bringen. Er hat hierbei den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung zu folgen. Eine Interpretation, die als richterliche Rechtsfortbildung den klaren Wortlaut des Gesetzes hintanstellt, keinen Widerhall im Gesetz findet und vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich oder - bei Vorliegen einer erkennbar planwidrigen Gesetzeslücke - stillschweigend gebilligt wird, greift unzulässig in die Kompetenzen des demokratisch legitimierten Gesetzgebers ein (st.Rspr.; vgl. BVerfG, Beschl. v. 25.01.2011 - 1 BvR 918/10 -, juris Rn. 53; Beschl. v. 03.03.2015 - 1 BvR 3226/14 -, juris Rn. 18; v. 23.05.2016 - 1 BvR 2230/15 u.a. -, juris Rn. 39; v. 05.07.2019 - 2

BvR 167/18 -, juris Rn. 41). Rechtsfortbildung überschreitet die zulässigen Grenzen, wenn sie deutlich erkennbare, möglicherweise sogar ausdrücklich im Wortlaut dokumentierte gesetzliche Entscheidungen abändert oder ohne ausreichende Rückbindung an gesetzliche Aussagen neue Regelungen schafft (BVerfG, Beschl. v. 06.06.2010 - 2 BvR 2661/06 -, juris Rn. 64). Hat der Gesetzgeber eine eindeutige Entscheidung getroffen, dürfen die Gerichte diese nicht aufgrund eigener rechtspolitischer Vorstellungen verändern oder durch judikative Lösungen ersetzen (vgl. BVerwG, Urt. v. 18.04.2013 - 5 C 18.12 -, juris Rn. 22 m.w.N.).

- 113 (bb) Danach scheidet eine Rechtsfortbildung des § 8 Abs. 1 StiftG im Sinne einer gesetzlichen Regelung einer Prozessstandschaft gemäß § 42 Abs. 2 1. Hs. VwGO aus. Zwar steht die von § 42 Abs. 2 1. Hs. VwGO geforderte abweichende „gesetzliche Bestimmung“ einer methodisch im Wege richterlicher Rechtsfortbildung entwickelten Prozessstandschaft nicht von vorneherein entgegen (vgl. BVerwG, Urt. v. 05.09.2013 - 7 C 21.12 -, juris Rn. 36 für eine richtlinienkonforme Rechtsfortbildung). Für die von den Klägern vorgeschlagene richterliche Rechtsfortbildung fehlt es indes an jeglichem Anknüpfungspunkt im Gesetz; sie läuft damit auf eine dem Gesetzgeber vorbehaltene gesetzliche (Neu-)Regelung einer Prozessstandschaft von stiftungsinteressierten Dritten für eine Stiftung hinaus.
- 114 § 8 Abs. 1 StiftG bestimmt, dass die Stiftungen unter der Rechtsaufsicht des Landes stehen (Satz 1), welche sich darauf beschränkt, zu überwachen, dass die Verwaltung der Stiftungen die Gesetze, das Stiftungsgeschäft und die Stiftungssatzung beachten (Satz 2). Die Norm, mit welcher der Landesgesetzgeber, orientiert an den Grundsätzen der Kommunalaufsicht (vgl. LT-Drs. 7/510, S. 35), eine Rechtsaufsicht über die Stiftungen geschaffen hat, erschöpft sich erkennbar in einer gesetzlichen Aufgabenbeschreibung. Über diesen klaren, zu subjektiven Rechten oder gar Klagerechten jeglicher Art schweigenden Wortlaut der Vorschrift setzen sich die Kläger hinweg. Auch der Sinn und Zweck des § 8 Abs. 1 StiftG steht einem Verständnis als Regelung einer Klage- oder Prozessführungsbefugnis nicht offen. Denn eine gesetzliche Bestimmung wird einer solchen Auslegung regelmäßig nur dann zugänglich sein, wenn sich ihrem Sinn und Zweck zumindest ein hinreichend bestimmt vorgezeichneter Personenkreis entnehmen lässt, der nach dem Willen des Gesetzgebers berechtigt sein soll, eigene oder fremde subjektive Rechte oder Verpflichtungen geltend machen oder erfüllen zu können (vgl. BayVGh, Urt. v. 19.12.2013 - 5 BV 12.721 -, juris Rn. 19 ff. zur Prozessstandschaft des einzelnen (gemeinsam) sorgeberechtigten Elternteils bei der An- und Abmeldung der Wohnung des minderjährigen Kindes). Daran fehlt es hier. Die klägerische Auffassung, dass sich dies schon aus dem Begriff der „Stiftung“ ergebe, erscheint abwegig. Die in § 8 Abs. 1 StiftG geregelte Stiftungsrechtsaufsicht vermittelt - wie dargelegt (siehe oben II. 1. c) aa) (2) (a)) - weder Organmitgliedern oder Dritten subjektive Rechte gegenüber der Stiftungsaufsicht, noch trifft sie überhaupt eine Regelung zu Klagerechten. Denn die Klagebefugnis auch der Stiftung selbst sowie im Einzelfall der Stiftungsorgane und ihrer Mitglieder, die (mögliche) Adressaten konkreter aufsichtsrechtlicher Verfügungen der Stiftungsbehörde sind, ergibt sich nicht aus § 8 Abs. 1 StiftG, sondern folgt aus der möglichen Beeinträchtigung der grundrechtlich geschützten Rechte als juristische Person und der durch die Stiftungssatzung begründeten Mitwirkungsrechte.
- 115 Im Ergebnis wollen die Kläger mit der von ihnen vorgeschlagenen Rechtsfortbildung in unzulässiger Weise in einem ersten Schritt erst jene gesetzlichen Anknüpfungspunkte in der Vorschrift des § 8 Abs. 1 StiftG schaffen, an die sodann in einem zweiten Schritt im Wege weiterer Rechtsfortbildung die gesetzliche Anerkennung einer Prozessstandschaft anknüpfen soll. Der Sache nach erheben sie damit eine Forderung de lege ferenda und wünschen eine dem Gesetzgeber vorbehaltene Änderung des Gesetzes.
- 116 (b) Ungeachtet dessen und selbstständig tragend überzeugen auch die von den Klägern für eine einfachgesetzliche (aa) und eine verfassungskonforme Rechtsfortbildung (bb) angeführten Gründe nicht.
- 117 (aa) Soweit die Kläger, gestützt auf Stimmen aus dem stiftungsrechtlichen Schrifttum - die sich entgegen eigener Beteuerungen weitgehend in Forderungen de lege ferenda („sollte sich durchsetzen“, „muss“, „stünde gut zu Gesicht“) erschöpfen, in der normativen Begründung und den Konturen des für wünschenswert erachteten „Notklagerechts“ von Stiftungsinteressierten unscharf bleiben und sich insbesondere nicht mit den besonderen Anforderungen an eine gesetzliche Prozessstandschaft im Verwaltungsprozess gemäß § 42 Abs. 2 1. Hs VwGO (im Wege einer Rechtsfortbildung) auseinandersetzen - die Auffassung vertreten, die Zulässigkeit einer Prozessstandschaft von Stiftungsinteressierten für die Zeppelin-Stiftung ergebe sich aus dem in § 8 Abs. 1 StiftG verankerten staatlichen Schutzauftrag für die Stiftung in Verbindung mit den auch im öffentlichen Recht anwendbaren Grundsätzen der actio pro socio, bleiben sie eine einfachgesetzliche Ableitung des Rechtsfortbildungsbedarfes aus der Vorschrift des § 8 Abs. 1 StiftG schuldig. Sie legen einen im

besonderen Regelungsprogramm der Norm wurzelnden Anlass für eine richterliche Rechtsfortbildung des § 8 Abs. 1 StiftG im spezifischen Verständnis einer Prozessstandschaft nicht dar und zeigen nicht konkret auf, wo - einfachgesetzlich - eine gesetzgeberische Regelungslücke geschlossen, ein Wertungswiderspruch aufgelöst oder besonderen Umständen des Einzelfalls Rechnung getragen werden müsse. Das klägerische Vorbringen beschränkt sich insoweit vielmehr auf die Feststellung, dass der Wortlaut des § 8 Abs. 1 StiftG der befürworteten Rechtsfortbildung jedenfalls nicht entgegenstehe.

- 118 Überdies übergehen die Kläger, dass auch die von ihnen zitierten Stimmen im stiftungsrechtlichen Schrifttum eine Analogie zu der im Gesellschaftsrecht entwickelten und in ständiger Rechtsprechung anerkannten gesetzlichen Prozessstandschaft in der Form einer *actio pro socio*, bei der ein Anspruch aus dem Gesellschaftsverhältnis durch einen Gesellschafter in eigenem Namen gegen einen Mitgesellschafter auf Leistung an die Gesellschaft geltend gemacht wird (st. Rspr.; vgl. zuletzt BGH, Urt. v. 25.01.2022 - II ZR 50/20 -, juris Rn. 12 m.w.N.), de lege lata nur für den Fall stiftungsinterner Organstreitigkeiten bejahen, um ein öffentlich-rechtliches Klagerecht auf ein gesetz- und satzungsmäßiges Handeln der Stiftung zu schaffen, wenn das zuständige Stiftungsorgan kollusiv mit der Stiftungsaufsicht zu Lasten der Stiftung zusammenwirkt oder gegenüber rechtswidrigen Maßnahmen der Stiftungsbehörde untätig bleibt (vgl. Burgard, Gestaltungsfreiheit im Stiftungsrecht, 2006, S. 282 sowie S. 287 für zivilrechtliche Rechtsbehelfe; Kämmerer/Weitemeyer, in: Festschrift für Karsten Schmidt, 2019, S. 601 <620 f.>; Weitemeyer, in: MüKo-BGB, 9. Aufl. 2021, § 85 Rn. 31; dies, npoR 2021, 219 <223>; de lege ferenda Jakob, Schutz der Stiftung, 2006, S. 498 ff.). An einem vergleichbaren Sachverhalt fehlt es hier. Der von den Klägern als (potentiellen) Mitgliedern des Aufsichtsrates begehrten Feststellung der Rechtsaufsicht über die Zeppelin-Stiftung liegt keine Meinungsverschiedenheit mit dem die Stiftung nach außen vertretenden Vorstand zugrunde. Der Vorstand der Stiftung ist (gegenwärtig) lediglich nicht besetzt. Die durch das Fehlen eines Vorstandes begründete Handlungsunfähigkeit einer Stiftung kann indes - wie im Folgenden aufgezeigt (II. 1. c) bb) (2) (b) (bb) (ccc) (bbbb)) - mit den Instrumenten des geltenden Stiftungsrechts behoben werden.
- 119 Hinzukommt, dass der Anwendungsbereich der *actio pro socio* nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs auf das Binnenverhältnis der Gesellschaft beschränkt ist. Sie wurzelt im Gesellschaftsverhältnis und ist besonderer Ausfluss des Mitgliedschaftsrechts des Gesellschafters (vgl. BGH, Beschl. v. 26.04.2010 - II ZR 69/09 -, juris Rn. 3; Urt. v. 22.01.2019 - II ZR 143/17 -, juris Rn. 10 m.w.N.), weshalb es eine *actio pro socio* gegenüber Dritten, namentlich gegenüber Nichtgesellschaftern, auch wenn diese in einer Sonderrechtsbeziehung zu der Gesellschaft stehen, nicht gibt (BGH, Urt. v. 19.12.2017 - II ZR 255/16 -, juris Rn. 13 ff.; Urt. v. 25.01.2022 - II ZR 50/20 -, juris Rn. 12). Einer Übertragung auf das Stiftungsrecht steht danach bereits entgegen, dass die Stiftung eine mit wechselseitigen Rechten und Pflichten verbundene Mitgliedschaft, die Grundlage für die gesellschaftsrechtliche Anerkennung der *actio pro socio* ist, nicht kennt (vgl. MHdB GesR VII/Roth, 6. Aufl. 2020, § 96 Rn. 31). Zudem ist das Begehren der Kläger nicht darauf gerichtet, Ansprüche im stiftungsinternen Binnenverhältnis geltend zu machen, sondern sie beanspruchen eine öffentlich-rechtliche Prozessführungsbefugnis im Außenverhältnis gegenüber dem Träger der Stiftungsaufsichtsbehörde.
- 120 Diesen spezifischen Rechtfertigungsgedanken der *actio pro socio* übergeht Weitemeyer, wenn sie den auf das Stiftungsrecht übertragbaren Grundgedanken der *actio pro socio* darin erblicken möchte, dass es eine Notzuständigkeit zur Vertretung der juristischen Person geben müsse, wenn die normale Kompetenzordnung versage (Kämmerer/Weitemeyer, in: Festschrift für Karsten Schmidt, 2019, S. 601 <621>; Weitemeyer, in: MüKo-BGB, 9. Aufl. 2021, § 85 Rn. 31; dies, npoR 2021, 219 <223>). Der von ihr formulierte Grundgedanke erweist sich zudem als derart konturenlos, dass er sich als untauglich erweist, um die spezifische Heranziehung der Grundsätze der *actio pro socio* im Stiftungsrecht zu rechtfertigen. Denn einem derartigen Bedürfnis kann keineswegs nur mit der Anerkennung einer gesetzlichen Prozessstandschaft Rechnung getragen werden. So kann es im Einzelfall möglich sein, durch eine entsprechende Auslegung der Satzung (zivilrechtliche) Vertretungsbefugnisse von Stiftungsorganen anzuerkennen, die es diesen ermöglicht, im Namen der Stiftung Klage zu erheben.
- 121 Anderes ergibt sich schließlich auch nicht aus dem von den Klägern hervorgehobenen Beschluss des OVG Berlin vom 01.11.2002 - 2 S 29.02 -, in dem sich sowohl die Stiftung, vertreten durch das Aufsichtsorgan, als auch das Aufsichtsorgan in einem vorläufigen Rechtsschutzverfahren jeweils gegen die Genehmigung einer Neufassung der Stiftungssatzung durch die Stiftungsbehörde wandten. Denn entgegen dem von den Klägern wiederholt vermittelten Eindruck hat das OVG Berlin in seiner Entscheidung nicht die Voraussetzungen für

eine gesetzliche Prozessstandschaft des Aufsichtsorgans im Sinne des § 42 Abs. 2 1. Hs. VwGO bejaht, sondern dessen Antrag mangels Antragsbefugnis als unzulässig zurückgewiesen (juris Rn. 12 ff.). Es hat mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG lediglich eine wirksame Vertretung der Stiftung durch das Aufsichtsorgan gemäß § 62 Abs. 3 VwGO für den von dieser selbst in eigenem Namen gestellten Rechtsschutzantrag bejaht (juris Rn. 19 ff.; s.a. OVG Bln-Bbg, Beschl. v. 12.11.2013 - OVG 10 L 52.13 -, juris Rn. 7; Bruns, StiftG BW, 5. Aufl. 2005, § 8 Nr. 7; kritisch hierzu Jakob, Schutz der Stiftung, 2006, S. 379 f.; Suerbaum, NVwZ 2005, 162). Eine Klage der Zeppelin-Stiftung ist hier indes nicht streitgegenständlich.

- 122 (bb) Entgegen der Ansicht der Kläger gebietet auch die grundgesetzliche Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) keine verfassungskonforme richterliche Rechtsfortbildung im Sinne einer Prozessstandschaft der Nachkommen des verstorbenen Stifters für eine durch Gesetz aufgehobene Stiftung.
- 123 (aaa) Das Grundrecht des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG garantiert jedem den Rechtsweg, der geltend macht, durch die öffentliche Gewalt in eigenen Rechten verletzt zu sein. Damit wird sowohl der Zugang zu den Gerichten als auch die Wirksamkeit des Rechtsschutzes gewährleistet (st.Rspr.; vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.10.2017 - 1 BvR 2762/12 -, juris Rn. 25 m.w.N.). Der Rechtsweg, den Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG den Rechtssuchenden gewährleistet, bedarf der gesetzlichen Ausgestaltung. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gibt dem Gesetzgeber nur die Zielrichtung und die Grundzüge der Regelung vor, lässt ihm im Übrigen aber einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum (BVerfG, Beschl. v. 22.11.2016 - 1 BvL 6/14 u.a. -, juris Rn. 21). Die Gerichte haben bei der Auslegung und der Anwendung der vom Gesetzgeber geschaffenen verfahrensrechtlichen Vorschriften, die den Zugang zu einer gerichtlichen Entscheidung eröffnen, zu beachten, dass sie die dafür geltenden Anforderungen nicht unerfüllbar oder unzumutbar machen oder den Zugang in einer Weise erschweren, die aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigen ist (st.Rspr.; vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.10.2017 - 1 BvR 2762/12 -, juris Rn. 26 m.w.N.).
- 124 (bbb) Danach verlangt Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG nicht, eine (hierzu geeignete) bundes- oder landesgesetzliche Bestimmung im Sinne einer Regelung einer Prozessstandschaft gemäß § 42 Abs. 2 1. Hs. VwGO auszulegen oder anzuwenden. Denn das verwaltungsprozessrechtliche Erfordernis einer Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO ist mit der grundrechtlichen Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes nicht nur vereinbar, sondern setzt deren subjektiv-rechtliches Rechtsschutzkonzept um (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.04.1993 - 7 A 3.92 -, juris Rn. 14; Urt. v. 18.04.1996 - 11 A 86/95 -, juris Rn. 35; Eyermann/Happ, 15. Aufl. 2019, VwGO § 42 Rn. 71; NK-VwGO/Helge Sodan, 5. Aufl. 2018, VwGO § 42 Rn. 367; Wahl, in: Schoch/Schneider, VerwR, 41. EL Juli 2021, Vorbem § 42 Abs. 2 Rn. 15). Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG vermittelt allein dem durch den Akt öffentlicher Gewalt konkret in seinen Rechten Betroffenen einen grundrechtlich geschützten Anspruch auf einen Zugang zu einer effektiven gerichtlichen Kontrolle. Weist die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Rechtsweges verfassungswidrige Rechtsschutzlücken auf, sind diese daher im Wege einer verfassungskonformen Auslegung und Anwendung der einschlägigen prozessrechtlichen Bestimmungen zu schließen, welche dem Betroffenen selbst zu einem wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf verhilft. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG bietet damit keine Grundlage, um die verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer gesetzlichen Prozessstandschaft für einen Dritten zu begründen. Entgegen der Auffassung der Kläger besteht keine freie Wahl zwischen einem Rechtsbehelf des Betroffenen oder einem Rechtsbehelf des Dritten im Wege einer Prozessstandschaft. Denn die Verfassung und der Gesetzgeber beantworten die Frage in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG und in § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO im Sinne eines Vorranges des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für den Betroffenen.
- 125 (ccc) So verhält es sich auch hier. Maßgeblich für die Beurteilung effektiven Rechtsschutzes im Sinne des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG ist - wie die Kläger selbst einräumen (vgl. Schriftsatz v. 14.07.2021, S. 11 u. S. 58) - das mit der Klage verfolgte konkrete Rechtsschutzziel, welches hier auf die Feststellung der Rechtsaufsicht des Beklagten über die Zeppelin-Stiftung gerichtet ist. Auf die zwischen den Beteiligten streitige und ausführlich erörterte Frage, ob der Zeppelin-Stiftung in der Vergangenheit, namentlich in den Jahren 1947 bis 1952, ein wirksamer gerichtlicher Rechtsbehelf (unmittelbar) gegen die Rechtsanordnung vom 28.01.1947 offenstand, kommt es danach nicht an. Soweit die Kläger mit der Klage im Wege der Prozessstandschaft Rechte der Stiftung geltend machen möchten, kommt vorrangig eine Klage der Zeppelin-Stiftung selbst gegen die für die Rechtsaufsicht zuständige Stiftungsbehörde in Betracht. Weder die zwischen den Beteiligten streitige rechtliche Existenz der Zeppelin-Stiftung (aaaa) noch die fehlende Besetzung ihres Vorstandes stehen dabei einer wirksamen Klageerhebung von vorneherein entgegen (bbbb). Die Zulässigkeit eines möglichen

gerichtlichen Rechtsschutzbegehrens der Zeppelin-Stiftung bedarf hier indes keiner abschließenden Klärung; denn nachdem die Zeppelin-Stiftung von den ihr offenstehenden verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten bisher keinen Gebrauch gemacht hat, ist jedenfalls für die Annahme, eine hierbei möglicherweise auftretende Rechtsschutzlücke müsse im Wege einer verfassungskonformen Auslegung durch die Eröffnung einer Prozessstandschaft durch Dritte geschlossen werden, kein Raum (cccc).

- 126 (aaaa) Die grundgesetzliche Rechtsschutzgarantie (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) kann es gebieten, eine juristische Person, die ihre Rechtsfähigkeit verloren hat und deren Fortbestand nach Auflösung sich nicht bereits aus besonderen (zivilrechtlichen) Vorschriften ergibt (vgl. hierzu OVG Rh.-Pf., Urt. v. 01.10.2020 - 7 A 10158/20 -, juris Rn. 22; SchochKoVwGO/Bier/Steinbeiß-Winkelmann, 41. EL Juli 2021, VwGO § 61 Rn. 12), im Verwaltungsprozess jedenfalls insoweit weiter als beteiligungsfähig gemäß § 61 Nr. 1 2. Alt. VwGO anzusehen, als sie um gerichtlichen Rechtsschutz gegen jenen staatlichen Hoheitsakt sucht, der ihre rechtliche Existenz beendet hat, oder hiermit in unmittelbarem Zusammenhang stehende Rechte und Pflichten geltend macht (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 12.06.2003 - 8 B 640/03 -, juris Rn. 6 ff. m.w.N.; Kintz, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, Stand: 60. Ed 1.10.2021, § 61 Rn. 22; NK-VwGO/Detlef Czybulka/Thorsten Siegel, 5. Aufl. 2018, VwGO § 61 Rn. 8; W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 61 Rn. 3 m.w.N.; SchochKoVwGO/Bier/Steinbeiß-Winkelmann, 41. EL Juli 2021, VwGO § 61 Rn. 11 und 13; s.a. Eyermann/Hoppe, 15. Aufl. 2019, VwGO § 61 Rn. 13 m.w.N.; BVerwG, Urt. v. 14.12.1954 - I C 194/53 - zum Fortbestand eines aufgelösten Vereins in einem auf die Feststellung eines Verbotes nach Art. 9 Abs. 2 GG gerichteten verwaltungsgerichtlichen Verfahren).
- 127 So erkennt der Senat anknüpfend an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach ein vor Inkrafttreten des Grundgesetzes untergegangenes Land zur Vermeidung einer Rechtsschutzlücke in verfassungskonformer Auslegung als fortbestehend und damit parteifähig anzusehen ist, soweit es im gerichtlichen Verfahren Rechte aus dem Eingliederungsvertrag geltend macht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.02.1954 - 2 BvQ 1/54 -, juris Rn. 56 f.; Urt. v. 18.07.1967 - 2 BvH 1/63 -, juris Rn. 27 und 29), in ständiger Rechtsprechung an, dass eine untergegangene Gemeinde für einen Prozess, in dem sie Rechte aus dem Eingemeindungsvertrag geltend macht, durch den sie in einer anderen Gemeinde aufgegangen ist, als fortbestehend und damit als beteiligungsfähig im Sinne des § 61 Nr. 1 VwGO anzusehen ist (vgl. Senat, Urt. v. 29.03.1979 - I 1367/78 -, juris Rn. 19 ff.; Beschl. v. 23.03.2016 - 1 S 1218/15 -, juris Rn. 9 f.). Das OVG Nordrhein-Westfalen hat offengelassen, ob eine durch Parlamentsgesetz aufgelöste Universität beteiligungsfähig ist, soweit sie im verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Feststellung begehrt, nicht wirksam aufgelöst worden zu sein (OVG NRW, Beschl. v. 12.06.2003 - 8 B 640/03 -, juris Rn. 19 f.). Steht die Beteiligungsfähigkeit selbst - etwa wegen der streitigen Wirksamkeit des (angefochtenen) staatlichen Auflösungsaktes - im Streit, ist nach einhelliger Ansicht in der Kommentarliteratur derjenige, dessen Beteiligtenfähigkeit fraglich ist, regelmäßig als beteiligtenfähig anzusehen (vgl. SchochKoVwGO/Bier/Steinbeiß-Winkelmann, 41. EL Juli 2021, VwGO § 61 Rn. 13; Kintz, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, Stand: 60. Ed 01.10.2021, § 61 Rn. 2; NK-VwGO/Detlef Czybulka/Thorsten Siegel, 5. Aufl. 2018, VwGO § 61 Rn. 8; W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 61 Rn. 3 m.w.N.; Wysk/Buchheister, 3. Aufl. 2020, VwGO § 61 Rn. 2).
- 128 Danach muss einer Klage der Zeppelin-Stiftung, die Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit ihrer Aufhebung zum Gegenstand hat, eine fehlende Beteiligungsfähigkeit nicht entgegenstehen. Nach dem klägerischen Vorbringen, welches von der Nichtigkeit der Rechtsanordnung von 1947 über die Aufhebung der Zeppelin-Stiftung ausgeht, jedenfalls aber noch die Durchführung eines Liquidationsverfahren für erforderlich erachtet, bestünde die Zeppelin-Stiftung als juristische Person (jedenfalls begrenzt auf den Liquidationszweck) fort. Denn eine aufgehobene privatrechtliche Stiftung verliert ihre Rechtsfähigkeit erst mit der Übertragung des letzten Vermögensgegenstandes vollständig (vgl. BeckOGK/K. W. Lange, 1.3.2022, BGB § 87 Rn. 45 und § 88 Rn. 10 u. 26 m.w.N.; MHdB GesR V/Gummert, 5. Aufl. 2021, § 118 Rn. 9 m.w.N.; Richter, in: ders., Stiftungsrecht, 2019, § 9 Rn. 53). Jedenfalls nach dem eigenen Vortrag der Kläger stünde der Zeppelin-Stiftung damit ein verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz offen, der sie nicht schlechter stellt, als die von den Klägern erhobenen Klagen.
- 129 (bbbb) Eine wirksame Klageerhebung der Zeppelin-Stiftung muss schließlich nicht daran scheitern, dass der nach § 6 Satz 1 Satzung zu ihrer Vertretung nach außen allein berechtigte Vorstand gegenwärtig nicht besetzt ist.

- 130 (aaaaa) Ist der Vorstand einer privatrechtlichen Stiftung, etwa wegen eines fehlenden Mitgliedes, handlungsunfähig, kann ein Stiftungsbeteiligter in dringenden Fällen nach § 86 Satz 1 i.V.m. § 29 BGB beim Amtsgericht die Bestellung eines Notvorstands beantragen. Der Begriff des Beteiligten wird dabei in der zivilrechtlichen Rechtsprechung und im Schrifttum weit verstanden; er erfasst jede Person, die ein schutzwürdiges rechtliches Interesse an der Notbestellung hat (vgl. OLG Düsseldorf, Beschl. v. 11.11.2011 - I-3 Wx 194/11 u.a. -, juris Rn. 71; BeckOGK/Jakob/Picht, 1.2.2022, BGB § 86 Rn. 84; BeckOK BGB/Schöpflin, 61. Ed. 1.2.2022, BGB § 29 Rn. 7; MüKoBGB/Leuschner, 9. Aufl. 2021, BGB § 29 Rn. 13 m.w.N.). Ein dringender Fall liegt vor, wenn der Stiftung oder dem antragstellenden Beteiligten bei einem Zuwarten ein Schaden droht, der in satzungsgemäßer autonomer Weise nicht abgewehrt werden kann (vgl. KG, Beschl. v. 20.05.2020 - 22 W 7/20 -, juris Rn. 9); unter Schaden ist nicht nur ein Vermögensschaden, sondern jede (rechtliche oder faktische) Beeinträchtigung von Rechtspositionen zu verstehen (vgl. BeckOGK/Jakob/Picht, 1.2.2022, BGB § 86 Rn. 85; BeckOK BGB/Schöpflin, 61. Ed. 1.2.2022, BGB § 29 Rn. 6; MüKoBGB/Leuschner, 9. Aufl. 2021, BGB § 29 Rn. 10 m.w.N.). Das Amtsgericht bestellt das Notvorstandsmitglied, wenn der Antragsberechtigte die Voraussetzungen des § 29 BGB glaubhaft gemacht hat und bei summarischer Prüfung ein sonstiges Hindernis nicht entgegensteht (vgl. BeckOK BGB/Schöpflin, 61. Ed. 1.2.2022, BGB § 29 Rn. 9; Heidel/Lochner, in: Heidel/Hüßtege/Mansel/Noack, BGB, 4. Aufl. 2021, § 29 Rn. 6; jeweils m.w.N.).
- 131 (bbbbbb) Gemessen an diesen Anforderungen erscheint es jedenfalls nach dem Vortrag der Kläger - wovon auch die von ihnen vorgelegten Gutachten von ... W.... (Rechtsgutachten v. 15.07.2015, S. 94, VV-Beiakte „Gutachten“) und von .... J... (J..., Rechtsgutachten v. 02.05.2016, S. 66, AS 57 VV) ausgehen - nicht ausgeschlossen, dass sie die Voraussetzungen für die amtsgerichtliche Bestellung eines Notvorstandes für die Zeppelin-Stiftung bei dem zuständigen Amtsgericht glaubhaft machen können. Die Kläger verfügen nach eigener Auffassung als Nachkommen des Stifters und (potentielle) Mitglieder des Aufsichtsrates über ein berechtigtes Interesse, die Handlungsfähigkeit der Zeppelin-Stiftung wiederherzustellen (vgl. J..., Rechtsgutachten v. 02.05.2016, S. 66 f., AS 57 VV; W..., Rechtsgutachten v. 15.07.2015, S. 94, VV-Beiakte „Gutachten“; s.a. BeckOGK/Segna, 1.1.2022, BGB § 29 Rn. 21.1 zur Antragsberechtigung eines Aufsichtsrates). Auch die Voraussetzungen eines dringenden Falles dürften - nach dem klägerischen Vorbringen - ohne Weiteres zu bejahen sein, da zumindest der Zeppelin-Stiftung in der Folge ihrer Handlungsunfähigkeit (weitere) (Vermögens-)Schäden drohen (so auch J..., Rechtsgutachten v. 02.05.2016, S. 67 f., AS 57 VV).
- 132 Die hiergegen gerichteten Einwände der Kläger im Berufungsverfahren überzeugen nicht.
- 133 Soweit sie darauf hinweisen, dass das Amtsgericht in dem Verfahren nach § 29 BGB nur eine summarische Prüfung vornehme, was dazu führe, dass eine abschließende Klärung von Zweifeln an der rechtlichen Existenz der juristischen Person - abgesehen von offensichtlichen Fällen - unterbleibe (vgl. OLG Frankfurt, Beschl. v. 11.12.1951 - 6 W 284/51 -, JZ 1952, 565; BayObLG, Beschl. v. 03.11.1959 - BReg. 2 Z 67/59, BayObLGZ 1959, 408 <414 f.>; MüKoBGB/Arnold, 7. Aufl. 2015, BGB § 29 Rn. 10; Palandt/Ellenberger, BGB, 80. Aufl. 2021, § 29 BGB Rn. 4), so dass die amtsgerichtliche Entscheidung für die rechtliche Existenz der Zeppelin-Stiftung keine Bindungswirkung entfalte, übergehen sie zum einen, dass sie eine insoweit unmittelbar bindende gerichtliche Entscheidung mit dem von ihnen gestellten Antrag, die Rechtsaufsicht des Beklagten über die Zeppelin-Stiftung festzustellen, auch in diesem verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren nicht erreichen können, und zum anderen, dass sich der Zweck der amtsgerichtlichen Bestellung eines Notvorstandes darin erschöpft, es der Zeppelin-Stiftung zu ermöglichen, selbst verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen zu können. Die klägerische Behauptung, dass der Beklagte und die Beigeladene die Fortexistenz der Zeppelin-Stiftung auch nach der Bestellung eines Notvorstandes durch das Amtsgericht nicht anerkennen würden, geht daher ins Leere.
- 134 Auch der weitere Einwand, dass der von dem Amtsgericht bestellte Notvorstand nicht verpflichtet wäre, in gleicher Weise von den durch die Kläger ergriffenen verwaltungsgerichtlichen Rechtsbehelfen Gebrauch zu machen, geht fehl. Durch die gerichtliche Bestellung (und ihre Annahme) rückt die zum Notvorstand bestellte Person in die Rechtsstellung ein, die das fehlende Vorstandsmitglied nach Gesetz und Satzung innehat (vgl. BeckOGK/Segna, 1.1.2022, BGB § 29 Rn. 29). Den Vorstand der Stiftung treffen zahlreiche Pflichten; er ist u.a. verpflichtet, den Stiftungszweck ordnungsgemäß zu erfüllen und im Interesse der Stiftung zu handeln (vgl. BeckOGK/Jakob/Picht, 1.2.2022, BGB § 86 Rn. 70; Gordon, in: Richter, Stiftungsrecht, 2019, § 6 Rn. 129 ff.; Jakob, Schutz der Stiftung, 2006, S. 213 ff.). Die Frage, ob die Stiftung bei dem Verwaltungsgericht Klage gegen die Stiftungsaufsichtsbehörde erhebt, betrifft danach (zunächst) die stiftungsinterne Willensbildung.



Maßgeblich ist nicht, wie die Kläger meinen (Schriftsatz v. 29.10.2020, S. 39), dass die Nachkommen des Stifters „eher geneigt sind, eine stiftungsbehördliche Maßnahme gerichtlich überprüfen zu lassen“, als ein bestellter Notvorstand, sondern, ob die gesetzlichen und satzungsgemäßen Amtspflichten des Stiftungsvorstandes ein solches Tätigwerden für die Stiftung verlangen. Lehnt es ein Vorstandsmitglied ab, im Stiftungsinteresse zu handeln, haben die nach der Satzung zuständigen Organe - hier der nach § 9 Abs. 9 Satz 2 Satzung zu besetzende Aufsichtsrat, der für die Überwachung der Geschäftsführung des Vorstandes zuständig ist (§ 10 Abs. 1 Satzung) und alle wichtigen Entschlüsse des Vorstandes genehmigen muss (§ 7 Abs. 1 Satzung) - die notwendigen Maßnahmen, notfalls die Abberufung und Bestellung eines anderen Vorstandsmitglieds, zu treffen (vgl. MüKoBGB/Leuschner, 9. Aufl. 2021, BGB § 29 Rn. 11). Für Organstreitigkeiten in der Stiftung sind die zivilgerichtlichen Rechtsbehelfe vorrangig (vgl. Burgard, Gestaltungsfreiheit im Stiftungsrecht, 2006, S. 283 ff.).

- 135 Soweit die Kläger schließlich Bedenken äußern, aus welchen finanziellen Mitteln ein bestellter Notvorstand für die Zeppelin-Stiftung ein verwaltungsgerichtliches Verfahren bestreiten soll, ignorieren sie das gesetzlich hierfür vorgesehene Instrument der Prozesskostenhilfe.
- 136 Die klägerische Behauptung, dass auf diese Weise ein den von ihnen erhobenen Klagen vergleichbarer verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz der Stiftung selbst nicht erreicht werden könne, erweisen sich danach zum jetzigen Zeitpunkt als spekulativ.
- 137 (cccc) Nachdem die Zeppelin-Stiftung von den nach dem klägerischen Vortrag nicht offensichtlich ausgeschlossenen (verwaltungs)gerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten bisher keinen Gebrauch gemacht hat, bedarf es keiner weitergehenden Klärung, ob hierbei Rechtsschutzlücken auftreten könnten, die im Wege einer verfassungskonformen Auslegung und Anwendung der maßgeblichen prozessrechtlichen Vorschriften zu schließen wären. Jedenfalls kommt die Begründung einer gesetzlichen Prozessstandschaft der Nachkommen und potentiellen Aufsichtsratsmitglieder für eine aufgehobene Stiftung - ungeachtet der bereits fehlenden gesetzlichen Bestimmung - unmittelbar aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG nicht in Betracht (zur Ausschöpfung aller bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten vor Annahme einer zulässigen Prozessstandschaft vgl. Senat, Urt. v. 31.03.2006 - 1 S 2115/05 -, juris Rn. 50).
- 138 d) Soweit der Klageantrag zu 1 weitergehend auf die Aufhebung des Bescheides des Regierungspräsidiums Tübingen vom 20.12.2016 gerichtet ist, handelt es sich der Sache nach um eine isolierte Anfechtungsklage. Denn die Kläger haben die von ihnen erstmalig im Klageverfahren angestrebte Feststellung der Rechtsaufsicht des Beklagten über die Zeppelin-Stiftung im Verwaltungsverfahren nicht beantragt und begehren mit ihrer Klage folgerichtig auch keine Verpflichtung des Beklagten zu einer entsprechenden Feststellung. Die Anfechtungsklage (vgl. § 42 Abs. 1 1. Alt. VwGO) stellt sich danach - insoweit - als unzulässig dar. Denn von der (ablehnenden) Regelungswirkung des Tenors des Bescheides vom 20.12.2016 geht damit, anders als die Kläger meinen, jedenfalls hinsichtlich der begehrten Feststellung der Rechtsaufsicht über die Zeppelin-Stiftung kein abweichender Rechtsschein aus. Ungeachtet dessen fehlt es den Klägern für die Anfechtungsklage aus den dargelegten Gründen (vgl. II. 1. c)) zumindest an der nach § 42 Abs. 2 VwGO erforderlichen Klage- und Prozessführungsbefugnis.
- 139 2. Der für den Fall, dass der Klageantrag zu 1 keinen Erfolg haben sollte, gestellte Hilfsantrag zu 3 a), mit dem die Kläger begehren, den Beklagten zu „verpflichten“, beim Amtsgericht Ulm einen Antrag auf Bestellung des Klägers zu 1 und dessen ältesten Sohnes zu Liquidatoren der Zeppelin-Stiftung zu stellen, verbunden mit dem Auftrag, namens der Zeppelin-Stiftung (i. L.) mit der Beigeladenen nach Maßgabe des § 15 Satzung einen Vertrag über die Errichtung einer nichtrechtsfähigen Stiftung mit ausschließlich mildtätiger Zwecksetzung zu schließen, ist unzulässig.
- 140 a) Der Antrag ist im Sinne einer statthaften Antragstellung entgegen seinem Wortlaut nicht als Verpflichtungs- (vgl. § 42 Abs. 1 2. Alt. VwGO), sondern als allgemeine Leistungsklage (vgl. § 43 Abs. 2 VwGO) auszulegen (vgl. § 88 VwGO), da der von den Klägern geltend gemachte Anspruch auf eine behördliche Antragstellung beim Amtsgericht gemäß § 88 Satz 3 i.V.m. § 48 Abs. 1 Satz 2 2. Hs. und § 29 BGB zwar auf ein rechtsförmliches Handeln der Stiftungsbehörde, nicht aber in der Gestalt eines Verwaltungsaktes, sondern durch die Abgabe einer Willenserklärung und damit auf ein sonstiges Tun gerichtet ist (vgl. SchochKoVwGO/Pietzcker/Marsch, 41. EL Juli 2021, VwGO § 42 Abs. 1 Rn. 153).

- 141 b) Die in der „Korrektur“ der Bezeichnung des anzurufenden (nicht existierenden) „Amtsgerichts Friedrichshafen“ durch das - nach § 6a Nr. 4 Zuständigkeitsverordnung Justiz - ZuVOJu - zuständige Amtsgericht Ulm (vgl. Schriftsatz v. 14.07.2021, S. 100, Bl. 953) liegende Klageänderung ist gemäß § 125 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 91 Abs. 1 VwGO zulässig, da sich der Beklagte (Schriftsatz v. 31.10.2021, S. 18 f., Bl. 1209 f.) und die Beigeladene (Schriftsatz v. 27.09.2021, S. 21 f., Bl. 1113 f.) insoweit jeweils (sinngemäß) eingelassen haben, die Änderung der Klage aber jedenfalls sachdienlich erscheint. Denn der Streitstoff bleibt im Wesentlichen derselbe und die zutreffende Bezeichnung des zuständigen Amtsgerichts ist geeignet, die endgültige Beilegung des Streites im laufenden Verfahren zu fördern.
- 142 c) Der Zulässigkeit des Hilfsantrages zu 3 a) steht, anders als die Beigeladene meint, auch nicht entgegen, dass die Kläger mit ihrem durch Bescheid des Regierungspräsidiums Tübingen vom 20.12.2016 beschiedenen Antrag vom 24.09.2015 (S. 10) noch die (unmittelbare) behördliche Bestellung zu Liquidatoren der Zeppelin-Stiftung, nicht aber eine Antragstellung der Stiftungsbehörde bei dem zuständigen Amtsgericht gemäß § 88 Satz 3 i.V.m. § 48 Abs. 1 Satz 2, § 29 BGB beantragt und damit insoweit noch keinen Antrag im Verwaltungsverfahren gestellt haben.
- 143 aa) Das Prozessrecht verlangt für die Statthaftigkeit einer allgemeinen Leistungsklage - anders als für die Verpflichtungsklage nach § 75 Satz 1, § 68 Abs. 2 VwGO - keine behördliche Antragstellung vor der Klageerhebung (BVerwG, Urt. v. 23.02.2017 - 7 C 31.15 -, juris Rn. 24 m.w.N.). Unterbleibt eine Antragstellung im Verwaltungsverfahren gänzlich, mangelt es dem Rechtsschutzsuchenden allerdings regelmäßig an dem erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis (vgl. BVerwG, Beschl. v. 22.11.2021 - 6 VR 4.21 -, juris Rn. 9; Rennert, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, Vobm § 40 Rn. 13; SchochKoVwGO/Pietzcker/Marsch, 41. EL Juli 2021, VwGO § 42 Abs. 1 Rn. 156; jeweils m.w.N.). Fehlt es an einem gesetzlich geregelten Verfahren, in dem der geltend gemachte Anspruch durch eine zuständige Verwaltungsbehörde zu prüfen ist, kann jedoch aus prozessökonomischen Gründen im Einzelfall auch ohne vorherige Antragstellung ein Rechtsschutzbedürfnis für die Leistungsklage anzuerkennen sein (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.03.2016 - 6 C 66.14 -, juris Rn. 21). Dies gilt insbesondere dann, wenn die Behörde die fehlende Vorbefassung nicht spezifisch gerügt hat (BVerwG, Urt. v. 13.12.2017 - 6 A 6.16 -, juris Rn. 11; Urt. v. 25.11.2020 - 6 C 7.19 -, juris Rn. 36).
- 144 bb) So verhält es sich hier. Das Gesetz regelt nicht, welche Behörde in welchem Verfahren über einen Antrag der Kläger auf eine behördliche Antragstellung bei dem zuständigen Amtsgericht nach § 88 Satz 3 i.V.m. § 48 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 29 BGB zu entscheiden hätte. Der Beklagte hat zwar die Zulässigkeit des Hilfsantrages zu 3 a) bestritten, sich in diesem Zusammenhang indes - anders als hinsichtlich des Hilfsantrages zu 3 b) - weder im erstinstanzlichen Verfahren noch im Berufungsverfahren spezifisch auf das Fehlen eines im Verwaltungsverfahren erfolglos gestellten Antrags berufen.
- 145 d) Den Klägern fehlt es jedoch auch für den Hilfsantrag zu 3 a) an einer Klagebefugnis. Die allgemeine Leistungsklage verlangt in entsprechender Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO, dass der Kläger geltend machen kann, in eigenen Rechten verletzt zu sein (st. Rspr.; vgl. BVerwG, Urt. v. 05.09.2013 - 7 C 21.12 -, juris Rn. 18; Urt. v. 05.04.2016 - 1 C 3.15 -, juris Rn. 16; Urt. v. 27.02.2019 - 6 C 1.18 -, juris Rn. 14; jeweils m.w.N.). Dies ist hier nicht der Fall. Das klägerische Vorbringen lässt den geltend gemachten spezifischen Anspruch auf eine Antragstellung der Stiftungsaufsichtsbehörde bei dem Amtsgericht Ulm nach § 88 Satz 3 i.V.m. § 48 Abs. 1 Satz 2 und § 29 BGB nicht auch nur möglich erscheinen.
- 146 Gemäß § 48 Abs. 1 BGB, der nach § 88 Satz 3 BGB entsprechende Anwendung findet, erfolgt die Liquidation der Stiftung, wenn eine solche nicht aufgrund einer gesetzlich angeordneten Gesamtrechtsnachfolge gemäß § 88 Satz 2 BGB entbehrlich ist, durch den Vorstand (Satz 1). Zu Liquidatoren können auch andere Personen bestellt werden; für die Bestellung sind die für die Bestellung des Vorstands geltenden Vorschriften maßgebend (Satz 2). Sofern die Satzung keine besondere Regelung trifft, richtet sich die Bestellung eines (Not-)Liquidators damit entsprechend § 86 Satz 1 BGB nach dem in § 29 BGB geregelten Verfahren (vgl. MüKoBGB/Leuschner, 9. Aufl. 2021, BGB § 48 Rn. 5 m.w.N.; Richter, in: ders., Stiftungsrecht, 2019, § 9 Rn. 58).
- 147 Die Kläger zeigen nicht auf, aus welchem subjektiven öffentlichen Recht sie gegenüber der Stiftungsaufsichtsbehörde einen konkreten Anspruch auf eine entsprechende Antragstellung bei dem Amtsgericht Ulm haben sollten. Wie ausführlich dargelegt (vgl. II. 1. c) aa) (2)) vermitteln die Vorschriften des Landesstiftungsgesetzes Dritten und potentiellen Organmitgliedern keinen subjektiven Anspruch auf ein bestimmtes Tätigwerden der Stiftungsaufsichtsbehörde. Die Kläger benennen keine konkrete Rechtsvorschrift,

aus der sich gerade der geltend gemachte Anspruch auf eine Antragstellung der Stiftungsaufsichtsbehörde bei dem Amtsgericht gemäß § 88 Satz 3 i.V.m. § 48 Abs. 1 Satz 2, § 29 BGB ergeben könnte. Die klägerische Feststellung, dass es im Falle der Untätigkeit Personen außerhalb der Stiftungsbehörde geben müsse, welche die gerichtliche Antragstellung erzwingen können, ist hierzu ersichtlich nicht ausreichend. Zudem setzen sich die Kläger in diesem Zusammenhang nicht damit auseinander, dass ihnen selbst - nach eigenem Vortrag eines berechtigten Interesses - nach § 86 Satz 1 i.V.m. § 29 BGB die vorrangige Möglichkeit offenstehen dürfte, bei dem Amtsgericht die Bestellung eines Notvorstandes für die Zeppelin-Stiftung zu beantragen, dem nach § 48 Abs. 1 Satz 1 BGB von Gesetzes wegen die Aufgabe der Liquidation zufiele.

- 148 Schließlich fehlt es in jedem Falle an einer tauglichen Rechtsgrundlage für die von den Klägern angestrebte Auftragserteilung für die bestellten Liquidatoren durch das Amtsgericht. Denn die Aufgaben der Liquidatoren regelt das Gesetz (vgl. MHdB GesR V/Gummert, 5. Aufl. 2021, § 118 Rn. 15; Richter, in: ders., Stiftungsrecht, 2019, § 9 Rn. 64 ff.). Gemäß § 49 Abs. 1 Satz 1 BGB haben die Liquidatoren die laufenden Geschäfte zu beenden, Forderungen einzuziehen, das übrige Vermögen in Geld umzusetzen, die Gläubiger zu befriedigen und den Überschuss den Anfallberechtigten auszukehren. Zu einer gerichtlichen Beauflagung des Liquidationsverfahrens ist das Amtsgericht nicht befugt. Die Kläger können damit auch keinen Anspruch auf eine entsprechende Antragstellung der Stiftungsaufsichtsbehörde bei dem Amtsgericht haben.
- 149 3. Schließlich erweist sich der für den Fall, dass der Hilfsantrag zu 3 a) keinen Erfolg haben sollte, gestellte Hilfsantrag zu 3 b), mit dem die Kläger beantragen, den Beklagten dazu zu verpflichten, durch andere geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass das von der Beigeladenen unter der Bezeichnung „Zeppelin-Stiftung“ verwaltete Sondervermögen und die Erträge hieraus nach Maßgabe des § 15 Satzung in abgesonderter Verwaltung ausschließlich für mildtätige Zwecke verwendet werden, als offensichtlich unzulässig.
- 150 a) Der Antrag genügt nicht den Anforderungen an einen bestimmten Klageantrag im Sinne des § 82 Abs. 1 Satz 2, § 103 Abs. 3 VwGO, die sich aus den Besonderheiten der jeweiligen Klageart, des einschlägigen materiellen Rechts und der Umstände des Einzelfalles ergeben (vgl. BVerwG, Urt. v. 26.02.2015 - 5 C 5.14 D -, juris Rn. 15); denn er kann nicht zu einem vollstreckungsfähigen gerichtlichen Verpflichtungs- oder Leistungsausspruch führen (vgl. BVerwG, Urt. v. 05.09.2013 - 7 C 21.12 -, juris Rn. 54; Eyermann/Hoppe, 15. Aufl. 2019, VwGO § 82 Rn. 10; SchochKoVwGO/Riese, 41. EL Juli 2021, VwGO § 82 Rn. 25).
- 151 b) Ungeachtet der aufgrund der Unbestimmtheit der Antragstellung nicht zu beantwortenden Frage, ob das Rechtsschutzbegehren der Kläger statthaft im Wege einer Verpflichtungs- oder einer allgemeinen Leistungsklage zu verfolgen wäre, fehlt es den Klägern in jedem Falle an einem Rechtsschutzbedürfnis. Denn sie haben für das erstmalig im Klageverfahren formulierte Begehren im Verwaltungsverfahren keinen Antrag gestellt. Die mangelnde behördliche Vorbefassung wird von dem Beklagten ausdrücklich gerügt (vgl. Schriftsatz v. 25.04.2017, S. 5 f., Bl. 427 f. VG; v. 07.05.2019, S. 3, Bl. 1412 VG).
- 152 c) Schließlich sind die Kläger nicht (entsprechend) § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Nach ihrem Vorbringen erscheint es ausgeschlossen, dass sie den behaupteten Anspruch gegenüber der Stiftungsaufsichtsbehörde auf Maßnahmen gegenüber der Beigeladenen hinsichtlich der Verwaltung und Verwendung des Sondervermögens „Zeppelin-Stiftung“ haben könnten. Die Kläger bezeichnen keine hierzu geeignete Rechtsvorschrift. Soweit sie auf die Begründung der Klagebefugnis für die Klageanträge zu 1 und zu 3 a) verweisen, verkennen sie, dass dem Hilfsantrag zu 3 b) die (unausgesprochene) Annahme zugrunde liegt, dass die Zeppelin-Stiftung als rechtsfähige Stiftung nicht fortexistiert. Damit ist indes schon der Geltungsbereich des Landesstiftungsgesetzes gemäß § 1 Abs. 1 StiftG nicht eröffnet.
- 153 III. Die Voraussetzungen für die von den Klägern gemäß § 130 Abs. 2 Nr. 2 VwGO beantragte Zurückverweisung an das Verwaltungsgericht liegen damit nicht vor. Eine weitere Verhandlung ist nicht erforderlich, da die Sache entscheidungsreif ist (vgl. BeckOK VwGO/Roth, 61. Ed. 1.4.2022, VwGO § 130 Rn. 7; Wysk/Kuhlmann, 3. Aufl. 2020, VwGO § 130 Rn. 9; SchochKoVwGO/Rudisile, 41. EL Juli 2021, VwGO § 130 Rn. 5).
- 154 IV. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind gemäß § 162 Abs. 3 VwGO nach billigem Ermessen zu erstatten; denn die Beigeladene hat sich mit ihrer Antragstellung einem eigenen Kostenrisiko (vgl. § 154 Abs. 3 1. Hs. VwGO) ausgesetzt.

- 155 V. Die Revision ist nicht zuzulassen, da ein Zulassungsgrund gemäß § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegt. Die Rechtssache hat insbesondere keine grundsätzliche Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).
- 156 Grundsätzliche Bedeutung kommt einer Rechtssache zu, wenn sie eine fallübergreifende, bisher höchstrichterlich nicht beantwortete Frage des revisiblen Bundesrechts (vgl. § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) aufwirft, die im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder einer Weiterentwicklung des Rechts revisionsgerichtlicher Klärung bedarf und die für die Entscheidung des Revisionsgerichts erheblich sein wird (st. Rspr.; vgl. BVerwG, Beschl. v. 15.12.2020 - 3 B 34.19 -, juris Rn. 28). Ein Klärungsbedarf besteht nicht, wenn die Rechtsfrage bereits geklärt ist oder mit Hilfe der üblichen Regeln sachgerechter Normauslegung oder auf der Grundlage der bestehenden höchstrichterlichen Rechtsprechung auch ohne Durchführung eines Revisionsverfahrens eindeutig beantwortet werden kann (st. Rspr.; vgl. BVerwG, Beschl. v. 11.08.2020 - 3 BN 1.19 -, juris Rn. 6). Entscheidungserheblich sind nur solche Rechtsfragen, die für die Entscheidung der Vorinstanz tragend gewesen sind.
- 157 Danach sind die Voraussetzungen für eine Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung hier nicht erfüllt. Die von den Klägern als klärungsbedürftig angesehene Rechtsfrage, ob die Nachkommen des Stifters und die potentiellen Mitglieder des Aufsichtsrates einer Stiftung berechtigt sind, die Aufhebung einer rechtsfähigen Stiftung des bürgerlichen Rechts durch ein Gesetz vor den Verwaltungsgerichten prüfen zu lassen, stellt sich nicht; denn der Klageantrag zu 1 ist auf die Feststellung der Rechtsaufsicht über die Zeppelin-Stiftung beschränkt. Auch mit diesem zutreffenden Verständnis des Streitgegenstandes lässt sich die Frage, wie dargelegt, ohne die Durchführung eines Revisionsverfahrens eindeutig verneinen. Zudem fehlt es ihr an der erforderlichen Entscheidungserheblichkeit, da sich die von dem Senat beschiedenen Klageanträge zu 1, 3 a) und zu 3 b) jeweils nicht nur wegen der fehlenden Klage- und Prozessführungsbefugnis der Kläger im Sinne eines Notklagerechtes Stiftungsinteressierter, sondern auch aus anderen Gründen als unzulässig darstellen. Hinzukommt, dass es sich bei der von den Klägern für die von ihnen vertretene (verfassungskonformen) Rechtsfortbildung einer Prozessstandschaft gewählten Vorschrift des § 8 Abs. 1 Satz 1 StiftG um eine Bestimmung des nicht revisiblen Landesrechts handelt. Soweit der Senat hierbei die bundesrechtlichen Vorgaben des § 42 Abs. 2 VwGO und des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG berücksichtigt hat, ist deren Maßstab - wie im Einzelnen dargelegt - in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts jeweils geklärt.

158 **Beschluss**

159 **vom 21. Juni 2022**

- 160 Der Streitwert wird für das Berufungsverfahren gemäß § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 Satz 1, § 45 Abs. 1 Satz 3 und § 52 Abs. 2 GKG auf 5.000,00 Euro festgesetzt.
- 161 Der Beschluss ist unanfechtbar.