

# VOLLTEXTSERVICE

## ***Stiftungsaufsicht darf nicht alle Stiftungsunterlagen fordern***

***OVG Saarland, Beschluss v. 15.01.2021 – 2 B 365/20***

### **Gründe**

I.

Die Antragstellerinnen wenden sich gegen eine stiftungsrechtliche Anordnung, mit der sie zur Übersendung aller geschäftsjahresbezogener Stiftungsunterlagen im Original seit dem Geschäftsjahr 2007 betreffend die Geschäftsführung, die Verwaltung sowie die Vermögensangelegenheiten und die Zweckverwirklichung der Stiftung angewiesen worden sind. Die Antragstellerin zu 1) ist Gründerin und Vorstand der Antragstellerin zu 2); Zweck der im Jahre 1996 gegründeten Stiftung ist die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses der Übersetzungs- und Dolmetscherwissenschaft. Im Jahr 2008 wurde der Grundstock des Stiftungsvermögens in Höhe von 50.295,69 € eingebracht in eine Wohnung in der L...straße 17 in B-Stadt, welche zu einem Anschaffungspreis von 84.000,- € erworben wurde. Für einen Teil des Kaufpreises (42.400,- €) wurde ein Darlehen aufgenommen. Die Antragstellerin zu 2) wollte im Jahr 2019 die Wohnung in der L...straße zu einem Verkaufspreis von 54.000,- € veräußern und beantragte bei dem Antragsgegner zu diesem Zweck eine Vertretungsbescheinigung. Im Zuge dessen kam es zu Nachfragen des Antragsgegners, da der Schätzwert der Immobilie laut Gutachten bei 62.000,- € lag.

Mit Bescheid vom 21.9.2020 ordnete der Antragsgegner die Herausgabe aller geschäftsjahresbezogener Stiftungsunterlagen im Original seit dem Geschäftsjahr 2007 betreffend die Geschäftsführung, die Verwaltung sowie die Vermögensangelegenheiten und die Zweckverwirklichung der Stiftung innerhalb von drei Wochen nach Zugang des Bescheides an (Ziffer 1). Für den Fall der Nicht-Herausgabe der Unterlagen wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 2.000,- € angedroht und festgesetzt (Ziffer 2); ferner wurde die sofortige Vollziehung der Herausgabebestimmung angeordnet (Ziffer 3). In der Begründung des Bescheides ist ausgeführt, bei der Stiftung lägen Anhaltspunkte dafür vor, dass gegen die gesetzlichen und satzungsmäßigen Vorlage- und Mitwirkungspflichten und in der Sache gegen die Vermögenserhaltungs- und Mittelverwendungsvorgaben verstoßen worden sei; dies zeige bereits der Umstand, dass die Rechnungslegung und Berichterstattung immer nur zeitverzögert erfüllt worden seien. Die Ermittlung der Einzelheiten zum Erwerb und der nunmehr beabsichtigten Veräußerung der Wohnung hätten sich äußerst schwierig und langwierig gestaltet, so dass die genauen Abläufe und Hintergründe noch immer nicht abschließend hätten nachvollzogen werden können.

### **WINHELLER**

**Rechtsanwaltsgesellschaft mbH**

Tower 185

Friedrich-Ebert-Anlage 35-37

60327 Frankfurt am Main

**Tel.:** +49 (0)69 76 75 77 80

**Fax:** +49 (0)69 76 75 77 810

**E-Mail:** [info@winheller.com](mailto:info@winheller.com)

**Internet:** [www.winheller.com](http://www.winheller.com)

Frankfurt | Karlsruhe | Berlin

Hamburg | München

Bis zum Zeitpunkt der Anforderung der Vertretungsbescheinigung habe sich die Vermögenssituation der Stiftung ausweislich der Jahresabrechnungen ab 2009 so dargestellt, als habe die Stiftung die besagte Eigentumswohnung 2008 in Umschichtung des gesamten Grundstockvermögens und unter zusätzlicher Darlehensaufnahme erworben. Auf Nachfrage sei mit Schreiben vom 4.2.2020 erklärt worden, das Darlehen sei ein Privatdarlehen der Antragstellerin zu 1), ohne dass die dazu im Nachgang nochmals angeforderten Darlehensvertragsunterlagen bzw. Unterlagen, die die Darlehensrück- bzw. Darlehenszinsszahlungen mit Mitteln der Stiftung erklärten, vorgelegt worden seien. Eine intensive Prüfung sei angesichts der mangelhaften Rechenschaftslegung geboten.

Am 21.9.2020 erhoben die Antragstellerinnen dagegen Klage beim Verwaltungsgericht und beantragten, die aufschiebende Wirkung dieser Klage - 1 K 1279/20 - gegen den Bescheid vom 21.9.2020 wiederherzustellen. Zur Begründung trugen sie vor, der Bescheid richte sich gegen die Antragstellerin zu 1) persönlich, ohne dass zum Ausdruck komme, dass der Vorstand der Stiftung eigentlicher und richtiger Adressat des Bescheides sei. Darüber hinaus habe der Antragsgegner das ihm eingeräumte Ermessen überschritten, da ein Unterrichtsrecht nur hinsichtlich einzelner Angelegenheiten der Stiftung bestehe, hier aber alle Unterlagen seit dem Jahre 2007 gefordert würden. Auch sei die Herausgabe der Unterlagen im Original und innerhalb von drei Wochen nicht zumutbar, zumal eine handelsrechtliche Aufbewahrungspflicht für geschäftliche Unterlagen von maximal 10 Jahren bestehe.

Mit Beschluss vom 26.11.2020 - 1 L 1280/20 - hat das Verwaltungsgericht den Eilantrag zurückgewiesen. Zur Begründung ist in dem Beschluss ausgeführt, der Antrag der Antragstellerin zu 1) sei bereits mangels Antragsbefugnis unzulässig. Der Bescheid vom 21.9.2020 mache mit der erforderlichen Bestimmtheit (§ 37 Abs. 1 SVwVfG) deutlich, dass er an die Antragstellerin zu 2), deren Vorstandsvorsitzende und einziges Vorstandsmitglied die Antragstellerin zu 1) sei, gerichtet sein solle und nicht an die Antragstellerin zu 1) als natürliche Person. Diese sei in ihrer Rolle als Vorstand der Stiftung nach § 5 Nr. 1 der Stiftungssatzung lediglich organschaftlicher Vertreter der Antragstellerin zu 2) und damit Bekanntgabeadressat. Nach der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes allein möglichen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage sei davon auszugehen, dass die verfügte Herausgabeanordnung rechtmäßig sei. Die Anforderung aller geschäftsjahresbezogener Stiftungsunterlagen im Original seit dem Geschäftsjahr 2007 betreffend die Geschäftsführung, die Verwaltung sowie die Vermögensangelegenheiten und die Zweckverwirklichung der Stiftung sei aller Voraussicht nach gerechtfertigt. Wie bereits im Bescheid vom 21.9.2020 ausgeführt, könne sich die Stiftungsbehörde nach § 11 Abs. 1 SStiftG über einzelne Angelegenheiten der Stiftung unterrichten. Gemäß § 11 Abs. 2, 2. Alt. SStiftG sei eine Stiftung verpflichtet, innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Geschäftsjahres eine Jahresrechnung mit einer Vermögensübersicht und einem Bericht über die Erfüllung des Stiftungszwecks vorzulegen. Diese Berichts- bzw. Vorlagepflicht betreffend die Vermögenslage und Rechnungslegung im Geschäftsjahr resultiere aus der Verpflichtung der Stiftung nach § 6 Abs. 1 und 2 SStiftG, wonach das Stiftungsvermögen ungeschmälert zu erhalten sei und Erträge aus dem Stiftungsvermögen sowie Zuwendungen an die Stiftung ausschließlich zur Verwirklichung des Stiftungszwecks und (nachrangig) zur Deckung der Verwaltungskosten und zur Bildung angemessener Rücklagen zu verwenden seien. Dementsprechend sei eine Stiftung nach § 11 Abs. 1 Satz 2 SStiftG der Stiftungsbehörde zur Auskunftserteilung und Vorlage von Unterlagen verpflichtet. Diese übe nach § 10 Abs. 1 SStiftG die Aufsicht darüber aus, dass die Stiftung in Übereinstimmung mit dem Gesetz und der Stiftungssatzung verwaltet werde. Der Stiftungsbehörde obliege es mithin, insbesondere den Erhalt des Stiftungsvermögens und die rechtmäßige sowie satzungsgemäße Verwendung der Stiftungsmittel zu kontrollieren und damit die Einhaltung des Stifterwillens zu beaufsichtigen. Da die Stiftungsaufsicht auf eine reine Rechtsaufsicht beschränkt sei, setze die rechtmäßige Inanspruchnahme des Unterrichtsrechts nach § 11 Abs. 1 SStiftG jedoch einen konkreten Anlass voraus, der das Tätigwerden der Aufsichtsbehörde im Einzelfall nachvollziehbar erscheinen lasse, ohne dass bereits ein Anfangsverdacht rechtswidrigen Handelns der Stiftungsorgane bestehen müsste. Bei der Antragstellerin zu 2) lägen Anhaltspunkte dafür vor, dass gegen die oben genannten gesetzlichen und satzungsmäßigen Vorlage-

und Mitwirkungspflichten sowie gegen die Vermögenserhaltungs- und Mittelverwendungsvorgabe verstoßen worden sei. Um dies belastbar überprüfen und der stiftungsrechtlichen Aufsichtspflicht nachkommen zu können, bedürfe es der Vorlage der entsprechenden Stiftungsunterlagen, nachdem diese trotz Aufforderung bisher nicht vollständig vorgelegt und Nachfragen nicht vollständig beantwortet worden seien. Dies gelte zunächst für alle im Zusammenhang mit dem Erwerb, Besitz und der Veräußerung der Wohnung L...straße 17 stehenden Unterlagen. Wie bereits mit Bescheid vom 21.9.2020 ausgeführt bestehe insoweit unter dem Aspekt der Erhaltung und ordnungsgemäßen Verwaltung des Stiftungsvermögens sowie der Verwirklichung des Stiftungszweckes erheblicher Aufklärungsbedarf. Ergänzend sei in dem Zusammenhang auf Ungereimtheiten hinzuweisen: So hätten die Jahresberichte seit 2009 als Anlagevermögen die Wohnung in der L...straße 17 ausgewiesen, ausgehend von einem Buchwert beispielsweise zum 31.12.2009 von 91.459,- €. In der Vermögensrechnung 2009 werde als Verbindlichkeit der Stiftung ein Darlehen bei der Sparkasse B-Stadt über 41.890,06 € aufgeführt; dementsprechend weise die Jahresrechnung 2009 auch einen Zinsaufwand für langfristige Verbindlichkeiten von 2.320,92 € aus, welcher im Geschäftsjahr 2009 von der Stiftung getragen worden sei. Bis zum Zeitpunkt der Anforderung der Vertretungsbescheinigung im Jahre 2019 habe sich für die Stiftungsaufsicht die Vermögenssituation der Stiftung folglich so dargestellt, als habe die Stiftung die Eigentumswohnung 2008 in Umschichtung des gesamten Grundstockvermögens und unter zusätzlicher Darlehensaufnahme erworben. Demgegenüber habe die Antragstellerseite auf Nachfrage der Stiftungsaufsicht im Februar 2020 mitgeteilt, das Darlehen sei als Privatarlehen der Antragstellerin zu 1) aufgenommen worden. Die in der Folge seitens der Antragsgegnerin angeforderten Vertragsunterlagen betreffend das Darlehen seien in Kopie erst mit Klageerhebung vorgelegt worden. Unterlagen, welche die Darlehensrück- bzw. Darlehenszinszahlung mit Stiftungsmitteln erklärten, fehlten bis heute. Im Rahmen der Prüfung, ob die Pflicht zur Erhaltung des Stiftungsvermögens aus § 6 Abs. 1 Satz 1 SStiftG beachtet werde, sei davon auszugehen, dass die konkreten Umstände der Darlehensaufnahme und -tilgung von erheblicher Bedeutung seien. Das gelte umso mehr, als die nunmehr beabsichtigte Veräußerung der Wohnung nicht zu Marktbedingungen, sondern mit 54.000,- € deutlich unterhalb des Schätzwertes von 62.000,- € und unterhalb des Buchwertes zum 31.12.2009 in Höhe von 91.459,- € erfolgen solle. Dies könne ein Verdachtsmoment dafür sein, dass das in Form einer Immobilie angelegte Stiftungsvermögen dem privaten Gebrauch der Mitglieder des Stiftungsvorstandes oder deren Angehörigen zu dienen bestimmt gewesen sei. Das gelte umso mehr, als im ursprünglichen notariellen Kaufvertragsentwurf aus dem Jahre 2019 die Adresse des (potentiellen) Käufers, Herr K... J..., mit der der Antragstellerin zu 1) identisch gewesen sei. Erschwerend komme hinzu, dass der ursprüngliche Anschaffungspreis der Immobilie mit 84.000,- € ganz erheblich über dem nunmehrigen Schätzwert gelegen habe. Bei den Unterlagen, die im Zusammenhang mit dem Erwerb und Besitz der Wohnung L...straße stünden, handele es sich mithin eindeutig um solche, die eine insgesamt aufklärungsbedürftige Angelegenheit der Stiftung betreffen. Die Stiftungsbehörde sei auch berechtigt gewesen, die Herausgabe der Stiftungsunterlagen, die nicht im Zusammenhang mit der Immobilie stünden, sondern die die Geschäftsführung, die Verwaltung sowie die Vermögensverwaltung und die Zweckverwirklichung der Stiftung seit dem Geschäftsjahr 2007 betrafen, anzuordnen. Ein konkreter Anlass für ein Tätigwerden der Aufsichtsbehörde dürfte hier bereits in der beharrlichen Nichterfüllung der Pflicht des Vorstandes nach § 11 Abs. 2 SStiftG zu sehen sein, der Stiftungsbehörde innerhalb von sechs Monaten nach Ende eines jeden Geschäftsjahres eine Jahresrechnung mit einer Vermögensübersicht und einem Bericht über die Erfüllung des Stiftungszweckes vorzulegen. Die Jahresberichte 2012-2016 seien allesamt - nach mehrfachen Aufforderungen - erst im September 2019 vorgelegt worden. Am 28.10.2019 sei die Jahresrechnung 2018 eingereicht worden; die Jahresberichte 2009 und 2010 seien im Jahre 2014 eingereicht worden. Auch die Jahresrechnung 2020 sei erst nach Aufforderung durch den Antragsgegner am 7.9.2020 bei dieser eingegangen. Die vorgelegten Jahresrechnungen würden die für die Zweckverwirklichung und die Stiftungsverwaltung getätigten Ausgaben teilweise nicht nachvollziehbar erkennen oder eindeutig zuordnen lassen. Insoweit sei beispielhaft auf die in der Jahresrechnung 2018 mit 1.818,72 € angesetzten Reisekosten hingewiesen. Nach Lektüre des Stiftungsberichts lasse sich nur vermuten, dass diese eine Einladung der Zürcher Hochschule ZHAW betreffen. Der Stiftungsbericht erläutere hierzu: "einmal monatlich,

Vergütung pauschal SfR 1600, Reisekosten über die Stiftung finanziert". Wessen Reisekosten hier finanziert wurden, bleibe offen. Sollte es sich hierbei um die der Antragstellerin zu 1) handeln, so müsse bezweifelt werden, ob dies vom Stiftungszweck des § 2 Ziffer 2 der Satzung gedeckt sei, denn Zweck der Stiftung sei die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses der Übersetzungs- und Dolmetscherwissenschaft. Unklar bleibe auch, an wen die im Stiftungsbericht genannte Vergütung geflossen sei; die Jahresrechnung weise jedenfalls keine korrespondierende Einnahme in Höhe von 1.600 Schweizer Franken auf. Aus den vorgelegten Jahresrechnungen ließen sich vielfach weder die Einnahmen noch die für die Zweckverwirklichung und die Stiftungsverwaltung getätigten Ausgaben nachvollziehbar erkennen und eindeutig zuordnen; darauf habe der Antragsgegner stichprobenartig bereits mit Schreiben vom 25.11.2019 hingewiesen und u.a. um Vorlage der Belege zu einzelnen Positionen der Jahresrechnungen 2012 bis 2018 ersucht. Die Vorlage dieser Belege betreffend einzelne Einnahmen und Ausgaben sei durch den Steuerberater der Antragstellerin zu 2) mit dem lapidaren Hinweis abgelehnt worden, die angeforderten Belege seien "in den abgegebenen Jahresermittlungen enthalten und laut Körperschaftssteuerbescheide durch das Finanzamt rechtskräftig veranlagt". Nach alledem begegne die Einschätzung des Antragsgegners, dass dies einen Beleg für die unzureichende Mitwirkung der Antragstellerseite darstelle und jedenfalls ein hinreichender Anlass zu der Annahme bestehe, dass die Vermögensverwaltung und Vermögenserhaltung der Stiftung nicht ordnungsgemäß erfolgt sei und möglicherweise zulasten der Stiftung und ihrer Vermögensinteressen gehandelt wurde bzw. gehandelt werden sollte, keinen rechtlichen Bedenken. Die im Zusammenhang mit der beabsichtigten Veräußerung der Immobilie sowie den massiv verspätet abgegebenen Jahresrechnungen und der verweigerten Herausgabe einzelner Belege aufgetretenen Unklarheiten stellten einen wichtigen Grund im Sinne des § 11 Abs. 4 SStiftG dar, die eine Prüfung der Verwaltung der Stiftung durch die Stiftungsbehörde in Gänze rechtfertige. Sei der Antragsgegner aber zur Prüfung der Stiftung berechtigt, so korrespondiere hiermit eine Verpflichtung der Antragstellerin zu 2) zur Herausgabe sämtlicher Unterlagen, die für eine vollständige Prüfung der Verwaltung der Stiftung erforderlich seien. Entgegen dem Vorbringen der Antragstellerseite werde das Prüfungsrecht des Antragsgegners hier nicht nach § 11 Abs. 3 SStiftG eingeschränkt. Schon unter Zugrundelegung des Sachvortrages der Antragstellerseite seien die Jahresrechnungen zwar durch den Steuerberater der Antragstellerin zu 2) erstellt worden. Eine Prüfung der Jahresrechnungen und der Berichte über die Erfüllung des Stiftungszwecks durch Wirtschaftsprüfer oder vereidigte Buchprüfer, bei der sich der Prüfvermerk auch auf die Erhaltung des Stiftungsvermögens und die satzungsgemäße Verwendung der Stiftungsmittel bezogen hätte, liege jedoch nicht vor. Es bleibe mithin Aufgabe des Antragsgegners, die vom Steuerberater der Antragstellerin zu 2) erstellten Berichte zu prüfen. Auch die Herausgabeanordnung als solche begegne keinen rechtlichen Bedenken. Rechtsgrundlage hierfür sei § 13 Abs. 1 i.V.m. §§ 11, 6 SStiftG in Verbindung mit § 4 der Satzung der Antragstellerin zu 2), denn die stiftungsbehördliche Aufsicht nach § 10 Abs. 1 SStiftG umfasse neben der Beachtung der gesetzlichen Vorgaben auch die Einhaltung der Vorgaben der Satzung. Ob diese Vorgaben im Geschäftsbereich der Antragstellerin zu 2) tatsächlich eingehalten wurden, müsse aufgrund der verspätet vorgelegten Jahresrechnungen, der Unklarheiten im Zuge des Erwerbs und der geplanten Veräußerung der Wohnung in der L...straße sowie der verweigerten Herausgabe der angeforderten Belege bezweifelt werden. Der Antragsgegner habe auch in rechtlich nicht zu beanstandender Art und Weise von dem ihm zustehenden Ermessen Gebrauch gemacht. Die Anordnung der Herausgabe sämtlicher Stiftungsunterlagen im Original seit dem Geschäftsjahr 2007 dürfte erforderlich sein, denn nur so könne die Vermögenserhaltung und Mittelverwendung der Stiftung vor und nach dem Erwerb der Immobilie in der L...straße im Jahre 2008 einander gegenübergestellt werden. Dies gelte umso mehr, als die Verweigerung der Herausgabe von Belegen zu bestimmten Vorgängen befürchten lasse, dass es zu bestimmten Vorgängen keine Unterlagen gebe. Um dies verifizieren zu können, sei die Vorlage aller vorhandenen Unterlagen notwendig. Soweit die Antragstellerseite vortrage, dass für geschäftliche Unterlagen lediglich eine Aufbewahrungspflicht von zehn Jahren gelte, so stehe dies der Verhältnismäßigkeit nicht entgegen. Der Antragstellerin zu 2) obliegt es, sämtliche Geschäftsunterlagen ab dem Jahre 2007 herauszugeben, soweit diese noch vorhanden seien. Dass Unterlagen aus der Zeit vor dem Jahre 2010 tatsächlich vernichtet worden seien, trage die Antragstellerin zu 2) selbst nicht vor.

Gegen diesen Beschluss, der den Prozessbevollmächtigten der Antragstellerinnen am 30.11.2020 zugestellt wurde, richtet sich die am 9.12.2020 erhobene und am 19.12.2020 begründete Beschwerde.

II.

Die gemäß § 146 VwGO statthafte Beschwerde der Antragstellerin zu 2) gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 26.11.2020 - 1 L 1280/20 -, mit dem ihr Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 21.9.2020 zurückgewiesen wurde, ist zulässig und begründet.

Die Beschwerde der Antragstellerin zu 1) hat dagegen keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend entschieden, dass die Antragstellerin zu 1) nicht antragsbefugt gemäß § 42 Abs. 2 VwGO analog ist. Der Bescheid vom 21.9.2020 ist an die Antragstellerin zu 2) eine juristische Person, und nicht an die Antragstellerin zu 1) als natürliche Person gerichtet. Dies geht aus dem Adressatenfeld eindeutig hervor. Der Name der Antragstellerin zu 1) ist dort lediglich zusammen mit ihrer Funktion als Vorstandsvorsitzende, d.h. als Stiftungsorgan erwähnt. Auch der Inhalt des Bescheides lässt keinen Zweifel daran aufkommen, dass er sich nicht an die Antragstellerin zu 1) als Privatperson, sondern an die Stiftung richtet. Diese ist selbst Adressatin des Verwaltungsakts, mit dem die der Antragsgegner seinen Informationsanspruch als Stiftungsbehörde ausübt.(1)

Die in dem Schriftsatz des Prozessbevollmächtigten der Antragstellerinnen vom 15.12.2020 dargelegten Beschwerdegünde, auf deren Prüfung der Senat nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen, soweit es um die Antragstellerin zu 2) geht, eine Abänderung der erstinstanzlichen Entscheidung.

Die Antragstellerin zu 2) trägt zur Begründung ihrer Beschwerde im Wesentlichen vor, die Anordnung des Antragsgegners sei offensichtlich rechtswidrig, soweit die Vorlage von Unterlagen seit dem Geschäftsjahr 2007 gefordert werde. Die Anordnung verstoße gegen die gesetzlich geltenden Regelungen zur Aufbewahrung von Geschäftsunterlagen (§§ 257 AGB und 147 AO) sowie die Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) in der Fassung des BMF-Schreibens vom 28.11.2019. Danach seien Jahresabschlüsse, Belege und Buchungsunterlagen für maximal 10 Jahre aufzubewahren. Aus Art. 5 Abs. 1d DSGVO ergebe sich, soweit in den Unterlagen personenbezogene Daten betroffen seien, eine Pflicht zur Löschung und Vernichtung der Daten nach Ablauf des maximalen Aufbewahrungszeitraums. Dies ergebe sich aus dem Grundsatz der Zweckbindung der Datenspeicherung. Somit werde durch die pauschale und undifferenzierte Anordnung der Herausgabe aller Unterlagen ab dem Geschäftsjahr 2007 etwas rechtlich Unzulässiges gefordert. Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts könne es nicht darauf ankommen, ob die Unterlagen noch vorhanden seien. Entscheidend sei nur, ob die Anordnung als solche (offensichtlich) rechtmäßig oder rechtswidrig sei. Da der Antragsgegner überhaupt keine Ermessenserwägungen angestellt habe, liege ein Fall des Ermessensnichtgebrauchs vor, welcher nicht mehr geheilt werden könne. Die Anordnung erweise sich darüber hinaus als offensichtlich rechtswidrig, soweit ausschließlich und ohne Differenzierung die Vorlage von Originalunterlagen verlangt werde. Auch insoweit liege ein Fall des Ermessensnichtgebrauchs vor. Bei der Anwendung aller Absätze des § 11 SStiftG stehe der Behörde ein pflichtgemäßes Ermessen zu. Insbesondere, wenn wie vorliegend, Unterlagen bezüglich eines sehr langen Prüfungszeitraums verlangt würden, sei es unverhältnismäßig, wenn die Vorlage ausschließlich von Originalen verlangt werde. Vielfach seien Unterlagen aufgrund Zeitablaufs nur noch in Kopie verfügbar. Auch erschließe sich nicht, welcher Unterschied hinsichtlich der rechtsaufsichtlichen Prüfung durch die Behörde darin bestehen solle, Originale statt Kopien einzusehen. Indem der Bescheid ohne Differenzierung die Vorlage von Originalunterlagen verlange, verstoße er gegen das Übermaßverbot. Bei einem vom OVG Lüneburg (Beschluss vom 20.7.2017 - 8 LA 145/16 -) entschiedenen Fall sei es um die Anforderung von Originalunterlagen

lediglich aus einem kurzen Zeitraum der Jahre 2010 bis 2012 gegangen. Im vorliegenden Fall seien die Voraussetzungen des § 11 SStiftG nicht gegeben. Danach könne sich die Stiftungsbehörde über einzelne Angelegenheiten der Stiftung unterrichten. Die Stiftungsorgane seien zur Auskunft und Vorlage von Unterlagen verpflichtet. Bereits nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift könne darin keine Rechtsgrundlage für eine Anordnung der Vorlage aller Unterlagen seit dem Geschäftsjahr 2007 gesehen werden. Nach § 11 Abs. 4 SStiftG könne die Stiftungsbehörde beim Vorliegen eines wichtigen Grundes die Verwaltung der Stiftung auf Kosten der Stiftung prüfen oder prüfen lassen. Ein wichtiger Grund zur Prüfung müsse dabei hinreichend konkret sein, er müsse sich auf bestimmte in § 6 der Satzung genannte Punkte der Verwaltung der Stiftung beziehen. Hierfür reichten diffuse Anhaltspunkte für Verstöße gegen Vermögenserhaltungs- und Mittelverwendungsvorgaben nicht aus, zumal in dem Bescheid keine Ausführungen zu einem wichtigen Grund im Sinne des § 11 Abs. 4 SStiftG enthalten seien. Zwar hätte sie, die Antragstellerin zu 2), die Jahresabrechnungen und Jahresberichte teilweise verspätet und nach nochmaliger Aufforderung eingereicht; sie lägen der Behörde aber alle vor. Wenn die Stiftungsbehörde Anlass für Nachfragen gehabt hätte, hätte sie frühzeitig Bescheide gemäß § 11 Abs. 1 SStiftG auf Herausgabe einzelner, bestimmter aus ihrer Sicht noch fehlender Unterlagen stellen können. Tue die Stiftungsbehörde dies nicht, sei sie, die Antragstellerin zu 2), aus ihrer Sicht allen Anforderungen des Aufsichtsrechts nachgekommen und könne nicht im Wege einer "Nachholung" aller möglicherweise bestehenden und im Nachhinein erkannten aufsichtsrechtlichen Versäumnisse der Behörde nachträglich zur Herausgabe aller Unterlagen verpflichtet werden. Dies gebiete der auch im Verwaltungsrecht geltende Grundsatz von Treu und Glauben. Ein Mitverschulden der Behörde sei dabei in die Ermessensentscheidung einzubeziehen. Vorliegend lägen das Verschulden und die etwaigen Versäumnisse überwiegend in der jahrelangen Handhabung durch den Antragsgegner, das nun im Jahre 2020 sozusagen einen "Rundumschlag" mit der Forderung nach allen Originalunterlagen ab 2007 vornehme. Dabei spielten möglicherweise auch sachfremde Erwägungen wie die Sanktionierung eines früheren, als unkooperativ empfundenen Verhaltens der Antragstellerin zu 1) eine Rolle.

Unter Berücksichtigung dieser Beschwerdebegründung ist die erstinstanzliche Entscheidung abzuändern. Die im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO vorzunehmende Abwägung zwischen dem Interesse der Antragstellerin zu 2), von den Wirkungen des Bescheides vorläufig bis zu einer Entscheidung über ihre Klage verschont zu bleiben, überwiegt das öffentliche Interesse an einer unverzüglichen Durchsetzung der Verfügung, da ernstliche Zweifel hinsichtlich der Rechtmäßigkeit des Bescheides vom 21.9.2020 bestehen.

Zunächst ist zweifelhaft, ob § 11 Abs.1 SStiftG eine Rechtsgrundlage für die Herausgabeanordnung des Antragsgegners bietet. Nach dieser Vorschrift kann die Stiftungsbehörde sich über einzelne Angelegenheiten unterrichten (Satz 1). Die Stiftungsorgane sind zur Auskunft und Vorlage von Unterlagen verpflichtet (Satz 2). Mit der darin zum Ausdruck kommenden Beschränkung des Informationsanspruchs der Stiftungsaufsicht auf einzelne Angelegenheiten der Stiftung ist das umfassende Herausgabeverlangen des Antragsgegners in Ziffer 1 des Bescheides vom 21.9.2020 nicht in Einklang zu bringen. Der Antragsgegner hat darin die Herausgabe aller geschäftsjahresbezogener Stiftungsunterlagen im Original seit dem Geschäftsjahr 2007 betreffend die Geschäftsführung, die Verwaltung sowie die Vermögensangelegenheiten und die Zweckverwirklichung der Stiftung angeordnet. Ein derartiges allgemeines Ausforschungsrecht steht dem Antragsgegner nach der gesetzlichen Regelung in § 11 Abs. 1 SStiftG aber nicht zu.(2) Dagegen spricht neben dem eindeutigen Wortlaut der Norm ("einzelne Angelegenheiten") auch, dass der Unterrichtsanspruch nicht voraussetzungslos besteht, sondern einen konkreten Anlass, d.h. konkrete Anhaltspunkte für ein rechtswidriges Verhalten der Stiftungsorgane voraussetzt, die das Einschreiten der Aufsichtsbehörde im Einzelfall nachvollziehbar erscheinen lassen.(3) Die Stiftungsaufsicht als Ausübung staatlicher Gewalt bezweckt den Schutz der Stiftung selbst. Grund dafür ist die besondere "stiftungsspezifische Gefährdungslage"(4), die sich aus dem weiten Handlungsspielraum der Stiftungsorgane ergibt. Der Stiftung als juristischer Person ohne Mitglieder fehlt ein unabhängiges Überwachungsorgan, das die Stiftungsorgane kontrolliert und zur Einhaltung der Gesetze und der Stif-

tungssatzung anhalten kann. Die Stiftung ist deshalb ihren Organen regelmäßig schutzlos ausgeliefert. Diese Schutzbedürftigkeit der Stiftung ist der maßgebliche Grund dafür, dass sie der staatlichen Aufsicht unterstellt wird. Dient die staatliche Aufsicht dem Schutz der Stiftung selbst, so folgt daraus aber nicht zugleich, dass Aufsichtsmaßnahmen unbeschränkt möglich wären. Weil mit jeder Aufsichtsmaßnahme in die Rechte der Stiftung, die für die Dauer ihrer Existenz selbst Trägerin eigener Grundrechte ist,<sup>(5)</sup> eingegriffen wird, rechtfertigt auch der Schutz der Stiftung eine Maßnahme nur, wenn und soweit konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Stiftungsorgane sich satzungs- und/oder gesetzeswidrig verhalten könnten.<sup>(6)</sup> Dies entspricht dem für das Stiftungsrecht besonders wichtigen Grundsatz der Subsidiarität staatlichen Handelns.<sup>(7)</sup>

Im vorliegenden Fall bestand zwar aufgrund des beabsichtigten Verkaufs der im Eigentum der Stiftung stehenden Wohnung in der L...straße 17 in B-Stadt zu einem Preis deutlich unter dem Anschaffungspreis ein konkreter Anlass, insoweit weitere Informationen von der Antragstellerin zu 2) einzuholen. Dies betrifft aber nur die im Zusammenhang mit dem Erwerb und dem Besitz der Wohnung stehenden Unterlagen (z.B. Kaufvertrag, Darlehensverträge, Mietverträge, Mobilien-Kaufverträge). Eine Notwendigkeit, darüber hinausgehend alle Stiftungsunterlagen einzusehen, ist dagegen nicht erkennbar. In dem Bescheid ist hierzu lediglich allgemein ausgeführt, die Anordnung der Herausgabe diene dem Zweck, aufsichtsbehördlich zu prüfen, ob die Stiftung in Einklang mit Gesetz und Satzung verwaltet wurde und insbesondere auch die Vorgaben zur Vermögenserhaltung und Mittelverwendung eingehalten wurden. Die Herausgabeanordnung beziehe sich notwendigerweise auf alle Stiftungsunterlagen, weil nicht ausgeschlossen werden könne, dass die bisherige Verweigerung der Vorlage angeforderter Unterlagen darauf zurückzuführen sei, dass es zu bestimmten Vorgängen keine Unterlagen gebe. Um dies zu verifizieren und die Geschäftsführung insgesamt bewerten zu können, müsse sichergestellt werden, dass alle vorhandenen Unterlagen vorliegen. Diese sehr vage gehaltene Begründung des umfassenden Herausgabeverlangens des Antragsgegners überzeugt nicht. Soweit zu dessen Rechtfertigung in dem Beschluss des Verwaltungsgerichts einige, Einzelheiten betreffende und sich aus den Jahresrechnungen ergebende Zweifelsfragen aufgeführt werden, ist ebenfalls nicht erkennbar, dass es zu deren Aufklärung einer Vorlage aller Stiftungsunterlagen bedürfte. Insoweit hätte es vielmehr genügt, speziell zu diesen Punkten weitere Informationen von der Antragstellerin zu 2) einzuholen. Hinsichtlich der Jahresrechnungen, zu deren Vorlage die Stiftung gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 SStiftG innerhalb von sechs Monaten nach Ende eines jeden Geschäftsjahres mit einer Vermögensübersicht und einem Bericht über die Erfüllung des Stiftungszwecks verpflichtet ist, mag es zwar zutreffen, dass diese in der Vergangenheit häufig verspätet vorgelegt wurden. Ungeachtet dessen macht es aber keinen Sinn, über die Anordnung der Herausgabe aller Stiftungsunterlagen erneut auch die Vorlage dieser Jahresrechnungen, die dem Antragsgegner ausweislich der Verwaltungsakten zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses lückenlos vorlagen, zu verlangen.

Auch § 13 Abs. 1 SStiftG dürfte als Rechtsgrundlage für die Anordnung der Herausgabe aller Stiftungsunterlagen im Original seit dem Geschäftsjahr 2007 ausscheiden. Nach dieser Vorschrift kann die Stiftungsbehörde, wenn ein Stiftungsorgan eine durch Gesetz oder Stiftungssatzung gebotene Maßnahme nicht trifft, anordnen, dass die Maßnahme innerhalb einer bestimmten Frist durchgeführt wird. Eine Anordnung auf dieser Grundlage muss sich demnach auf eine (oder mehrere) bestimmte Maßnahme(n) beziehen, die genau zu bezeichnen sind.<sup>(8)</sup> Daraus folgt jedoch ohne weiteres, dass die Anordnung der Herausgabe aller Stiftungsunterlagen damit nicht gemeint ist. Abgesehen davon besteht eine derartige, auf § 13 Abs. 1 SStiftG gestützte Anordnungsbefugnis (mit der Möglichkeit der Ersatzvornahme nach § 13 Abs. 2 SStiftG) nur insoweit, als die Stiftung zu der Maßnahme rechtlich - durch Gesetz oder Stiftungssatzung - verpflichtet ist. Dies dürfte jedenfalls nicht der Fall sein, soweit es die auf Seite 6 des Bescheides erwähnten Bankkonten- und Buchungsbelege betrifft.<sup>(9)</sup> Eine diesbezügliche Vorlagepflicht ist weder aus § 11 Abs. 2 SStiftG noch aus § 6 der Stiftungssatzung ersichtlich.

Soweit in dem Beschluss des Verwaltungsgerichts ausgeführt ist, die im Zusammenhang mit der beabsichtigten Veräußerung der Immobilie sowie den massiv verspätet abgegebenen Jahresrechnungen und der verweigerten Herausgabe einzelner Belege aufgetretenen Unklarheiten stellen einen wichtigen Grund im Sinne des § 11 Abs. 4 SStiftG dar, die eine Prüfung der Verwaltung der Stiftung durch die Stiftungsbehörde in Gänze rechtfertige, wird in dem Bescheid vom 21.9.2020 selbst die Vorschrift des § 11 Abs. 4 SStiftG überhaupt nicht erwähnt. Demzufolge fehlen dort auch Ausführungen zum Vorliegen eines wichtigen Grundes. Da es sich auch bei § 11 Abs. 4 SStiftG um eine Ermessensvorschrift handelt ("kann"), kann diese Vorschrift bereits in Ermangelung einer Ausübung dieses Ermessens nicht im Nachhinein als Rechtsgrundlage für die Herausgabeanordnung herangezogen werden.

Abgesehen von den sich aus alledem ergebenden ernstlichen Zweifeln an der Rechtmäßigkeit des Bescheides überwiegt das Interesse der Antragstellerin zu 2) an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage auch deshalb, weil das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung vergleichsweise gering ist. Unter Ziffer 3 des Bescheides ist zur Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung der Herausgabeanordnung lediglich vage ausgeführt, es könne nicht ausgeschlossen werden, dass durch ein nicht ordnungsgemäßes Organvorgehen und eine nicht ordnungsgemäße Verwaltung der Stiftung ein finanzieller Schaden entstehen könnte. Dass ein solcher Schaden im Fall einer aufschiebenden Wirkung der Klage tatsächlich mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eintreten würde, ist indes nicht zu erkennen. Ein substantieller Schaden könnte der Stiftung denkbarerweise allenfalls durch den Verkauf der Wohnung unter Wert entstehen. Dies zu verhindern hat der Antragsgegner aber ohne weiteres dadurch in der Hand, dass er - wie bisher - die Erteilung der in dem Zusammenhang von der Antragstellerin zu 1) beantragten Vertretungsbescheinigung verweigern kann.<sup>(10)</sup> Einer sofortigen Vollziehung der sich auf alle Stiftungsunterlagen seit 2007 erstreckenden Herausgabeanordnung bedarf es demgegenüber nicht. Allein aus der verspäteten Vorlage der Jahresrechnungen in der Vergangenheit durch den Stiftungsvorstand und aus der in dem Zusammenhang in dem Bescheid von dem Antragsgegner angestellten Vermutung, es "könnte ein Interesse der handelnden Personen bestehen, die Unterlagen der Stiftung nicht offenlegen zu müssen, um nicht die durch ihr Handeln oder die möglicherweise nicht ordnungsgemäße Wahrnehmung ihrer Organverantwortlichkeit verursachte Gefährdungslage für die Stiftung offenbar werden zu lassen", lässt sich eine konkrete Gefährdung des Stiftungsvermögens in dem Zeitraum bis zur Entscheidung über die Klage ebenfalls nicht herleiten.

Auf die in der Beschwerdebegündung aufgeworfene Frage, ob durch die pauschale und undifferenzierte Anordnung der Herausgabe aller Unterlagen ab dem Geschäftsjahr 2007 wegen eines darin liegenden Verstoßes gegen die gesetzlich geltenden Regelungen zur Aufbewahrung von Geschäftsunterlagen (§§ 257 AGB, 147 AO) sowie gegen die Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD), aber auch wegen der Unvereinbarkeit mit der sich aus Art. 5 Abs. 1d DSGVO ergebenden Pflicht zur Löschung und Vernichtung von personenbezogenen Daten nach Ablauf des maximalen Aufbewahrungszeitraums von der Antragstellerin zu 2) etwas rechtlich Unzulässiges gefordert wird, kommt es für die vorliegende Eilentscheidung nicht an. Die Beantwortung der damit verbundenen Rechtsfragen bleibt, soweit diese entscheidungserheblich sein sollten, der Entscheidung im Hauptsacheverfahren vorbehalten.