

Der Regierungsrat macht geltend, die zuständigen Behörden und das Verfahren seien gemäss Art. 361 ZGB i.V. mit Art. 54 Schlusstitel ZGB im kantonalen Recht zu regeln. Dies ist insoweit zutreffend, als nicht der Bundesgesetzgeber selber Anordnungen trifft. Das Bundesrecht weist den Entscheid über Beschwerden gegen die Vormundschaftsbehörde zwingend der Aufsichtsbehörde zu. Damit ist ausgeschlossen, dass die Beschwerde-zuständigkeit einer Instanz ausserhalb der Vormundschaftsorganisation übertragen wird (Geiser, a.a.O., Art. 420 ZGB N. 3). Die bundesrechtlichen Vorschriften über Beschwerdeinstanz und Beschwerdefrist gehen der Regelung des kantonalen Verwaltungsrechtes, insbesondere auch von §61 Abs. 2 VRG vor, weshalb die Sprungbeschwerde nicht zulässig ist. Die vormundschaftliche Aufsichtsbehörde hat die ihr vom Bundesgesetzgeber übertragene Kompetenz zur Überprüfung der Vormundschaftsbeschwerden selbst auszuüben. Es ergibt sich deshalb, dass das Verwaltungsgericht zur Zeit funktionell nicht zuständig ist und deshalb auf die Beschwerde nicht eintreten kann. Gemäss § 7 VRG ist die Sache an die zuständige Instanz zu überweisen. Der Entscheid des Regierungsrates als Aufsichtsbehörde wird jedoch der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegen.

Verwaltungsgericht, 24. September 2002

*Art. 84 ZGB, §61 VRG. – Die Stiftungsaufsichtsbeschwerde als Beschwerde sui generis verleiht dem legitimierten Gesuchsteller Anspruch auf einen beschwerdefähigen Entscheid der Aufsichtsbehörde, somit des Regierungsrates. Die Sprungbeschwerde ist ausgeschlossen.*

*Erwägungen:*

1. Die Stiftungen stehen unter der Aufsicht des Gemeinwesens (Bund, Kanton, Gemeinde), dem sie nach ihrer Bestimmung angehören (Art. 84 Abs. 1 ZGB). Die Aufsichtsbehörde hat dafür zu sorgen, dass das Stiftungsvermögen seinen Zwecken gemäss verwendet wird (Art. 84 Abs. 2 ZGB). Lehre und Rechtsprechung leiten aus Art. 84 Abs. 2 ZGB das Recht jedes Interessierten ab, gegen unliebsame Handlungen oder Unterlassungen der Stiftungsorgane auf dem Beschwerdeweg an die Aufsichtsbehörde zu gelangen (Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, ZGB-Grüniger, Art. 84 N 17). Diese Lehre und Rechtsprechung stützt sich auf die Materialien zum ZGB (BGE 107 II 389). Neben der ebenfalls zulässigen Anzeige im Sinne der Popularbeschwerde setzt die Stiftungsaufsichtsbeschwerde ein eigenes Interesse des Beschwerdeführers an der Anordnung der von ihm geforderten Massnahmen voraus. Bei der Stiftungsaufsichtsbeschwerde handelt es sich um ein Rechtsmittel sui generis, das sich aus der Zivilgesetzgebung herleitet. Die Grundsätze des Verwaltungsverfahrensrechts sind auf sie nicht direkt, sondern nur sinngemäss anwendbar (BGE 107 II 391). Das Recht auf

Beschwerde an die Aufsichtsbehörde gegenüber den Handlungen (Entscheidungen und deren Vollzug) und Unterlassungen der Stiftungsorgane oder bestimmter ihrer Organmitglieder steht allen Personen zu, die daran ein rechtliches Interesse haben, also insbesondere tatsächlichen und potentiellen Destinatären, dem Stifter, dessen Willensvollstrecker, den Erben des Stifters, anderen Stiftungsorganen und deren Mitgliedern, insbesondere auch Überstimmten (Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, Riemer, Art. 84 ZGB N 119 mit Hinweisen).

Nach dem kantonalen Einführungsgesetz zum ZGB (EG ZGB, BGS 211.1) ist der Regierungsrat die zuständige Aufsichtsbehörde für Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung dem Kanton angehören (§17 Ziff. 1 EG ZGB). In der kantonalen Vollziehungsverordnung über die Ausübung der Aufsicht über Stiftungen vom 9. März 1929 (BGS 212.2) bestimmt §10: Bei Beurteilung von Beschwerden gegen Stiftungsorgane entscheidet der Regierungsrat als letzte Instanz, soweit nicht die Gerichte dafür zuständig sind. Die weiteren Bestimmungen des öffentlichen Rechtes bleiben vorbehalten. Soweit das EG ZGB Entscheide und Massnahmen Verwaltungsbehörden überträgt, gilt für das Verfahren und für die Rechtspflege gemäss §18 EG ZGB das Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (VRG, BGS 162.1).

Die vorliegende Streitsache wirft verschiedene verfahrensrechtliche Fragen auf. Es ist insbesondere zu prüfen, wie die aus dem Privatrecht entwickelte Stiftungsaufsichtsbeschwerde als Beschwerde *sui generis* sich zum jüngeren öffentlichen Verfahrensrecht des Kantons verhält.

2. Der Begriff der Verwaltungsbeschwerde ist in §39 VRG wie folgt formuliert: Die Verwaltungsbeschwerde ist die förmliche, an eine Frist gebundene Anfechtung von Entscheiden unterer Verwaltungsbehörden bei der oberen Verwaltungsbehörde, wodurch diese verpflichtet wird, den angefochtenen Entscheid zu überprüfen und in der Sache neu zu entscheiden. Als Entscheide im Sinne des Verwaltungsrechtspflegegesetzes gelten Anordnungen und Feststellungen der dem Gesetz unterstellten Verwaltungsbehörden mit hoheitlicher Wirkung sowie Urteile des Verwaltungsgerichtes (§4 VRG). Die Beschwerde an das Verwaltungsgericht ist zulässig gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausschliesst (§61 Abs. 1 Ziff. 2 VRG). Bei Zustimmung des Beschwerdeführers kann der Regierungsrat eine Verwaltungsstreitsache unter Verzicht auf einen Entscheid an das Verwaltungsgericht zur direkten Beurteilung überweisen; der Regierungsrat kann zur Beschwerde Stellung nehmen und Anträge einreichen (§61 Abs. 2 VRG). Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsgerichtsbeschwerde sind Rechtsmittel der nachträglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit, die jeweils einen anfechtbaren Entscheid einer dem Gesetz unterstellten Verwaltungsbehörde voraussetzen. Davon zu unterscheiden wäre die verwaltungsgerichtliche Klage, welche auf wenige namentlich genannte Zuständigkeiten beschränkt ist und im Sinne der ursprünglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Gerichtes

im Klageverfahren begründet (§ 80 ff. VRG). Die Sprungbeschwerde im Sinne von § 61 Abs. 2 VRG steht voll im Zusammenhang der nachträglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Der Verzicht auf einen Entscheid und die Überweisung zur direkten Beurteilung ans Verwaltungsgericht setzt voraus, dass der Regierungsrat zur Beurteilung der Beschwerde zuständig ist, aber eben darauf verzichtet und mit Zustimmung des Beschwerdeführers die Beschwerde an das Verwaltungsgericht überweist (GVP 1983/84, 119). Im damaligen Entscheid stellte das Verwaltungsgericht fest, durch das Verwaltungsrechtspflegegesetz sei dem Regierungsrat die Beurteilung von Verwaltungsbeschwerden übertragen, obliege ihm doch die oberste Aufsicht über die Verwaltung. Andererseits sei auch darauf geachtet worden, den Regierungsrat von Beschwerdefällen zu entlasten (Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat über die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 8. Juli 1975, Vorlage-Nr. 3737, S. 11; Bericht und Antrag der vorbereitenden Kommission vom 9. Januar 1976, Vorlage-Nr. 3788 mit Anhang Schematische Darstellung des Instanzenzuges). Die Sprungbeschwerde dient somit ausschliesslich der Entlastung des Regierungsrates als Beschwerdeinstanz. Paragraph 61 Abs. 2 VRG erlaubt aber keinen Verzicht auf die Wahrnehmung der dem Regierungsrat erstinstanzlich zugewiesenen Aufgaben und deren Überweisung ans Verwaltungsgericht. Im vorliegenden Fall hat der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde erstinstanzlich zu entscheiden. Dabei geht es insbesondere auch nicht darum, einen Entscheid einer unteren, dem VRG unterstellten Verwaltungsbehörde im Sinne von § 4 VRG zu überprüfen. Eine solche untere Verwaltungsbehörde ist ein Stiftungsrat nicht. Die Stiftung ist vielmehr eine handlungsfähige juristische Person des Privatrechts und berechtigt, ihren Willen selbst zu bilden und ihre Verhältnisse selbst zu regeln (Riemer, a.a.O., Art. 84 N 124).

Vom Begriff der Stiftungsaufsichtsbeschwerde als Beschwerde *sui generis* direkt auf das öffentliche Verfahrensrecht des Kantons zu schliessen, erweist sich als unzulässig. Die Beschwerde, welche sich auf Art. 84 ZGB stützt, könnte treffender als Gesuch um Erlass eines beschwerdefähigen aufsichtsrechtlichen Entscheides bezeichnet werden. Unter den von der Rechtsprechung zu Art. 84 ZGB entwickelten Voraussetzungen hat der Gesuchsteller Parteistellung und Anspruch auf einen Entscheid. Bei der Stiftungsaufsichtsbeschwerde handelt es sich aber dennoch nicht um eine Beschwerde im Sinne des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, die die Überprüfung des Verwaltungsentscheides einer untergeordneten Verwaltungsbehörde betrifft. Es kommt auch nicht die für die Verwaltungsbeschwerde oder Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorgesehene Beschwerdefrist zur Anwendung. Das gleiche gilt für die Vorschriften über die aufschiebende Wirkung gemäss § 45 und § 66 VRG. Sollen vor dem erstinstanzlichen Entscheid zur Erhaltung des Zustandes oder zur Sicherung bedrohter rechtlicher Interessen vorsorgliche Massnahmen getroffen werden, so kann ein solches Gesuch gemäss § 17 VRG bei der Aufsichtsbehörde eingereicht werden.

3. Paragraph 52 VRG regelt sodann die Aufsichtsbeschwerde. Mit der Aufsichtsbeschwerde kann jedermann die Aufsichtsbehörde über Tatsachen in Kenntnis setzen, die ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde gegen eine untere Verwaltungsbehörde von Amtes wegen erfordern. Der Anzeiger hat nicht die Rechte einer Partei. Die Art der Erledigung ist ihm mitzuteilen. Eine Pflicht zur Begründung besteht nicht.

Diese kantonale Aufsichtsbeschwerde ist als Popularbeschwerde ausgestaltet. Das Gesetz umschreibt die entsprechend dem leichten Zugang ausgestaltete Erledigung. Die Aufsichtsbeschwerde kann aber auch zu einem Einschreiten der angesprochenen Behörde im Rahmen ihrer ordentlichen oder ihrer aufsichtsrechtlichen Kompetenzen führen. Soweit dieses Einschreiten durch Erlass eines Verwaltungsentscheides geschieht, ist er durch beschwerdeberechtigte Parteien anfechtbar.

Die Aufsichtsbeschwerde gemäss §52 VRG erfüllt die Anforderungen an eine Anzeige an die Aufsichtsbehörde, welche ohne Interessennachweis eingereicht werden kann oder zum Zuge kommt, wenn bei einer förmlichen Eingabe als Stiftungsaufsichtsbeschwerde die Legitimation oder andere Eintretensvoraussetzungen fehlen (vgl. Grüniger, a.a.O., Art. 84 N 18). Adressat dieser Anzeige kann aber wiederum bei allfälligem Fehlen der Legitimation des Beschwerdeführers nicht das Verwaltungsgericht sein, da es weder Aufsichtsbehörde gemäss Art. 84 ZGB ist, noch sonst irgendwelche Aufsicht über den Regierungsrat ausübt.

4. Der Regierungsrat hat die Überweisung ans Verwaltungsgericht auch damit begründet, dass sich der Regierungsrat oder einzelne Mitglieder schon unter verschiedenen Aspekten mit der Angelegenheit X. befasst haben. Eine eigentliche Ausstandspflicht habe er aber noch nicht abschliessend geprüft. Die Ausstandspflicht wird in §11 der Geschäftsordnung geregelt (BGS 151.1). Dabei geht es vereinfacht gesagt um Entscheide in eigener Sache eines Mitgliedes oder von nahen Verwandten. Selbst wenn sich die Ausstandspflicht einzelner Mitglieder ergeben sollte, so könnte dies keine selbständige Begründung für eine Sprungbeschwerde darstellen.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Regierungsrat die Stiftungsaufsichtsbeschwerde erstinstanzlich zu behandeln hat. Dazu gehört auch die erstinstanzliche Überprüfung der Legitimation. Soweit eine materielle Überprüfung nicht vorzunehmen sein wird, müsste die Eingabe als Anzeige erledigt werden.

Eine aufschiebende Wirkung hat die eingereichte Aufsichtsbeschwerde nicht. Zu beachten ist aber das Gesuch um Erlass einer vorsorglichen Massnahme gemäss Antrag 2.

Die Kosten sind mit dem regierungsrätlichen Entscheid zu erledigen.

Verwaltungsgericht, 29. Januar 2002