



Sachstand

Bundesstiftung mit Schiedskommission für NS-Raubkunst beim Bundespräsidialamt - Problemskizze

**Bundesstiftung mit Schiedskommission für NS-Raubkunst beim
Bundespräsidialamt - Problemskizze**

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 176/18
Abschluss der Arbeit: 30. Juli 2018
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Bau
und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Begriff und Arten der Stiftung	4
2.	Stiftungen des Bundes	4
3.	Bundesstaatliche Kompetenzordnung	5
4.	Parlamentarische Verantwortlichkeit	7

1. Begriff und Arten der Stiftung

Stiftungen sind verselbständigte Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit, also juristische Personen.¹ Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass sie einen vom Stifter vorgegebenen Zweck durch Nutzung eines dazu gewidmeten und übertragenen Vermögens erfüllen.² Anders als Körperschaften (z.B. Vereine) haben sie keine Mitglieder.³ Ihr Zweck ist damit durch den Willen des Stifters bestimmt und grundsätzlich unabhängig, wohingegen Körperschaften vom – wandelbaren – Willen ihrer Mitglieder getragen werden.⁴

Es gibt Stiftungen des Privatrechts und Stiftungen des öffentlichen Rechts.⁵ Der öffentlich-rechtliche Status wird durch Gesetz oder Verwaltungsakt verliehen, kann sich aber auch aus einer Gesamtbetrachtung ergeben.⁶ Entscheidend ist dabei, ob die Stiftung in das staatliche Verwaltungssystem eingegliedert ist, ob sie einen organischen Bestandteil der staatlichen Ordnung bildet.⁷

Zu beachten ist, dass sich hinter Institutionen, die den Namen „Stiftung“ tragen, nicht selten tatsächlich andere Gebilde verbergen, etwa ein Verein (wie z.B. bei den sog. parteinahen Stiftungen), eine GmbH oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts (statt einer Stiftung des öffentlichen Rechts).⁸

2. Stiftungen des Bundes

Auch der Bund kann grundsätzlich Stiftungen gründen, und zwar solche des öffentlichen Rechts⁹ wie auch solche des Privatrechts¹⁰. Beispiele für Bundesstiftungen des öffentlichen Rechts sind

1 Backert, in: Bamberger/Roth/Hau/Poseck, BeckOK BGB, 46. Edition, Stand: 01.11.2017, Vor § 80 Rn. 3.

2 Backert, in: Bamberger/Roth/Hau/Poseck, BeckOK BGB, 46. Edition, Stand: 01.11.2017, Vor § 80 Rn. 3.

3 Backert, in: Bamberger/Roth/Hau/Poseck, BeckOK BGB, 46. Edition, Stand: 01.11.2017, Vor § 80 Rn. 3.

4 Backert, in: Bamberger/Roth/Hau/Poseck, BeckOK BGB, 46. Edition, Stand: 01.11.2017, Vor § 80 Rn. 3.

5 Vgl. § 89 BGB; Backert, in: Bamberger/Roth/Hau/Poseck, BeckOK BGB, 46. Edition, Stand: 01.11.2017, Vor § 80 Rn. 21.

6 Backert, in: Bamberger/Roth/Hau/Poseck, BeckOK BGB, 46. Edition, Stand: 01.11.2017, Vor § 80 Rn. 21.

7 Backert, in: Bamberger/Roth/Hau/Poseck, BeckOK BGB, 46. Edition, Stand: 01.11.2017, Vor § 80 Rn. 21.

8 Vgl. Backert, in: Bamberger/Roth/Hau/Poseck, BeckOK BGB, 46. Edition, Stand: 01.11.2017, Vor § 80 Rn. 21, 24.

9 Vgl. Backert, in: Bamberger/Roth/Hau/Poseck, BeckOK BGB, 46. Edition, Stand: 01.11.2017, Vor § 80 Rn. 21; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 86 Rn. 1.

10 Vgl. Ibler, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 86 Rn. 73, 109, Art. 87 Rn. 262 (Mai 2008): grundsätzliche Zulässigkeit privatrechtliche Organisationsformen im Bereich der Bundesverwaltung.

die Stiftung „Preußischer Kulturbesitz“ und die Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“.¹¹

Ein Beispiel für eine Bundesstiftung des Privatrechts ist die „Kulturstiftung des Bundes“. Gemäß ihrer Satzung handelt es sich um eine rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts, deren Zweck die Förderung von Kunst und Kultur im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes ist mit besonderem Fokus auf innovative Programme und Projekte im internationalen Kontext.¹² Zur Erfüllung dieses Zwecks erbringt sie Leistungen, die in der Regel als Projektförderung gewährt werden und auf die kein Rechtsanspruch besteht.¹³

3. Bundesstaatliche Kompetenzordnung

Die Befugnis des Bundes zur Errichtung von Stiftungen ist nicht grenzenlos. Eine Schranke bildet die bundesstaatliche Kompetenzordnung. Nach der Grundregel des Art. 30 GG ist die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine anderen Regelungen trifft oder zulässt. Derartige spezielle Regelungen finden sich in Art. 70 ff. GG für die Gesetzgebung, in Art. 83 ff. GG für die Verwaltung, in Art. 92 ff. GG für die Rechtsprechung. Durch Bundesstiftungen können mithin keine Aufgaben erfüllt werden, die nicht in die Zuständigkeit des Bundes fallen. Dem trägt beispielsweise die oben erwähnte Satzung der Kulturstiftung des Bundes dadurch Rechnung, dass sie die Förderung von Kunst und Kultur lediglich „im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes“ zum Zweck der Stiftung erklärt.¹⁴

Vorliegend steht in Frage, ob der Bund eine Stiftung errichten könnte, die eine „Schiedskommission für NS-Raubkunst“ unterhält.

Soweit man sich darunter die verbindliche Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten auf Antrag eines der Streitenden vorzustellen hat (etwa über den Anspruch auf Herausgabe des betroffenen Kunstwerks nach § 985 BGB¹⁵), dürfte es sich in der Sache um Rechtsprechung handeln.¹⁶ Gemäß Art. 92 Abs. 1 GG wird die rechtsprechende Gewalt durch das Bundesverfassungsgericht sowie durch die im Grundgesetz vorgesehenen Bundesgerichte, ansonsten aber durch die Gerichte der Länder ausgeübt.¹⁷ Als Bundesgerichte im Grundgesetz vorgesehen sind die obersten Gerichtshöfe für die verschiedenen Gerichtsbarkeiten (Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht

11 Ibler, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 86 Rn. 73 (Mai 2008).

12 §§ 1, 2 Abs. 1 der Satzung in der Fassung vom 18. Oktober 2011 (abrufbar unter: https://www.kulturstiftung-des-bundes.de/sites/KSB/download/Satzung_vom_18._Oktober_2011.pdf; letzter Zugriff am 26. Juli 2018).

13 § 2 Abs. 3 und Abs. 4 der Satzung.

14 § 2 Abs. 1 Satz 1 der Satzung.

15 Wie im „Fall Gurlitt“, bei dem sich die Frage nach der Verjährung des Herausgabeanspruchs stellte (vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste, Raubkunst und Restitution, Der Fall Gurlitt und die Aufarbeitung der NS-Kulturpolitik, 2013 [WD 10 – 3000 – 084/13], S. 31 ff.).

16 Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 92 Rn. 4.

17 Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 92 Rn. 1.

usw., Art. 95 Abs. 1 GG) sowie ein Bundesgericht für Angelegenheiten des gewerblichen Rechtsschutzes (Bundespatengericht, Art. 96 Abs. 2 GG) und Wehrstrafgerichte (Art. 96 Abs. 2 GG). Eine sog. mittelbare Bundesgerichtsbarkeit, d.h. Gerichte, die von juristischen Personen getragen werden, die der Bund geschaffen hat (z.B. einer Bundesstiftung), ist damit ebenso ausgeschlossen¹⁸ wie eine erstinstanzliche Bundesgerichtsbarkeit in bürgerlich-rechtlichen Streitigkeiten¹⁹.

Soweit man sich unter „Schiedskommission für NS-Raubkunst“ eine Institution vorzustellen hat, deren Zuständigkeit zur Entscheidung des Streitfalles vom Einverständnis der streitenden Parteien abhängt, dürfte ihre Tätigkeit hingegen nicht mehr unter den Begriff der Rechtsprechung im Sinne von Art. 92 GG fallen. In der Sache handelte es sich dann eher um eine Art Schiedsgericht (vgl. § 1029 Abs. 1 BGB)²⁰, das eine vom Staat geschaffene Stiftung zum Zwecke der außergerichtlichen Streitbeilegung vorsorglich zur Verfügung stellt. Für die private Schiedsgerichtsbarkeit besteht jedenfalls Einigkeit darüber, dass sie nicht zur Rechtsprechung im Sinne von Art. 92 ff. GG gehört.²¹

Mag diese staatliche Förderung außergerichtlicher Streitbeilegung somit auch nicht den Art. 92 ff. GG unterfallen, so handelt es sich doch – ähnlich wie die Kulturförderung – weiterhin um staatliches Handeln, das sich an der bundesstaatlichen Kompetenzordnung messen lassen muss.²² Das Vorhalten eines Schiedsgerichts ist Akt „gewährender Verwaltung“²³. Dieser kann gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG dann von einer bundesunmittelbaren Stiftung²⁴ erledigt werden, wenn dem Bund für die Angelegenheit die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Das Bereithalten eines Schiedsgerichts für bestimmte bürgerlich-rechtliche Streitigkeiten (hier: über NS-Raub-

18 Vgl. Hillgruber, Maunz/Dürig, GG, Art. 92 Rn. 84 f. (Dez. 2007).

19 Diese gehören zur ordentlichen Gerichtsbarkeit, für die Art. 95 Abs. 1 GG nur die Schaffung eines obersten Gerichtshofs, den Bundesgerichtshof, vorsieht.

20 Den Regelungen der ZPO über das schiedsrichterliche Verfahren (§§ 1025 ff. ZPO) würde sie allerdings nur begrenzt entsprechen. Hiernach steht beispielsweise die Zusammensetzung und Besetzung des Schiedsgerichts zur Disposition der Parteien (vgl. §§ 1034 f. ZPO). Damit eine „NS-Raubkunst-Schiedskommission“ als Schiedsgericht agieren könnte, müssten also spezielle Verfahrensregelungen erlassen werden.

21 Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 92 Rn. 6.

22 Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 30 Rn. 3: „Auch die Wahrnehmung von Förderungsaufgaben durch Hingabe von Haushaltsmitteln fällt unter Art. 30“; Hellermann, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 30, 37. Edition, Stand: 15.05.2018, Art. 30 Rn. 9: „gewährende Verwaltung“; Koriath, Maunz/Dürig, GG, Art. 30 Rn. 19 (Jan. 2018): auch „rechtlich unverbindliche Tätigkeiten“.

23 Begriff von Hellermann, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 30, 37. Edition, Stand: 15.05.2018, Art. 30 Rn. 9.

24 Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG spricht zwar nur von bundesunmittelbaren „Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts“. Es besteht jedoch Einigkeit dahin gehend, dass die Norm auch Stiftungen des öffentlichen Rechts erfasst (vgl. Ibler, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87 Rn. 260 [Jan. 2012]; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 87 Rn. 13 i.V.m. Art. 86 Rn. 1). Nach überwiegender Auffassung umfasst sie auch privatrechtliche Organisationsformen (vgl. Ibler, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87 Rn. 262 [Jan. 2012] m.w.N.), mithin also auch Stiftungen des bürgerlichen Rechts.

kunst) könnte eventuell einer oder mehreren der in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG aufgeführten Gesetzgebungsbefugnissen zugeordnet werden. So werden zur Materie „Gerichtsverfassung“ auch unmittelbar mit der Rechtspflege im Zusammenhang stehende nichtgerichtliche Einrichtungen wie die Staatsanwaltschaft und die Gerichtsvollzieher gezählt²⁵ und zur Materie „gerichtliches Verfahren“ auch die Regelungen über die Schiedsgerichtsbarkeit²⁶ sowie die gerichtliche und außergerichtliche Mediation²⁷.

Ohne genauere Kenntnis dessen, was die „Schiedskommission“ letztlich tun soll, lässt sich die Frage, ob der Bund für die Errichtung der sie tragenden Stiftung zuständig wäre, nicht beantworten.

4. Parlamentarische Verantwortlichkeit

Gemäß Art. 65 Satz 1 und Satz 2 GG tragen Bundeskanzler und Bundesminister in Bezug auf die Richtlinien der Politik bzw. ihr jeweiliges Ressort gegenüber dem Bundestag die Verantwortung.²⁸ Das dahinter stehende Prinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Exekutive gegenüber dem Parlament wird durch sog. ministerialfreie Räume, d.h. Einrichtungen der Bundesverwaltung, die nicht den Weisungen eines Ministers unterliegen, gefährdet.²⁹ Denn Verantwortung kann man nur für etwas tragen, das man beeinflussen kann.

Vor diesem Hintergrund erscheint die direkte Einbindung einer bundesunmittelbaren Stiftung in den Verantwortungsbereich des Bundespräsidenten bzw. dem diesem zuarbeitenden Bundespräsidialamt³⁰ nicht unproblematisch. Dieser selbst ist dem Parlament gegenüber nur begrenzt verantwortlich, weshalb seine Anordnungen und Verfügungen gemäß Art. 58 Satz 1 GG zu ihrer Gültigkeit grundsätzlich der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Bundesminister bedürfen. Durch diese Gegenzeichnung übernimmt das entsprechende Kabinettsmitglied die Verantwortung gegenüber dem Parlament, was wiederum impliziert, dass es befugt sein muss, die der Anordnung oder Verfügung des Präsidenten zugrunde liegende Sachentscheidung zu treffen.³¹

25 Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 30, 37. Edition, Stand: 15.02.2018, Art. 74 Rn. 7.1. m.w.N.

26 So durch Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 74 Rn. 73, der in Bezug auf die Schiedsgerichtsbarkeit auf seine Ausführungen zu außergerichtlichen Vorverfahren verweist, welches er dem gerichtlichen Verfahren zurechnet.

27 In diesem Sinne („dürfte“) Wittreck, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 23.

28 Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 65 Rn. 1.

29 Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 65 Rn. 1, Art. 86 Rn. 3.

30 Das Bundespräsidialamt ist eine oberste Bundesbehörde, dessen Aufgabe allein in der Zuarbeit und Beratung des Bundespräsidenten besteht (Pieper, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 37. Edition, Stand: 15.05.2018, Art. 60 Rn. 5 f.).

31 Vgl. zur Funktion der Gegenzeichnung nur Pieper, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 37. Edition, Stand: 15.05.2018, Art. 58 Rn. 5 f.

Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass eben nur „Anordnungen und Verfügungen“ des Bundespräsidenten, d.h. auf Rechtsverbindlichkeit angelegte Akte,³² der Gegenzeichnung bedürfen und dass auch ministerialfreie Räume in Ausnahmefällen zulässig sein können. Letzteres soll dann der Fall sein, wenn die wahrzunehmende Aufgabe nicht von solcher politischer Tragweite ist, dass sie eine parlamentarische Kontrolle erfordert und deshalb der Regierungsverantwortung nicht generell entzogen werden darf.³³ Für die Begründung ministerial- bzw. regierungsfreier Räume bedürfe es einer gesetzlichen oder gewohnheitsrechtlichen Grundlage und zwingender Sachgründe.³⁴ Als Beispiele werden genannt die Bundesbank, der Bundesrechnungshof, der Bundesdatenschutzbeauftragte, die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften.³⁵ Auch die beim Präsidenten des Bundestages liegende Zuständigkeit für den Vollzug der Regelungen über die Parteienfinanzierung (§§ 18 ff. PartG) ist ein Beispiel der Staatspraxis für ministerialfreie Verwaltung.

* * * *

32 So die herrschende, wenn auch nicht unumstrittene, Auslegung, vgl. nur Pieper, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 37. Edition, Stand: 15.05.2018, Art. 58 Rn. 9 ff. m.w.N.

33 So Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 86 Rn. 3.

34 Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 86 Rn. 3.

35 Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 86 Rn. 4.