

Hans Meyer

Der Rechtsstatus des Deutschen Archäologischen Instituts

Rechtsgutachten

A. Anlaß und Gang des Gutachtens

- I. Anlaß des Gutachtens
- II. Gang des Gutachtens

B. Die Entwicklungsgeschichte des Deutschen Archäologischen Instituts im Lichte der Verfassungsfrage

- I. Die »private« Vorgeschichte des Deutschen Archäologischen Instituts (1829–1871)
- II. Das Institut als »preußische Staats-Anstalt« (1871–1874)
- III. Das Deutsche Archäologische Institut als Reichsanstalt in der Kaiserzeit (1874–1918)
- IV. Das Institut in der Weimarer Zeit und unter dem Nationalsozialismus
- V. Die Zeit von 1945 bis 1953
- VI. Von den Satzungsversuchen 1953 bis zur Neufassung der Satzung im Jahre 1961
- VII. Die weitere Entwicklung des Instituts bis zur geltenden Satzung von 1995
- VIII. Die rechtsgutachtlichen Äußerungen zur Rechtsstellung des Instituts

C. Die Rechtsnatur des Deutschen Archäologischen Instituts

- I. Die Rechtslage von 1829 bis 1871
- II. Die Rechtslage von 1871 bis 1874
 1. *Vorüberlegungen zum neuen Statut vom 25. Januar 1871*
 2. *Das für die staatliche Einrichtung von der Central-Direction beschlossene Statut*
 3. *Die Kompetenz der Beteiligten zu der verfügbaren Rechtsänderung*
 4. *Bestand ein Gesetzesvorbehalt für die Errichtung der Staatsanstalt?*
 5. *Ist die notwendige Form bei der Schaffung der Staatsanstalt eingehalten?*
 6. *Die Struktur des preußischen Staatsinstituts im einzelnen*
- III. Die Umwandlung der preußischen Staatsanstalt in eine Anstalt des Deutschen Reiches im Jahre 1874
 1. *Anlaß und Konsequenzen der Umwandlung*
 2. *Der Umwandlungsakt*
 3. *Die Rechtsnatur des Instituts nach der Umwandlung*
 4. *Die Besonderheiten der Organisation*
- IV. Die Änderungen bis 1918
- V. Der Einfluß von Revolution und Verfassungsgebung auf den Rechtsstatus des Instituts
- VI. Das Institut in der Weimarer Zeit
- VII. Das Institut in der Nationalsozialistischen Zeit
 1. *Das Neue »Rechtssystem« und der Rechtsstatus des Instituts*
 2. *Die angeordneten Ressortwechsel*
- VIII. Die Rechtslage des Instituts nach dem Zusammenbruch

- IX. Die Rechtslage des Instituts nach dem Grundgesetz
 - 1. *Die Anwendbarkeit von Art. 130 GG und seine Bedeutung für das Institut*
 - 2. *Die Stellung des Instituts nach der Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 30 GG*
 - 3. *Die Ressortzuordnung und ihre Konsequenz für die Rechtsnatur des Instituts*
 - 4. *Die Rechtsnatur des Instituts nach dem Grundgesetz (Ergebnis)*
- X. Die Satzungsbemühungen im Jahre 1953
 - 1. *Die Bedeutung des Entwurfs 1953 und sein Zustandekommen*
 - 2. *Die rechtliche Bedeutung der Satzungsänderungen für den Rechtsstatus des Instituts*
- XI. Das Scheitern der Satzung von 1953 und die föderalen Kompetenzprobleme
- XII. Die Satzung von 1961
- XIII. Die Satzungsänderungen seit 1961 bis zur geltenden Satzung von 1995

Die Ergebnisse des Gutachtens in 16 Thesen

- I. Begründung
- II. Entwurf einer Neufassung der Satzung des Deutschen Archäologischen Instituts

Vorbemerkungen zur neuen Satzung des DAI gültig ab 1. Januar 2005

D. Thesenförmige Zusammenfassung der Ergebnisse des Gutachtens

E. Vorschläge für eine Neufassung der Satzung des Deutschen Archäologischen Instituts

F. Vorbemerkungen zur neuen Satzung des Deutschen Archäologischen Instituts

A. Anlaß und Gang des Gutachtens

I. Anlaß des Gutachtens

Das Deutsche Archäologische Institut (DAI) hat eine wechselvolle, jetzt 175-jährige Geschichte. Von einer privaten Gründung eines Instituto di Corrispondenza Archeologica in Rom unter dem Protektorat des damaligen preußischen Kronprinzen im Jahre 1829, über die Umwandlung in eine preußische Staatsanstalt im Jahre 1871 mit dem Namen »Institut für archäologische Correspondenz«, die weitere Umwandlung in eine Reichsanstalt im Jahre 1874, die offizielle Namensänderung in »Kaiserlich Deutsches Archäologisches Institut« im Jahre 1887 und in »Archäologisches Institut des Deutschen Reiches« im Jahre 1914 und schließlich in »Deutsches Archäologisches Institut«, über die Verfassungsumbrüche 1918, 1933 und 1945, die treuhänderische Verwaltung durch das Land Berlin nach 1945, die Übernahme in die Obhut des Bundesministeriums des Innern und schließlich durch Erlaß des Bundeskanzlers Brandt im Jahre 1970 in die Obhut des Auswärtigen Amtes spiegeln sich die allgemeinen politischen Entwicklungen ebenso wie – unter der Geltung des Grundgesetzes – die föderalen Kompetenzprobleme, die ihre Entsprechung in den Ressortdifferenzen zwischen dem Bundesministerium des Innern und dem Auswärtigen Amt haben.

Die Gefahr, daß auf Grund eines griechischen Gerichtstitels gegen die Bundesrepublik Deutschland in die Bibliothek der Athenischen Abteilung des Deutschen Archäologischen Instituts vollstreckt werden könnte, hat die im Laufe der Zeit öfter und aus unterschiedlichen Motiven strittig gewordene Frage erneut aufgeworfen, ob das Deutsche Archäologische Institut eine eigene Rechtspersönlichkeit hat oder ob es als unselbständige Einrichtung der Bundesrepublik Deutschland zu betrachten ist. Anlaß zu dieser Frage sind die Entwicklungsgeschichte des Instituts auf der einen Seite und die Tatsache auf der anderen Seite, daß eine autoritative gesetzliche oder auch nur satzungsmäßige Festlegung fehlt. Die Klärung dieser Frage ist auch relevant für Einzelfragen des Verhältnisses des Instituts zum Auswärtigen Amt, zu dessen Geschäftsbereich das Institut kraft Kanzleranordnung gehört, sowie zum Beispiel für die Frage, ob das Institut im eigenen Namen Abkommen mit ausländischen Institutionen schließen kann.

Unklar ist auch, ob das Deutsche Archäologische Institut, falls es eigene Rechtspersönlichkeit hat, als eine selbständige Anstalt oder als eine Körperschaft zu betrachten ist. Die Antwort darauf ist wiederum maßgebend für die möglichen Optionen bei der Gestaltung der inneren Struktur des Instituts, wenn man die überkommene Struktur wissenschaftsadäquat den modernen Erfordernissen anpassen will.

Der Präsident des Deutschen Archäologischen Instituts hat mich daher gebeten, die Rechtsnatur des Instituts zu klären.

II. Gang des Gutachtens

In Teil B des Gutachtens wird die Entwicklungsgeschichte des Instituts dargestellt. Sie soll die Folie für die rechtliche Bewertung der Stellung des Instituts abgeben. Da es an einer gesetzlichen Festlegung fehlt, kommt den Statuten und Genehmigungsakten eine besondere Rolle zu. Deren Aussagekraft hängt zunächst von der Zeit ihrer Entstehung und der damaligen Rechtslage ab; zu klären wird aber auch sein, welchen Einfluß Verfassungsbrüche oder auch nur

die mehrfachen Wechsel des Muttergemeinwesens auf die Rechtslage gehabt haben. Das erste Kapitel von Teil B befaßt sich mit der privaten Vorlaufphase der staatlichen Institutsgründung, also mit der Zeit von 1829 bis 1871 (B I). Besonderes Augenmerk wird der erstmaligen Gründung des Instituts im Jahre 1871 geschenkt (B II). Die dritte Phase beginnt mit der Übernahme als Reichsinstitut im Jahre 1874 und endet mit der Revolution 1918 (B III). Das Schicksal des Instituts unter der Weimarer Verfassung und im Nationalsozialismus erörtert das vierte Kapitel (B IV). Das kurze fünfte Kapitel widmet sich der Zeit nach der Kapitulation Deutschlands, schließt die Schaffung des Grundgesetzes ein und führt bis zur Übernahme des Instituts durch den Bund im Jahre 1953 (B V). Eingehender werden die Satzungsversuche in den Jahren 1952/53 behandelt (B VI), ehe ein kurzer Blick auf die weitere Entwicklung des Instituts bis zur geltenden Satzung von 1995 geworfen wird (B VII). Das eingehendere Schlußkapitel widmet sich den vielfältigen rechtsgutachtlichen Äußerungen zum Rechtsstatus des Instituts, die zwischen 1955 und 1993 gefertigt worden sind (B VIII).

Der Teil C behandelt die Frage nach der Rechtsnatur des Deutschen Archäologischen Instituts unter systematischen Gesichtspunkten. Das erste Kapitel (C I) analysiert die Rechtslage des Instituts von seiner Gründung im Jahre 1829 bis zur Überleitung in eine preußische Staatsanstalt im Jahre 1871, der das zweite Kapitel gewidmet ist (C II). Das dritte Kapitel versucht zu klären, ob der Übergang des Instituts von Preußen auf das Deutsche Reich im Jahre 1874 an dessen Rechtsnatur etwas geändert hat (C III). Das vierte, kürzere Kapitel geht den Änderungen bis 1918 nach (C IV). Den Einfluß der Revolution, der Gründung der Weimarer Republik und der Schaffung der Weimarer Reichsverfassung auf den Rechtsstatus des Instituts erörtert das fünfte Kapitel (C V). Nach einem kurzen Hinweis auf die Lage des Instituts in der Weimarer Zeit (C VI) widmet sich das siebte Kapitel der Lage des Instituts in der Nationalsozialistischen Zeit (C VII). Eingehender wird die Rechtslage des Instituts nach dem Zusammenbruch 1945 analysiert (C VIII), noch eingehender die Rechtslage nach dem Grundgesetz (C IX). Die für die geltende Satzung wichtigen Satzungsbestrebungen im Jahre 1952/53 werden intensiv erörtert (C X), ehe sich das anschließende elfte Kapitel dem Scheitern dieser Bestrebungen und den dahinter stehenden Bund-Länder-Problemen zuwendet (C XI). Der Satzungsänderung im Jahre 1961 (C XII) und den folgenden Satzungsänderungen bis zur geltenden Satzung von 1995 (C XIII) sind die beiden kurzen Abschlußkapitel gewidmet.

Teil D bringt in sechzehn Thesen eine knappe Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse des Gutachtens und leitet über zum Vorschlag einer reformierten Satzung (Teil E). Teil F schließt mit Bemerkungen zur endgültig beschlossenen Satzung.

B. Die Entwicklungsgeschichte des Deutschen Archäologischen Instituts im Lichte der Verfassungsfrage

I. Die ›private‹ Vorgeschichte des Deutschen Archäologischen Instituts (1829–1871)

1828/29 kommt es in Rom zur Gründung eines Instituto di Corrispondenza Archeologica. Eine der treibenden Kräfte ist Eduard Gerhard, der sich seit seiner Ankunft in Rom im Verein mit anderen Gelehrten, die sich in freundschaftlicher Verbundenheit zu einer Hyperboreischen Gesellschaft zusam-

Über die Vorgeschichte des Instituts informiert instruktiv Michaelis, Geschichte DAI 1829–1879, 1–24.

Rodenwaldt, Archäologisches Institut 1829–1929, 12.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 1 S. 6.

Michaelis, Geschichte DAI 1829–1879, 22.

Michaelis, Geschichte DAI 1829–1879, 22.

mengetan hatten, um die Katalogisierung der vielfältig vorhandenen antiken Denkmäler und Skulpturen und ihre bildliche Wiedergabe bemühte. Das Institut sollte diese Aufgabe systematisieren und durch Veröffentlichungen, deren Bezug dem Institut die notwendigen Mittel verschaffen sollte, eine verlässliche Grundlage für die wissenschaftliche Arbeit auf dem Felde der Archäologie abgeben. Die Vorstellung ging dahin, daß in den Hauptstädten Rom, Berlin, Paris und London Zentren jener »Correspondenz« sein sollten. Die Internationalität des Instituts sollte ein wichtiges Merkmal sein.

Gerhart Rodenwaldt stellt später rückblickend fest, wie umfassend diese Idee organisatorisch gedacht war, daß sie dann aber, wie wir heute sagen würden, einer nationalstaatlichen Idee wich: »In dem Manifest vom 2. Januar 1829 war weiterhin die Einrichtung besonderer Sektionen für Griechenland, Skandinavien, Holland und Rußland in Aussicht genommen. Damit war ein großartiger Rahmen gegeben, der den Ausbau des Instituts zu einer alle Kulturländer umfassenden Organisation der Idee nach ermöglichte. Tatsächlich ist die Entwicklung den umgekehrten Weg gegangen, indem das Institut sich zu einer deutschen Organisation umbildete, der die anderen Nationen andere, unabhängige Einrichtungen an die Seite stellten«.

Gerhards »Denkschrift über Notwendigkeit und Zweck der Hyperbo-reisch-Römischen Gesellschaft« stellt schon klar den wissenschaftlich-systematischen Charakter der Aufgabe auch des späteren Instituts heraus, wenn er schreibt: »Eine archäologische Gesellschaft zu bilden, deren Beschränkung auf Denkmäler der alten Kunst dem Verständnis dieser Denkmäler eine größere Sicherheit innerhalb ihrer Grenzen zu gewähren« vermag, seien die bisherigen verdienstvollen Forschungen nicht in der Lage gewesen. »Erst die neuesten Reisen in Griechenland haben die stilistischen Belege der Kunstepochen hervorgerufen, welche Winckelmann geahndet; erst die reichen und sorgfältigen Kupferwerke der letzten dreißig Jahre und die jährlichen Entdeckungen eifriger Ausgrabungen, wie sie kaum seit gleicher Zeit geführt werden, fangen an für die Erklärung einzelner Denkmäler hinlängliche Vergleichungspunkte darzubieten und diese Erklärung vor der Willkür zu retten, mit der die Fahrlässigkeit mancher italienischen, die unvermeidliche Unkunde derjenigen nordischen Gelehrten sie heimgesucht hat, denen Italiens Denkmäler nie vor Augen kamen«. Er fährt in einer conclusio fort: »Durch diese Stellung des archäologischen Stoffs, der erst in unserer Zeit hinlänglichen Spielraum für eine wissenschaftliche Behandlung darzubieten scheint, ist der Gedanke näher gerückt diese Behandlung durch ein gemeinsames Wirken theils zu beschleunigen theils überhaupt möglich zu machen«.

An Stelle des verhinderten preußischen Gesandten Bunsen, eines seiner Mitstreiter, konnte Gerhard die Chance nutzen, den preußischen Kronprinzen auf dessen Italienreise nach Neapel zu begleiten und ihm die Schirmherrschaft über das zu gründende Institut nahe zu bringen. Michaelis berichtet, »in der That gelang es, bei einem Ausfluge auf dem Markte von Pozzuoli ihm seinen Namen zur Protection des Unternehmens, wie sich der Prinz selbst später humoristisch ausdrückte, »abzuquetschen«. Der spätere Friedrich-Wilhelm IV. blieb dem Institut auch während seiner Regierungszeit (1840–1858) gewogen.

Schon in dieser Vorgründungsphase haben sich dem Diplomaten Bunsen jene Bedenken aufgedrängt, die später noch eine Rolle spielen sollten: die Finanzierungsfrage und die Stellung gegenüber dem Vatikan und den einheimischen Gelehrten.

Es war aber weniger die päpstliche Regierung, die sich im Gegenteil als zuvorkommend erwies, als vielmehr die päpstliche Academia di Archeologia,

die dem Institut nicht sonderlich gewogen war, was auch zur Reserviertheit einer Reihe römischer Gelehrter führte.

Michaelis faßt als Hauptzweck des Instituts nach dem Reglement und den übrigen Erklärungen der Gründer zusammen: »alle archäologischen, d. h. auf Architektur, Skulptur und Malerei, Topographie und Epigraphik bezüglichen Thatsachen und Entdeckungen, welche auf dem Gebiete des klassischen Alterthums sei es durch Ausgrabungen und Funde, sei es durch wissenschaftliche Forschungen zu Tage gefördert werden, zu sammeln und bekannt zu machen, damit sie auf diese Weise vor dem Verlorengehen bewahrt und durch Concentration an einem Punkte wissenschaftlich nutzbar gemacht würden [...]. Das Sammeln der Nachrichten und Zeichnungen hat hauptsächlich vermittelst der Correspondenz zu erfolgen, von welcher daher auch das Institut seinen Namen, Instituto di corrispondenza archeologica, entlehnt; jedoch sind auch gelegentliche Erkundigungsreisen nicht ausgeschlossen. Behufs regelmäßiger Mittheilungen sollen an jedem antiquarisch erheblichen Orte Italiens, und nach Möglichkeit auch Griechenlands, Berichtersteller gewonnen werden, welche über alle neuen Funde, Ausgrabungen und Vorkommnisse, sowie über unbekannt Sammlungen u.s.w. Nachricht zu geben haben; eben so sollen wissenschaftliche Reisende zu gleichen Diensten aufgefordert werden«.

Wie die Vorgeschichte der Gründung des Instituts als preußische Staatsanstalt zeigt, blieb sowohl die Idee einer grundsätzlich internationalen Trägerschaft als auch die einer Finanzierung zur Hauptsache über die Publikationen gefährdet.

Michaelis, Geschichte DAI 1829–1879, 26f.

Michaelis, Geschichte DAI 1829–1879, 31.

II. Das Institut als »preußische Staats-Anstalt« (1871–1874)

Die Hoffnung, das Institut für archäologische Correspondenz könne sich auf Dauer durch Mitgliedsbeiträge und die Erlöse aus den Schriften tragen, hatte getrogen. Die klassische Archäologie kam, wie der unermüdliche Förderer der Unternehmung Gerhard beklagte, »aus der Mode«. Selbst die Übernahme der Gehälter der beiden Sekretäre durch den preußischen König konnte auf Dauer die Unterfinanzierung nicht beseitigen. In dem Entwurf einer Antragsbegründung für die Übernahme des Instituts als Staatsinstitut aus der Hand Gerhards aus dem Jahre 1857 heißt es:

»Es trat aber sehr bald eine Abnahme der Subscribenten ohne neuen Ersatz ein: aus der Mode kam die klassische Archäologie schon seit der Julirevolution von 1830, in England schlug das Institut nie eigentlich Wurzel, die italienischen Theilnehmer sterben ab, das Institut sah von den mindestens vorausgesetzten 200 Abnehmern sich im Jahre 1852 auf höchstens 140 sichere Zahler zurückgesetzt und kann gegenwärtig nur etwa die Hälfte derselben als solche betrachten. Mit dem steigenden Ausfall des jährlichen Ertrags der Institutswerke häuften sich die pecuniären Verlegenheiten, ungeachtet der großen Hülfe welche dem Institut durch Besoldung seiner Secretare seit 1842 von Seiten seines Protektors zugeflossen war«.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 26 S. 102.

Der im Jahre 1858 gestellte Antrag hatte zwar nicht unmittelbar den erhofften Erfolg, der preußische Unterrichtsminister stellte aber einen jährlichen Zuschuß in solcher Höhe in Aussicht, daß der schon genannte Gerhard schreiben konnte: »Wir können Gott danken die ökonomische Basis erlangt zu haben, nach welcher ich 30 Jahre hindurch für unser Institut nur sehr schüchtern zu streben wagte«. Der zugesprochene jährliche Betrag entsprach mit

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 27 S. 109.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972,
Dokument 26 Beilage E S. 108.

4.500 rt genau dem Kostenaufwand, den Gerhard bei einer Umwandlung in ein Staatsinstitut prognostiziert hatte.

Da der preußische Staat seitdem das Institut praktisch voll finanzierte, war es eine Frage der Zeit, wann der Wunsch, aus einer privaten Einrichtung in die sicherere Form einer staatlichen Einrichtung gebracht zu werden, Erfolg hatte. Nicht von ungefähr wurde der entscheidende Akt am 2. März 1871 im Hauptquartier in Versailles mit den Worten vollzogen:

»Auf Ihren Bericht vom 21. v. Mts. will Ich den anbei zurückfolgenden Statuten für das Institut für archäologische Correspondenz vom 25. Januar 1871 hierdurch Meine Bestätigung ertheilen«.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972,
Dokument 39 S. 132.

Unterzeichnet ist die Bestätigung von Kaiser Wilhelm, der zugleich preußischer König war. Die Gegenzeichnung stammt vom Minister der geistlichen, Unterrichts- und Medizinal-Angelegenheiten v. Mühler, und gerichtet ist die Bestätigung an den Minister der geistlichen (preußischen) Angelegenheiten.

Der bestätigte Entwurf der Statuten stammt vom einzigen Organ des früher privaten Instituts für archäologische Correspondenz, der Central-Direktion. Die für die Frage des Rechtsstatus des Instituts entscheidenden Bestimmungen finden sich etwas versteckt unter der allgemeinen Überschrift »Zweck der Stiftung« in § 1 Satz 2 und Satz 3 sowie in § 14 über das »Vermögen des Instituts«.

§ 1 Satz 2 des Statuts – man würde heute »der Satzung« sagen – lautet:

»Das Institut ist preußische Staats-Anstalt und hat sein Domicil in Berlin; die wissenschaftliche Thätigkeit desselben aber concentrirt sich in Rom, wo regelmäßig seine Schriften erscheinen«.

§ 1 Satz 3 des Statuts schließt an:

»Dasselbe hat die Rechte einer Corporation, und führt ein eigenes Siegel«.

Mit dem Charakter einer preußischen Staatsanstalt wäre schwerlich vereinbar gewesen, den Sitz der Anstalt in Rom zu belassen. Mit der Fixierung des Sitzes auf Berlin ist aber noch eine andere Anbindung verbunden, nämlich die starke Anlehnung an die Königlich preußische Akademie der Wissenschaften. Ihre philosophisch-historische Klasse entscheidet nicht nur über die Besetzung von fünf der sieben Mitglieder der Central-Direktion, sondern hat auch ein Vetorecht bei der Besetzung der Stellen der beiden hauptamtlichen Secretaire. Daß sich nach dem Statut die wissenschaftliche Arbeit auf Rom konzentriert, bedeutet aber zugleich, daß in Berlin nicht nur die Leitungsaufgaben von Präsident und Zentralkirection wahrgenommen werden, sondern daß auch, wiewohl in beschränkterem Maße, andere wissenschaftliche Aufgaben wie Publikationen von Berlin aus betrieben werden können.

§ 14 des Statuts lautet:

»Das Vermögen des Instituts besteht, abgesehen von Bibliothek, Inventar und dem vom Staate gewährten Zuschuß, theils in dem, dem buchhändlerischen Betrieb unterliegenden Lagerbestand seiner Druckschriften und Kupfertafeln und den buchhändlerischen Ausständen, theils in dem von ihm angesammelten Reservefonds (§ 17.)«.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972,
Dokument 39 S. 128.

Die Central-Direktion hat ihren Jahresbericht dem »vorgesetzten Königl. Ministerium« vorzulegen (§ 6 Abs. 7) und dort bei Kapitalzuwendungen »für deren Belegung« um Genehmigung (§ 18) und bei der Vergabe von Stipendien um Bestätigung (§ 25) nachzusuchen. Das vorgeordnete Ministerium ist, wie sich aus § 25 ergibt, das der geistlichen, Unterrichts- und Medicinal-Angelegenheiten.

Nach § 30 bedarf eine Statutenänderung neben der Einwilligung der Königlichen Akademie der Wissenschaften der landesherrlichen Genehmigung.

Hinsichtlich der Organisation des Instituts bleibt es bei den Prinzipien des privaten Vorläufers. Das entscheidende Organ ist die Central-Direction. Sie leitet das Institut (§ 2 Abs. 1) und vertritt es nach außen, wobei ihm die Eigenschaft eines Vorstandes ausdrücklich zugebilligt wird (§ 5 Satz 1). Die Central-Direction besteht grundsätzlich aus sieben Mitgliedern, von denen fünf durch die philosophisch-historische Klasse der Königlichen Akademie und zwei von der Central-Direction unmittelbar gewählt werden (§ 2). Die Verwaltungsarbeit obliegt dem Sekretariat, deren beide Secretare ihren dauernden Aufenthalt in Rom haben (§ 7). Deren Ernennung erfolgt durch den Kaiser (§ 7) auf Anregung der Central-Direktion und nach Billigung durch die philosophisch-historische Klasse der Akademie, wobei der Dienstweg über die Akademie und den vorgeordneten Minister zum Kaiser führt.

Zum Zwecke des Instituts heißt es in § 1 Satz 1:

»Das Institut für archäologische Correspondenz hat zum Zweck, auf dem Gebiet der Archäologie und den verwandten der Philologie die Beziehungen zwischen den Heimathländern alter Kunst und Wissenschaft und der gelehrten Forschung zu beleben und zu regeln, und die neu aufgefundenen Denkmäler der griechischen und römischen Epoche in rascher und genügender Weise zu veröffentlichen.«

III. Das Deutsche Archäologische Institut als Reichsanstalt in der Kaiserzeit (1874–1918)

Kaum mehr als ein Jahr nach der Gründung der preußischen Staatsanstalt beantragen im Mai 1872 die für die Beratung des Etats des Auswärtigen Amtes zuständigen Kommissarien des Reichstages beim Plenum des Reichstages, es möge den Reichskanzler auffordern, für das Haushaltsjahr 1873 bei der Aufstellung des Haushalts »auf die Umwandlung des archäologischen Instituts zu Rom in eine Reichsanstalt« Bedacht zu nehmen und zudem die Gründung einer Zweiganstalt des Instituts in Athen in Betracht zu ziehen und gegebenenfalls dafür im Haushalt Vorsorge zu treffen. Der Reichstag faßt diesen Beschluß.

Die so frühe Umstellung auf ein Reichsinstitut kurz nach der Etablierung des Deutschen Reiches und die zugleich geäußerten Expansionswünsche nach Athen sind wohl nicht ohne die nationalstaatliche Entwicklung in Europa und die Konkurrenz mit Frankreich und England, aber auch Italien selbst zu verstehen. Gerhart Rodenwaldt schreibt:

»Seit Italiener und Franzosen in Rom sich eigene aufblühende Organisationen geschaffen hatten, mussten die veralteten und von jeher unvollständig durchgeführten Formen [gemeint waren die Sektionen, Anm. des Verf.] vollends als Anachronismus erscheinen.«

Bismarcks Forderung aus dem Jahr 1885, im Institut Rom vorzugsweise die deutsche Sprache zu benutzen, wird ebenfalls davon beeinflusst sein. In dieselbe Richtung geht, daß nunmehr das Auswärtige Amt für das Institut zuständig wird und nicht mehr ein Innenressort.

Am 18. Mai 1874 folgt die Realisation des Reichstagsbeschlusses. Das Verfahren und teilweise die Wortwahl entsprechen dem »Simile« von 1871. Wieder legt die Central-Direction den Entwurf des neuen Statuts vor, welches das Institut als Reichsanstalt bezeichnet, und der Kaiser genehmigt die-

Zum Ganzen s. Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 40 S. 133.

Rodenwaldt, Archäologisches Institut 1829–1929, 33.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 43 sowie 44 und 47.

Auch für das folgende s. Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 42 S. 134–144.

ses Statut, nachdem vorher die Genehmigung des Bundesrats eingeholt worden war.

Im Vorspruch des Statuts wird der Wechsel des Instituts von einer preußischen zu einer Reichsanstalt als »dessen Übergang von Preußen auf das Deutsche Reich« bezeichnet. Diese Terminologie wird in dem Genehmigungsschreiben des Kaisers präzisiert. Es heißt dort:

»Aufihren Bericht vom 14. d. M. will Ich die Umwandlung des Instituts für archäologische Correspondenz in eine Anstalt des Deutschen Reichs hierdurch genehmigen und den anbei zurückfolgenden vom Bundesrath genehmigten Statuten des genannten Instituts mit dem Vorbehalt Meine Bestätigung ertheilen, dass Abänderungen des Statuts nach Massgabe der in der Ausführung zu machenden Erfahrungen herbeizuführen sind«.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 41 S. 134.

Das Statut lehnt sich im Aufbau stark an das Statut der preußischen Anstalt an. So findet sich wieder in § 1 unter dem Titel »Zweck der Stiftung« die entscheidende Aussage zum Rechtsstatus:

»Das Institut ist Reichsanstalt und hat sein Domicil in Berlin; die wissenschaftliche Thätigkeit desselben hat daneben ihren stetigen Sitz in Rom und Athen, wo regelmässig seine Schriften erscheinen. Dasselbe hat die Rechte einer Corporation und führt ein eigenes Siegel«.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 42 S. 135.

Zum Vermögen sagt der nämliche § 14 dasselbe wie im oben zitierten Statut von 1871; nur bei den Zuschüssen wird »Preußen« durch »Reich« ersetzt. Eingehender wird die Rechenschaftspflicht über die Zuschüsse des Reichs geregelt (§ 15). Die Central-Direction hat auf der Grundlage der Ansätze des Reichshaushaltsetats einen Etat aufzustellen, der vom Auswärtigen Amt zu vollziehen ist. Über die Verwaltung der zugewiesenen Mittel ist dem Auswärtigen Amt jährlich Rechnung zu legen. Auch die Annahme und Belegung bzw. Unterbringung von Kapitalzuwendungen bedarf der Genehmigung des Auswärtigen Amtes.

Die Berichte sind nun dem Auswärtigen Amt vorzulegen (§ 6 Abs. 6); bei den Jahresberichten wird dieses als das »vorgesezte Auswärtige Amt« bezeichnet (§ 6 Abs. 7).

Intensiver als 1871 sind die Regeln über die Stipendien. Von gewissen Anforderungen kann das Auswärtige Amt Dispens erteilen; es entscheidet auf Vorschlag der Central-Direction (§ 24).

Änderungen der Statuten bedürfen sowohl der Zustimmung des Bundesrates als auch der Kaiserlichen Genehmigung (§ 30).

Die Binnenorganisation des Instituts mit Central-Direction (§§ 2–6a) und Secretairen (§ 7–10) bleibt erhalten. Die Central-Direction besteht nun aus elf Mitgliedern, nämlich fünf von der philosophisch-historischen Klasse der Akademie der Wissenschaften gewählten, die der Akademie angehören müssen, zwei in Berlin ansässigen und vier weiteren in Deutschland, aber nicht in Berlin ansässigen, welche die Central-Direction wählt (§ 2). Zu den zwei römischen Secretairen ist nun einer in Athen hinzugekommen (§ 7).

Die Zweckbestimmung des Instituts ist dieselbe geblieben (§ 1 Satz 1). Lediglich aus dem zusätzlichen Sitz Athen für die »wissenschaftliche Thätigkeit«

ergibt sich ein Ausgreifen auf Griechenland. Zwar waren auch schon vorher die griechischen Altertümer in den Blick gekommen, gemeint waren aber in erster Linie offenbar die in Italien belegen.

Im Jahre 1885 werden die Secretaire in Athen wie schon in Rom auf zwei erhöht. 1887 kommt es zur Namensänderung in »Deutsches Archäologisches Institut« und die Organisation wird professionalisiert, indem eine beamteter General-Secretar in Berlin eingesetzt wird, dem aber noch nicht die Leitung und auch nicht die Vertretung des Instituts übertragen wird, die weiterhin bei der Central-Direction liegt. Die Stellung der Königlich preußischen Akademie wird etwas geschwächt, weil sie unmittelbar nur noch vier statt fünf Mitglieder in die Central-Direction entsenden kann. Im übrigen behält sie aber eine Reihe von Vorrechten. Der General-Secretar und die vier Secretare in Rom und Athen werden Reichsbeamte. 1901 wird die Römisch-Germanische Kommission dem Institut attachiert. 1904 tritt in Berlin ein Bureaubeamter als professionelle Kraft neben den Generalsekretar.

1914 kommt es zu einer gravierenden Änderung der Zusammensetzung der Zentralkommission. Es tritt ein Beamter des Auswärtigen Amtes hinzu. Die Königlich preußische Akademie der Wissenschaften hat nur noch ein Vorschlagsrecht für drei Mitglieder von insgesamt 16, die von den einzelnen Staaten des Reichs entsandt werden. Die Zentral-Direction hat ein eigenes Vorschlagsrecht für drei weitere und die Leiter der Institute in Rom und Athen sowie der Direktor der Römisch-Germanischen Kommission können »je nach Umständen« stimmfähig zugezogen werden. Der Name des Instituts wird in »Archäologisches Institut des Deutschen Reiches« geändert.

IV. Das Institut in der Weimarer Zeit und unter dem Nationalsozialismus

Trotz der gravierenden Umbrüche, die Deutschland in dieser Zeit bestimmten, war es im Hinblick auf die äußere Verfassungsgeschichte des Instituts die ruhigste Zeit. Obwohl es offenbar schon bald nach der Satzungsgebung 1914 Änderungswünsche aus der Zentralkommission gegeben hatte, wird die Satzung von 1914 in diesen beiden deutschen Verfassungsepochen nicht geändert. In der Weimarer Zeit, nämlich im Jahre 1929, wird lediglich die Amtsbezeichnung Generalsekretar durch Erlass des Reichspräsidenten in Präsident umgewandelt.

Schon am 1. März 1934 macht der Präsident die Abteilungen damit vertraut, daß auch im Institut das Führerprinzip gelte. Schon die ungewöhnliche Form dieser Mitteilung,

»Im Anschluss an diese Sitzung [des Engeren Ausschusses, Anm. des Verf.] möchte ich auf Folgendes aufmerksam machen«,

aber auch ihr Inhalt im einzelnen deuten eher darauf hin, daß an eine tatsächliche Änderung der bisherigen Praxis nicht gedacht war. Eine entsprechende Statutenänderung ist jedenfalls nicht ins Auge gefaßt worden.

1934 wird das Institut, das seit 1874 zum Ressort des Auswärtigen Amtes gehörte, kurze Zeit dem Reichsinnenminister und dann dem Reichsminister für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung unterstellt. Im Gespräch war auch eine Unterstellung unter das Propagandaministerium, die aber vereitelt werden konnte.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 60 S. 195.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 61 S. 198.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 62 S. 198.

V. Die Zeit von 1945 bis 1953

Der Zusammenbruch trifft auch das Institut schwer. Die Auslandsabteilungen werden von den jeweiligen Sitzländern oder internationalen Organisationen in Verwaltung genommen. Die Zentrale in Berlin ist schwer beschädigt. Soweit das Institut in Berlin belegen ist, wird es nach 1945 treuhänderisch vom Magistrat von Groß Berlin und später vom Land Berlin verwaltet, die Römisch-Germanische Kommission von der Stadt Frankfurt bzw. dem Land Groß-Hessen. Auf der Basis noch des alten Statuts von 1914 wird zunächst ein kommissarischer Präsident eingesetzt und provisorisch die Zentralkommission besetzt. Mit Inkrafttreten des Grundgesetzes 1949 und der Etablierung der Bundesverwaltung beginnen die Verhandlungen über die Beendigung der Treuhänderei. Da das Auswärtige Amt erst 1951 eingerichtet wird, ist der Bundesminister des Inneren zuständig. Die Verhandlungen ziehen sich bis 1953 hin. Um die Rückführung der Auslandsinstitute unter deutsche Verwaltung kümmert sich auch schon vor 1953 der Bund.

Man behilft sich in dieser Zeit weiter mit der Satzung von 1914, die in einigen Teilen überholt war. Erst im Jahre 1952 kommt es zum ersten Versuch einer Neufassung.

VI. Von den Satzungsversuchen 1953 bis zur Neufassung der Satzung im Jahre 1961

Die ersten Entwürfe einer neuen Satzung, die im Institut entwickelt worden sind, versuchen, an der Struktur der Organisation festzuhalten, sie aber den seit 1914 eingetretenen Veränderungen anzupassen. Zum Rechtsstatus des Instituts werden die alten Festlegungen übernommen und auf die neue Rechtslage außerhalb des Instituts umgestellt. Dabei geht man in steter Abstimmung mit dem zuständigen Bundesministerium des Innern vor.

Mit einem aus der Zentralabteilung des Bundesinnenministeriums stammenden Entwurf wird dieses Konzept verworfen. Er sieht die Tilgung aller Vorschriften vor, die auf eine Selbständigkeit des Instituts schließen lassen könnten. Die Regeln über das Vermögen des Instituts, über seine Vertretung nach außen, über das Recht zur Führung eines eigenen Siegels und vor allem die Festlegung, daß das Institut die Rechte einer Korporation hat, entfallen. Selbst die Charakterisierung als Bundesanstalt anstelle der Bezeichnung »Reichsanstalt« im Statut von 1914 entfällt ersatzlos. Im weiteren Verlauf der Debatte mit dem Bundesinnenministerium kann das Institut nur die Festlegung durchsetzen, daß es eine wissenschaftliche Korporation ist. Die entsprechende Stelle der Satzung lautet nun nur noch: »Das Institut hat seinen Sitz in Berlin. Es ist eine wissenschaftliche Korporation. Es führt das kleine Bundes-siegel«. Das kleine Bundessiegel dürfen nur Bundesbehörden führen. In dem Ermächtigungserlaß des Bundesinnenministers an das Institut, die Satzung zu erlassen, reklamiert dieser zudem eine Zuständigkeit als fach- und dienstaufsichtführende Behörde gegenüber dem Institut.

Es bleibt umstritten, ob die Satzung am Einspruch des Bundesrates scheitert, während sie schon im Druck ist, oder an der mangelnden Veröffentlichung. Hintergrund sind kompetenzrechtliche Fragen im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern. Die Länder verlangen unter anderem, daß die Selbständigkeit des Instituts in der Satzung klar festgelegt wird und daß das Institut nicht dem Innen- sondern dem Außenministerium zugeordnet wird. Sie sind also davon ausgegangen, daß dem Bund der Betrieb eines solchen wis-

s. Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 67 S. 203 ff. zur letzten Fassung der Satzung und Dokument 66 S. 202 zum Ermächtigungsschreiben.

senschaftlichen Instituts nur unter dem Gesichtspunkt der auswärtigen Kulturpolitik zugestanden werden könne und daß ein solches Institut nicht als eine Art Bundesbehörde organisiert werden dürfe. Außerdem fordert die Kultusministerkonferenz die Einrichtung eines Kuratoriums, in dem die Länder einen beherrschenden Einfluß haben sollten.

Die Streitigkeiten ziehen sich bis 1961 hin. Zur Frage der Selbständigkeit zieht sich das Bundesinnenministerium auf die Behauptung zurück, auch das alte Statut von 1914 habe keine ausdrückliche Erklärung einer Selbständigkeit enthalten. Da die ressortmäßige Zuordnung in der Hand des Bundeskanzlers liegt und der Bundesrat keinen Einfluß auf die innerorganisatorischen Kompetenzmöglichkeiten des Bundes hat, konnte sich der Bundesrat in beiden Fragen nicht durchsetzen. Eine Schwäche der Länderposition lag auch darin, daß offensichtlich keines von ihnen bereit war, das Institut zu übernehmen. Den Ländern wird aber ein Mitspracherecht bei der Besetzung der Zentralkommission zugestanden. Im übrigen setzt sich der 1953 gescheiterte Entwurf in den für den Gutachtauftrag entscheidenden Passagen 1961 durch und ist für das Gutachten in den hier interessierenden Punkten maßgebend.

Die Auslandsinstitute werden durch Abteilungen und Außenstellen in Istanbul, Madrid, Kairo, Bagdad und Teheran ergänzt. Die Zahl der Mitglieder der Zentralkommission wächst weiter. Ihre wissenschaftlichen Mitglieder können nur im Einvernehmen mit der zuständigen obersten Landesbehörde ernannt werden.

VII. Die weitere Entwicklung des Instituts bis zur geltenden Satzung von 1995

1969 wird durch Satzungsänderung die Kommission für Alte Geschichte und Epigraphik dem Institut angeschlossen. Im Jahre 1970 verfügt der Bundeskanzler die Rückführung des Instituts in den Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes.

Erst 1982 kommt es zu einer neuen Satzungsgebung. Mittlerweile ist als dritte Kommission die für Allgemeine und Vergleichende Archäologie in Bonn hinzugekommen, und die Leiter der Auslandsabteilungen und dieser Kommissionen sind automatisch Mitglieder der Zentralkommission. Außerdem kann das Institut Stationen und Außenstellen errichten. Die Zahl der Vertreter der klassischen Archäologie in der Zentralkommission wird auf zehn festgelegt, und dazu werden Ländergruppen gebildet.

Die bisher letzte Satzung des Instituts von 1995 nennt neben den Auslandsabteilungen Rom, Athen, Kairo, Istanbul und Madrid, eine Orient- und eine Eurasien-Abteilung.

VIII. Die rechtsgutachtlichen Äußerungen zur Rechtsstellung des Instituts

In der Phase der Satzungsgebung seit 1955 bis zum Jahre 1993 werden sowohl im Bundesinnenministerium als auch im Auswärtigen Amt eine Reihe von Gutachten zur Rechtsstellung des Instituts verfaßt. Auch das Institut läßt im Jahre 1955 ein Rechtsgutachten erstellen. Die Rechtslage schien also vor dem Erlaß der Satzung im Jahre 1961 wie auch danach alles andere als klar.

Das Gutachten der Rechtsanwältin Huber-Simons aus Freiburg vom 6. Juni 1955 sieht in dem Institut nach dem Statut von 1914 eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, da die Zentralkommission das entscheidende Gremium des Instituts sei und es »aus den Mitgliedern des Instituts bestand« (S. 8). Es bestün-

den zwar auch anstaltliche Elemente, die Bezeichnung als Reichsanstalt reiche aber nicht aus, das Institut zur Anstalt zu machen, da der Begriff nicht eindeutig genug sei (S. 9). Daher sei Art. 130 Abs. 3 GG als *lex specialis* zu Art. 30 GG (S. 6) maßgebend (S. 6–10), wonach der Bund allein, und das heißt ohne Mitwirkung der Länder über den Bundesrat oder die Kultusministerkonferenz (S. 14–15), die Aufsicht über das Institut führe. Eine Veröffentlichung der Satzung sei nicht notwendig gewesen, da alle Mitglieder wegen der Zustimmung der Zentralkommission einverstanden gewesen seien (S. 12–14).

Am 30. November 1955 wird im Bundesinnenministerium für den Leiter der Zentralabteilung ein Gutachten gefertigt, nachdem sich der Präsident geweigert hatte, einen vom Ministerium abgeordneten Regierungsrat zum Verwaltungsleiter zu ernennen. Das Gutachten sieht in dem Institut vor 1945 eine unselbständige Reichsanstalt. Der Körperschaftscharakter gehe ihm ab, weil die Mitglieder der Zentralkommission, anders als das Frau Huber sehe, das Institut nicht trügen, sondern nur verwalteten (S. 2). Das Schwergewicht des Instituts liege bei den sachlichen Mitteln (S. 3). Die Selbständigkeit gehe dem Institut ab, weil es zu ihrer Verleihung »im allgemeinen« eines Gesetzes bedürft hätte, das nicht vorliege. An einer ausnahmsweisen Verleihung durch Regierungsakt fehle es, weil nicht der Kaiser, sondern der Bundesrat zuständig gewesen wäre (S. 4). Das Institut sei 1945 untergegangen und vom Land Berlin bzw. vom Land Hessen als Landeseinrichtung wieder errichtet worden, wie auch die Übertragungen 1953 auf den Bund ergäben. Andernfalls hätte man nach Art. 130 Abs. 1 Satz 2 GG verfahren und die Zustimmung des Bundesrates einholen und zudem das Institut selbst beteiligen müssen (S. 5–7). Da das Institut als unselbständige Anstalt vom Bund übernommen worden sei, hätte die Selbständigkeit nach Art. 87 Abs. 3 GG nur durch Gesetz zuerkannt werden können. Die Satzung (von 1953) könne auch nicht als Anerkennung des Bundesinnenministeriums gedeutet werden, eine selbständige Anstalt übernehmen zu haben. Der Begriff »wissenschaftliche Korporation« sei kein Rechtsbegriff, die Satzungsgebung sei unselbständig erfolgt und die vorgeschriebene Führung des kleinen Bundessiegels, das nur Bundesbehörden führen, spreche ebenfalls dagegen (S. 7–8). Das Institut unterliege daher wie alle anderen Bundesbehörden der Aufsichts- und Weisungsgewalt des aufsichtsführenden Ministeriums (S. 9).

Ein weiteres Gutachten für den Leiter der Zentralabteilung durch Regierungsassessor Hölder vom 2. März 1956 bestätigt die Ergebnisse des Gutachtens vom 30. November 1955 zum Rechtsstatus des Instituts. Als Kompetenztitel zur Schaffung eines neuen archäologischen Instituts wird Art. 32 GG herangezogen, aber ebenfalls auf die Notwendigkeit eines Gesetzes nach Art. 87 Abs. 3 GG verwiesen (S. 1). Gegenüber der Bitte des Präsidenten um einen rechtsmittelfähigen Bescheid zum Rechtsstatus des Instituts wird für Ablehnung plädiert (S. 2–4).

Ein außerordentlich umfangreiches Gutachten wird am 15. Juni 1969 im Bundesinnenministerium von Oberregierungsrat Nieding erstellt. Er wendet sich energisch gegen die in den vorangegangenen Gutachten aus dem Ministerium vertretene Meinung, das Institut sei 1945 untergegangen: dies sei ebensowenig wie der deutsche Zentralstaat (S. 18). Daher habe es keine Neugründung durch Berlin und Hessen gegeben. Gewichtige Gründe sprächen für eine rechtliche Selbständigkeit des Instituts nach den Satzungen, die bis 1953/1961 gegolten haben. Durch die Satzung von 1953, die er als gültig betrachtet, sei das Institut aber zu einer unselbständigen Anstalt geworden (S. 18). Es unterliege auch unter Berücksichtigung von Art. 5 Abs. 3 GG der vollen Dienst- und Fachaufsicht. Diese seien nur insofern beschränkt, als der

Bundesinnenminister durch Genehmigung der Satzung Einschränkungen zugestanden habe (S. 19–20).

Nachdem die Zuständigkeit für das Institut 1970 vom Bundesministerium des Innern auf das Auswärtige Amt übergegangen ist, erstellt Attaché Fernau am 24. Mai 1985 ein Rechtsgutachten »Zur Frage der Rechtspersönlichkeit des Deutschen Archäologischen Instituts«. Anlaß waren offenbar Fragen prozessualer und vertretungsrechtlicher Art, wer also klagen oder beklagt werden müsse, wenn das Institut involviert sei, oder wer Kooperationsabkommen etwa mit ausländischen Instituten abschließen müsse. Wie man aus dem noch zu behandelnden Gutachten des Attachés Simandl aus dem Jahre 1993 erfährt, war Anlaß ein Zivilprozeß. Fernau läßt die bisherigen Gutachten Revue passieren und geht dann genauer auf die Entwicklungsgeschichte des Instituts unter dem Gesichtspunkt seiner Rechtsstellung ein, wobei er mit der Gründung als Reichsinstitut im Jahre 1874 beginnt (S. 10 ff.). Er begründet differenziert, warum es unter der Reichsverfassung von 1871 keinen Gesetzesvorbehalt für die Errichtung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts gegeben hat (S. 10–13), warum der Bundesrat für die Errichtung zuständig war (S. 13–14) und warum das Institut nach der Satzung alle Voraussetzungen für eine juristische Person erfüllte (S. 14–18). Das Institut sei als eigene Rechtspersönlichkeit auch nicht 1945 untergegangen, weil es seine Tätigkeit nicht endgültig eingestellt habe, und ein Entzug der Selbständigkeit sei nur durch Gesetz möglich gewesen (S. 20–25).

Am 13. Juli 1993 wird das letzte behördliche Gutachten durch den Attaché Simandl erstattet. Anlaß war eine Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes vom 16. März 1993, der anregte zu prüfen, ob die satzungsmäßigen Aufgaben des Instituts, die dem Kulturbereich zuzuordnen seien, weiterhin eine Sache des Bundes sein sollen (S. 8 des Gutachtens). Simandl konstatiert, daß bei allen Auseinandersetzungen bisher die Bundeskompetenz nie in Frage gestellt worden sei, umstritten sei lediglich gewesen, ob sie auf Art. 73 Nr. 1 (auswärtige Angelegenheiten) oder Art. 74 Nr. 13 (Förderung der wissenschaftlichen Forschung) GG beruhe, ob das Institut eigene Rechtspersönlichkeit besitze und »im Anschluß daran, welcher Absatz des Art. 130 GG anwendbar sei« (S. 8). Simandl geht von Art. 130 GG mit seinen Überleitungsregeln für vorhandene Einrichtungen aus, sieht Abs. 3, der keine Mitwirkung des Bundesrates vorsieht, als *lex specialis* zu Abs. 1 an, der eine solche verlangt, und konstatiert, daß Abs. 3 nur für selbständige Einrichtungen gilt. Eine solche attestiert er dem Institut vor und zwangsläufig nach 1945, verlangt aber, daß die Überleitung nur bei solchen Einrichtungen stattfinden könne, die nach Art. 87 ff. GG auch vom Bund neu hätten errichtet werden können (S. 9–12). Eingehend weist er nach, daß die Tätigkeit des Instituts als auswärtige Kulturpolitik zu charakterisieren sei, die ein Unterfall der auswärtigen Angelegenheiten sei (S. 12–13). Eine für Art. 87 Abs. 3 GG genügende Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Nr. 13 GG (Förderung der wissenschaftlichen Forschung) lehnt er ab, weil diese nicht zur Forschung durch den Bund selbst führen könne. Auch eine Kompetenz aus Art. 91 b GG sowie eine ungeschriebene Bundeskompetenz verneint er (S. 14–15).

Damit enden die gutachtlichen Bemühungen zur Klärung der Rechtsstellung des Instituts. Resümiert man die wichtigsten Streitpunkte, so ist schon die Rechtsstellung zur Kaiserzeit strittig, werden die Wirkungen des Zusammenbruchs 1945 auf das Institut diametral unterschiedlich gesehen, wird die Kompetenzfrage im Hinblick auf das Verhältnis von Bund und Ländern vor allem unter dem Gesichtspunkt der Anwendbarkeit von Abs. 1 oder Abs. 3 des Art. 130 GG unterschiedlich eingeschätzt sowie die Frage der Gültigkeit der

Satzung 1953 ebenso konträr behandelt wie die Frage, ob durch Satzungsgebung nach 1945 die Rechtsstellung jedenfalls in der Intention geändert worden ist und geändert werden konnte.

C. Die Rechtsnatur des Deutschen Archäologischen Instituts

I. Die Rechtslage von 1829 bis 1871

In den heutigen Kategorien handelt es sich bei dem Instituto di Corrispondenza Archeologica um eine privatrechtliche Gründung. Daran ändert weder die Tatsache der Protektion dieser Gründung durch den preußischen Kronprinzen etwas noch die zunehmende finanzielle Unterstützung der Arbeit durch den preußischen Staat. Die Protektion spiegelt das prinzipielle Interesse an der Arbeit des Instituts wider. Er unterstützt damit ideell sowohl die Gründung als auch die Arbeit des Instituts. Diese Unterstützung gilt aber einer fremden Aktivität, und zwar keiner staatlichen, sondern einer privaten. Auch die zunehmende staatliche finanzielle Unterstützung gilt einer Aktivität, die zwar offensichtlich im Interesse des preußischen Staates, aber außerhalb seines Organisationsraumes betrieben wird.

Die Gründung des Instituts ist von Privaten betrieben worden. Es besteht aus ordentlichen Mitgliedern, Mitgliedern ehrenhalber, Korrespondenten und assoziierten Personen.

Siehe Capitolo 2 des Statuts von 1830, in dem das personelle Substrat des Instituts noch als »Partecipanti« umschrieben wird, und diese auf »membri, Socj corrispondenti, e associati« festgelegt werden, während es in der Fassung von 1834 in der Überschrift des Kapitels II zwar noch den Begriff »Partecipanti« beibehält, in Art. 1 aber fortfährt: »L' Instituto si compone di membri, socj corrispondenti ed associati«.

Diese Personen zeichnen sich alle dadurch aus, daß sie einen unmittelbaren Bezug zur wissenschaftlichen Arbeit des Instituts haben. Staatsfunktionäre als solche fallen nicht unter diesen Personenkreis.

Welche Rechtsnatur im einzelnen das Institut bis 1871 hatte, mag dahinstehen. Es ist davon auszugehen, daß das für Rom im Jahre 1829 geltende Recht des Kirchenstaates maßgebend gewesen ist, da die Gründung ganz bewußt in Rom vorgenommen wurde und das Statut in Italienisch abgefaßt worden ist. Es spricht alles dafür, daß es sich um einen Verein handelt, da das Statut von Teilnehmern bzw. teilweise von Mitgliedern spricht.

Wahrscheinlich ist auch, daß es sich nicht um einen nichtrechtsfähigen, sondern um einen rechtsfähigen Verein handelt. Schon in der Ursprungsfassung des Statuts ist neben der Regelung der allgemeinen Verwaltung des Instituts Wert gelegt auf die Regelung der Verwaltung des ökonomischen Bereichs. Sie liegt in den Händen des Sekretärs und des Archivars. Als die Mittel (fondi) des Instituts werden in Kapitel 7 unter § 2 die Mitgliedsbeiträge und die Erlöse aus dem Verkauf der Publikationen genannt.

Schon fünf Jahre später wird es für notwendig gehalten, ein eigenes Kapitel dem Eigentum (Proprietà) zu widmen und in Art. 1 die Eigentumsbestandteile aufzuführen. Bei der Aufzählung fehlen neben der offensichtlich immer wertvoller gewordenen Bibliothek auch nicht die Gerätschaften des Instituts.

Die Arbeit des Instituts nahm offenbar einen solchen Umfang an, daß sie auf ehrenamtlicher Basis nicht mehr geleitet werden konnte. Aus dem Entwurf eines Antrags der Zentralkommission an den preußischen König vom Jahre 1857

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972,
Dokument 16 S. 55 und Dokument 19
S. 76.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972,
Dokument 16 S. 59.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972,
Dokument 19 S. 84.

ergibt sich, daß der Protektor schon kaum dreizehn Jahre nach der Gründung die Besoldung der beiden Sekretäre übernommen hatte. Spätestens daraus ist zu schließen, daß das Institut eigene »Bedienstete« hatte. Dies aber ist ein starkes Indiz dafür, daß das Institut eine eigene Rechtspersönlichkeit hatte, da es in der Lage war, Verträge mit dem Personal zu schließen.

Maßgebende Vertreter des Instituts wie Gerhard sind wie selbstverständlich davon ausgegangen, daß es sich bei dem Institut um einen Privatverein handelt. So formuliert Gerhard in dem Entwurf einer Antragsbegründung zur Errichtung einer preußischen Anstalt bei der Darstellung der Gefährdungen des Instituts wie selbstverständlich: »so lange es [sc. das Institut] nicht aus der Geltung eines von Preußen beschützten Privatvereins in die feste Stellung eines preußischen Staatsinstituts übergeht«.

Bis 1871 änderte sich an dieser Rechtssituation des Instituts nichts, obwohl sich das Institut immer stärker dem preußischen Staat näherte. Die Verlagerung der Zentralkommission aus Rom nach Berlin ist nur ein äußeres Zeichen.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 26 S. 104.

II. Die Rechtslage von 1871 bis 1874

Eine entscheidende Änderung der Rechtsstellung des Instituts bedeutete die »Allerhöchste Bestätigung Seiner Majestät des Kaisers und Königs« für das am 25. Januar 1871 von der Central-Direction beschlossene neue Statut des Instituts für archäologische Correspondenz. Ihre Bedeutung und ihre Rechtswirkung hängen zum einen von der Intention der Statutsänderung, zum anderen davon ab, ob diese Intention hinreichenden Ausdruck in dem Statut und seiner Bestätigung gefunden hat, zum dritten davon, ob die Beteiligten eine hinreichende Rechtsmacht zur Realisierung des Intendierten gehabt haben und zum vierten schließlich, ob die formalen Voraussetzungen erfüllt sind.

1. Vorüberlegungen zum neuen Statut vom 25. Januar 1871

Der oben schon erwähnte Entwurf einer Antragsbegründung aus dem Jahre 1857 aus der Hand Gerhards, der in Sprache, Aufbau und Argumentationskraft von bewundernswertem Elan ist, legt schon die Grundlage für die radikale Satzungsänderung. Er ist überschrieben mit »Promemoria den Wunsch einer Umbildung des archäologischen Instituts zur Staatsanstalt betreffend«. Das Ziel war also die Umwandlung des privaten Vereins in eine (preußische) Staatsanstalt. Ein wenig später wird im Text auf außenpolitische Gefährdungsmöglichkeiten für das Institut hingewiesen, »so lange es nicht aus der Geltung eines von Preußen beschützten Privatvereins in die feste Stellung eines preußischen Staatsinstituts übergeht«, und dann im Hinblick auf die prekäre finanzielle Lage ausgeführt: »Es mag minder erheblich sein, daß die beim Institut thätigen Gelehrten durch Nachteile ihrer jetzt nur temporären Stellung und Besoldung jenen Wunsch anzuregen bemüht sind: um so erheblicher ist es, daß jene dem Institut auch aus andern Gründen zu wünschende Fixierung als Staatsinstitut vielleicht die einzige Form ist, um auch die sonst hoffnungslos von ihm vermißte, bald 30 Jahre hindurch vergebens erstrebte, pecuniäre Basis herbeizuführen«. Vor der Aufzählung der positiven Effekte einer solchen Umwandlung für Preußen formuliert Gerhard schließlich: »Glücklicherweise hat jener Gedanke, eine Umbildung des Instituts zu einer preußischen Staatsanstalt zu befürworten, auch an und für sich viel Empfehlendes [...]«.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 26 S. 102.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 26 S. 104 f.

In der Beilage E zu dem Entwurf, in der Gedanken zum Statut geäußert werden, heißt es unter »1. Umbildung zur Staatsanstalt«:

»Das Institut für archäologische Correspondenz, seit 1829 durch einen Privatverein zu Rom gestiftet tritt durch neuen huldreichen Willensakt seines kgl Gründers und Beschützers in die Rechte und Verpflichtungen einer preußischen Staatsanstalt ein«.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972,
Dokument 26 S. 107.

Gerhard macht sich in dem Entwurf auch schon Gedanken, wie die Beziehung eines wissenschaftlichen Staatsinstituts zum Staat aussehen könnte. Was »die dienstliche Stellung und Controlle des Instituts« betreffe, »so ligt es am Tage daß in jeder wissenschaftlichen Beziehung den betreffenden Staatsbehörden durch die bisherige Leitung der Institutsdirection und regelmäßige Berichte von derselben genügt werden kann woneben jedoch es wünschenswert bleibt daß dem Institut in der Person des preußischen Gesandten der Vortheil einer persönlichen Vertretung für Nothfälle zugewandt werden [sic !], in welchen derselbe dann etwa als Curator oder Vicepräsident fungiren und zugleich die Controlle der administrativen Zustände des Instituts übernehmen könnte«.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972,
Dokument 26 S. 107.

Der eigentliche Antrag ist nicht mehr vorhanden. Es ist aber anzunehmen, daß er sich nicht allzu weit von Gerhards Entwurf entfernt hat. Eduard Gerhard war der Mitgründer des ursprünglichen Instituts und die treibende Kraft, hatte also Autorität und seine in Rieches Sammlung der Satzungen wiedergegebenen Schreiben zeigen ihn als einen Wissenschaftler und Wissenschaftsmanager, der sich immer um Abstimmung bemühte. Er selbst richtet den Entwurf an die Mitglieder der Central-Direction und formuliert dabei: »sollten wie ich verhoffe dieselben meiner Ansicht beipflichten [...]«. Rodenwaldt schreibt:

Rodenwaldt, Archäologisches Institut
1829–1929, 24 f.

»kurz vor seinem Tode unterzeichnete noch Gerhard den Immediatantrag an den königlichen Protektor, in dem gebeten wurde, das Institut in eine mit der Königlichen Akademie der Wissenschaften in Beziehung zu bringende und mit Korporationsrechten ausgestattete Staatsanstalt zu verwandeln und die bisherige Subvention durch eine dauernde Dotation zu ersetzen.«

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972,
Dokument 27 S. 109.

Der Vorstoß hatte zwar keinen unmittelbaren Erfolg, er schien aber dem preußischen Staat so überzeugend, daß er schon ein Jahr später sich zu einer vollen Dotierung des Instituts verstand und dabei den Betrag einsetzte, den Gerhard in seinem Entwurf als die notwendige jährliche Leistung für ein Staatsinstitut berechnet hatte.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972,
Dokument 26 S. 105 f.

Von Seiten des Instituts war also die Intention klar: Man wollte sowohl aus Gründen der finanziellen Sicherheit, aber auch zum Schutz vor anderen Gefährdungen im Ausland die Umwandlung des privaten Vereins, der 1829 gegründet worden war, in eine staatliche preußische Einrichtung, wobei nicht die dem Verein adäquate genossenschaftliche Form der Körperschaft als Lösung vorschwebte, sondern die einer Staatsanstalt.

2. *Das für die staatliche Einrichtung von der Central-Direction beschlossene Statut*

Da die Central-Direktion das einzige Organ des privaten Vereins war, oblag ihr die Änderung der Statuten. So war auch 1834 verfahren worden. Am Ende der Neufassung des Statuts heißt es:

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972,
Dokument 19 S. 85.

»*Questi statuti, letti ed approvati nell'adunanza romana della Direzione dei 6 di marzo [...]*«

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972,
Dokument 39 S. 124.

Im Vorspruch des Statuts von 1871 heißt es daher zu Recht:

»*sind von der statutenmäßig dazu befugten Central-Direction [...] die folgenden Statuten [...] festgesetzt*«.

Die Central-Direction hob das bis dahin geltende Statut auf und ersetzte es durch das neue. Sie berief sich dabei auf die Genehmigung der Königlichen Akademie der Wissenschaften und machte den Vorbehalt der Bestätigung des Statuts durch den Kaiser und König.

Daß ausdrücklich auf die Genehmigung durch die Akademie hingewiesen wird, hat damit zu tun, daß das Statut der Akademie unter anderem die Verpflichtung auferlegt, Mitglieder der Central-Direction zu wählen und die Auswahl der Secretare zu bestätigen. Ohne die Zustimmung der Akademie hätte diese Bestimmung gegenüber der Akademie keine Wirkung entfalten können; es sollte offensichtlich nicht nur ein Angebot sein. Der Vorbehalt der Bestätigung des Statuts durch den Kaiser und König schien notwendig, weil Private, und darum handelte es sich bei der statutengebenden Central-Direction, nicht in der Lage sind, einseitig den Staat zu verpflichten. Ob die vorgesehene »Bestätigung« ausreicht, ist eine noch zu prüfende Frage.

Das Statut äußert sich in § 1 ausdrücklich zur Rechtsnatur der durch das neue Statut zu schaffenden Einrichtung. Es heißt dort in Satz 2 und 3:

»Das Institut ist preußische Staats-Anstalt und hat sein Domicil in Berlin; die wissenschaftliche Thätigkeit desselben aber concentrirt sich in Rom, wo regelmäßig seine Schriften erscheinen. Dasselbe hat die Rechte einer Corporation, und führt ein eigenes Siegel«.

Insofern das Statut dem Institut die Qualität einer preußischen Staatsanstalt zuspricht, folgt es exakt den Vorüberlegungen, die, wie oben gezeigt, in den Reihen des Instituts von prominenter Seite angestellt worden waren. Statut und Intentionen decken sich also in diesem Punkte.

Das Statut äußert sich auch zur Rechtsqualität des Instituts im einzelnen. Es habe, so sagt § 1 Satz 3, »die Rechte einer Corporation«. Wohlgermerkt wird nicht statuiert, das Institut sei eine Corporation, sondern es habe nur deren Rechte. Damit wird eine Terminologie aufgenommen, die in Preußen seit dem Allgemeinen Landrecht von 1794 (ALR) einen prominenten Status hat. Im Zweiten Teil verfügt das ALR in § 25 des Sechsten Titels: »Die Rechte der Corporationen [...] kommen nur solchen vom Staate genehmigten Gesellschaften zu, die sich zu einem fort dauernden gemeinnützigen Zweck verbunden haben«. Zu den Rechten der Corporationen gehörte nach den nachfolgenden Bestimmungen u. a. die Fähigkeit, eigenes Vermögen zu haben; so spricht in demselben Titel § 91 vom »gemeinschaftlichen Vermögen« und die §§ 84 und 92 gehen von einem »Gesellschaftsvermögen« aus. § 86 geht davon aus, daß die Corporation »äußere Gesellschaftsrechte« besitzt. Ganz generell wird den Corporationen die Eigenschaft einer »moralischen Person« zuerkannt (§ 81) und zur Erläuterung sagt der folgende § 82, daß sie »in Rücksicht auf ihre Rechte und Verbindlichkeiten gegen Andere [...] nach eben den Gesetzen, wie andere Mitglieder des Staates, beurteilt werden«. Die moralische Person ist also eine Kunstschöpfung, die der natürlichen Person in ihrem grundsätzlichen Rechtsstatus gleichsteht. Heute spricht man statt von einer moralischen von einer juristischen Person. Nach dem Allgemeinen Landrecht bedarf eine Gesellschaft mit Corporationsstatus der Genehmigung des Staates.

Das Allgemeine Landrecht war 1871, als das Statut der Staatsanstalt beschlossen und bestätigt wurde, unter anderem auch durch die preußische revidierte Verfassung von 1850 schon überlagert. Diese legte in Art. 31 fest: »Die Bedingungen, unter welchen Korporationsrechte erteilt oder verweigert werden, bestimmt das Gesetz«. Der Begriff »Korporationsrechte« des Art. 31 nimmt den Begriff der »Rechte der Corporationen« des ALR II 6 § 25 wie-

der auf. Ob daraus geschlossen werden kann, daß es nach der revidierten Verfassung für eine Verleihung eines Gesetzes bedarf, ist später zu erörtern, wenn geklärt wird, ob die richtige Form bei der Verleihung eingehalten worden ist. Hier interessiert nur, daß mit den Korporationsrechten alle jene Rechte verbunden sind, die einer juristischen Person zukommen.

Wenn also das Statut von 1871 in § 1 Satz 3 dem Institut als preußische Staatsanstalt »die Rechte einer Corporation« zuspricht, sollen ihm damit die Rechte einer juristischen Person zugesprochen werden. Konsequenterweise wird in § 5 Satz 1 des Statuts denn auch der Central-Direction die Funktion eines Vorstandes für die Außenvertretung der juristischen Person zugesprochen.

Diese Form der Umwandlung gibt auch sachlich einen Sinn. Das Institut hatte auch als Privatverein die Rechtsstellung einer juristischen Person. Es hätte – auch wegen seiner Funktion als rein wissenschaftlich orientierte Einrichtung – keinen Sinn gemacht, in diesem Punkte eine Rechtsminderung in Kauf zu nehmen.

Daß das Institut nach § 1 Satz 3 zweiter Halbsatz des Statuts von 1871 auch ein eigenes Siegel, also nicht das Staatssiegel führt, bestätigt dieses Ergebnis, ohne daß diesem Faktum selbst eine konstitutive Bedeutung für die Frage zukommt.

§ 1 Satz und 3 des Statuts von 1871 postulieren also für das »Institut für archäologische Correspondenz«, daß es zum einen eine preußische Staatsanstalt und keine Privatinstitution mehr ist, und zum anderen, daß es die Rechte einer juristischen Person hat, also selbst eine ist.

3. Die Kompetenz der Beteiligten zu der verfügbaren Rechtsänderung

Diese neue Rechtssituation wird vom Kaiser und König durch Ordre vom 2. März 1871 bestätigt, die wiederum vom Minister der geistlichen, Unterrichts- und Medicinal-Angelegenheiten gegengezeichnet wird.

Die Rechtsänderung besteht aus zwei Akten, der Beendigung oder Auflösung des privaten Vereins und der Gründung einer preußischen Staatsanstalt, in die der aufgelöste Verein überführt wird. Für die Auflösung ist in den Statuten des Vereins von 1829/1834 keine Bestimmung getroffen. Das schließt eine Auflösung jedoch nicht aus, vielmehr ist mangels einer ausdrücklichen Regelung das Hauptorgan eines Vereins zuständig. Da der 1829 gegründete Verein nur ein Organ besaß, nämlich die Central-Direction, und also die Mitglieder als solche nicht organisiert waren, liegt die Zuständigkeit notwendig bei ihm. Die Auflösung und Umwandlung betrieb, soweit letzteres in ihrer Hand lag, die Central-Direction, und zwar im Wege der Statutenänderung. Die Rechtsmacht war also gegeben und die Form eingehalten.

Zur Gründung einer preußischen Staatsanstalt war die Central-Direction nicht kompetent. Dies konnte nur von Seiten des preußischen Staates geschehen. Normalerweise hätte eine solche Gründung allein durch staatlichen Akt erfolgen müssen; die Beteiligung Privater an staatlichen Organisationsakten ist nicht nur ungewöhnlich, man wird sie normalerweise auch für unzulässig halten müssen. Da es hier aber nicht um eine Neugründung, vielmehr um eine Umgründung geht,

um eine »Umbildung des Instituts zu einer preußischen Staatsanstalt«, wie Gerhard schon 1857 schrieb,

weil Aufgaben, Organisation und Vermögen des Privatvereins in anderer rechtlicher Form weitergeführt werden sollen, kann die Gründung der preußischen Staatsanstalt nur im Zusammenwirken zwischen den Organen des Privatvereins und staatlichen Stellen gelingen. Die gefundene Form, durch Statu-

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972,
Dokument 26 S. 105.

tenänderung die alten Statuten des Privatvereins aufzuheben (Vorspruch zum Statut von 1871: »unter Aufhebung der früheren Bestimmungen«) und zugleich ein Statut vorzuschlagen, das dem angestrebten Charakter einer preußischen Staatsanstalt adäquat ist, das Inkrafttreten dieses Statuts aber von der Bestätigung des preußischen Königs abhängig zu machen, ist der Sachlage angemessen. Die endgültige Entscheidung liegt damit allein beim preußischen König als Vertreter des preußischen Staates.

Der König ist nach Art. 45 Satz 1 der preußischen revidierten Verfassung von 1850, die 1871 maßgebend war, alleiniger Träger der vollziehenden Gewalt in Preußen. Die Errichtung einer preußischen Staatsanstalt ist als Organisationsakt ein Akt der vollziehenden Gewalt. Die alleinige Zuständigkeit des preußischen Königs könnte nur dann zweifelhaft sein, wenn es im Jahre 1871 in Preußen für die Errichtung einer selbständigen juristischen Person innerhalb des Staatsverbandes eines Gesetzes bedurft hätte, also in moderner Terminologie ein Gesetzesvorbehalt bestanden hätte. An der Gesetzgebung wäre zwar der König nach Art. 62 der preußischen revidierten Verfassung auch beteiligt, aber nur gemeinsam mit den beiden Kammern. Er befiehlt zwar nach Art. 45 Satz 3 dieser Verfassung die Verkündung der Gesetze, ohne Zustimmung der Kammern kommt aber kein Gesetz zustande. Die vom König bei der Bestätigung der Satzung in Anspruch genommene Kompetenz zur Bildung einer preußischen Staatsanstalt hängt also davon ab, ob diese Bildung durch bloßen Regierungsakt erfolgen konnte oder eines Gesetzes bedurft hätte.

4. Bestand ein Gesetzesvorbehalt für die Errichtung der Staatsanstalt?

Ein Gesetzesvorbehalt liegt vor, wenn der Staat eine bestimmte Regelung nicht treffen kann, ohne sich eines Gesetzes zu bedienen oder zumindest durch Gesetz der Verwaltung eine entsprechende Ermächtigung zu erteilen. Der Anwendungsbereich des Gesetzesvorbehalts ist im Laufe der geschichtlichen Entwicklung zunächst unter dem demokratischen Gesichtspunkt der bürgerchaftlichen Mitwirkung an den monarchischen Staatsgeschäften, dann mit Hilfe rechtsstaatlicher und heute wieder stärker demokratisch-parlamentarischer Argumente zunehmend verbreitert worden; die Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen. Es bedarf daher der Klärung, was im Jahre 1871 in Preußen gegolten hat.

Art. 31 der im Jahre 1871 maßgebenden preußischen revidierten Verfassung von 1850 bestimmt:

»Die Bedingungen, unter welchen Korporationsrechte erteilt oder verweigert werden, bestimmt das Gesetz«.

Da der preußische König bestätigt hatte, daß das Institut die Rechte einer Corporation habe, könnte man zum einen Art. 31 der Verfassung für einschlägig halten und zum anderen aus dem dort gegebenen Hinweis auf ein Gesetz auf einen Gesetzesvorbehalt schließen. Träfe beides zu, wäre die bloße Bestätigung des Statuts durch den König nicht ausreichend, um eine juristische Person in Form einer Staatsanstalt zu gründen. Die erste Annahme setzt voraus, daß Art. 31 der Verfassung für die Verleihung von Korporationsrechten auch an staatliche Institutionen gilt.

Dagegen könnte sprechen, daß Art. 31 in Teil II der Verfassung steht, der »Von den Rechten der Preußen« handelt. Art. 31 steht also nach heutigem Sprachgebrauch im Grundrechtsteil der Verfassung. Art. 31 schließt an die Bestimmung des Art. 30 Abs. 1 an, wonach »alle Preußen [...] das Recht [haben], sich zu solchen Zwecken, welche den Strafgesetzen nicht zuwider-

Es ist unschädlich, daß bei der Bestätigung der Kaisertitel dem Königstitel vorangestellt ist, weil dies der damaligen Übung entsprach, wenn der preußische König als solcher handelte. Nach Artikel 11 Satz 1 der Reichsverfassung von 1871 führte der preußische König, dem das Präsidium des Bundes zustand, »den Namen Deutscher Kaiser«.

laufen, in Gesellschaften zu vereinigen«. Art. 30 Abs. 2 und Abs. 3 der Verfassung kennen jeweils einen Gesetzesvorbehalt, freilich nur zur Regelung der Ausübung des in Absatz 1 statuierten Vereinigungsrechts und für Beschränkungen oder vorübergehende Verbote eines Unterfalls der Gesellschaften, nämlich der politischen Vereine.

Gerhard Anschütz hat in seinem Werk »Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat« aus dem Jahre 1912 dem Artikel 31 eine eingehende Kommentierung gewidmet. Er weist nach, daß der Begriff der Corporationsrechte aus dem Allgemeinen Landrecht übernommen ist, im Kontext aber nur als Abkürzung für die Verleihung der Rechtssubjektivität gedacht war und sich auf »alle Arten von juristischen Personen« bezieht, nicht nur auf Gesellschaften. Er regelte die Entstehung »von juristischen Personen jeder Art, also nicht nur von rechtsfähigen Vereinen oder anderen körperschaftlichen Verbänden, sondern auch von Stiftungen bzw. mit Rechtsfähigkeit ausgestatteten Anstalten«.

Der Begriff der Anstalt, der heute grundsätzlich nur für öffentlich-rechtlich organisierte Systeme verwendet wird, könnte darauf hindeuten, daß Anschütz Art. 31 trotz seiner Stellung im Grundrechtsteil auch auf den öffentlich-rechtlichen Bereich anwenden will. Das ist aber nicht der Fall. Mit »Anstalt« ist hier vielmehr der Typus einer nicht von einem Personenverband getragenen juristischen Person gemeint. Wenn Anschütz den Einfluß des 1900 in Kraft getretenen Bürgerlichen Gesetzbuchs des Reichs auf Art. 31 der preußischen Verfassung behandelt, formuliert er denn auch: »Als juristische Personen des Privatrechts kennt das BGB nur rechtsfähige Vereine und Stiftungen; jene als Vertreter der körperschaftlichen, diese des anstaltlichen Typus der juristischen Person«. Mit »Anstalt« meint also Anschütz an dieser Stelle nur den Typus der mitgliedersfreien juristischen Person, wie die Stiftung eine ist.

Dem entspricht, daß Anschütz zu Beginn seiner Kommentierung des Art. 31 konstatiert, »Korporationsrechte bedeutet hier [sic !] [...] soviel wie Eigenschaft (Status) als juristische Person des Privatrechts« – also nicht des öffentlichen Rechts – und bei der Wiedergabe der Entstehungsgeschichte zitiert er bestätigend aus den Verhandlungen: »[Der Artikel] steht in enger Verbindung mit dem vorhergehenden Artikel, wonach Vereine und Gesellschaften sich frei bilden können«. Art. 30 meint selbstverständlich das Vereinigungsrecht der Preußen, nicht des preußischen Staates. Art. 31 der preußischen revidierten Verfassung ist also für die Bewertung des Statuts des Instituts und seiner Bestätigung durch den preußischen König nicht unmittelbar einschlägig.

Indirekt gibt die Bestimmung aber durchaus einen Hinweis, wenn man nämlich der zweiten oben gestellten Frage nachgeht, ob der Artikel wenigstens einen Gesetzesvorbehalt für die Bildung einer zivilrechtlichen juristischen Person postuliert. Art. 31 sagt aber nicht, daß Korporationsrechte nur durch Gesetz oder wenigstens auf Grund eines Gesetzes erlangt werden können, sondern bestimmt lediglich, daß die »Bedingungen« für die Erteilung oder Verweigerung durch Gesetz bestimmt werden. Daß dies auch so gemeint war, ergibt sich aus der von Anschütz zitierten Entstehungsgeschichte des Artikels: »Es besteht keine Meinungsverschiedenheit darüber, daß die Verleihung von Korporationsrechten nach wie vor einen Akt der Verwaltung abgeben soll« und: Die Anhänger der Vorschrift sind »davon ausgegangen, daß die Erteilung des wichtigen Rechts der Korporation, des Rechts einer Vereinigung, Rechtssubjekt zu sein, erstens in der Verfassung eine ausdrückliche Erwähnung finden, und daß zweitens die Erteilung dieses Rechts an gewisse Regeln gebunden sein müsse, damit nicht die Regierung allein zu entscheiden habe, wer die

G. Anschütz, Die Verfassungs-Urkunde für den Preußischen Staat (Berlin 1912) 535 sub 2.

Anschütz a. O. 537 sub 3.

Anschütz a. O. 535 sub 2.
Anschütz a. O. 534.

Korporationsrechte zu erteilen habe, wem und für welche Zwecke sie zu erteilen seien«.

Danach ist klar, daß nach der preußischen Verfassung, die 1871 galt, die Verleihung der Korporationsrechte an Vereinigungen des Zivilrechts ein Akt der Regierung und ihrer Verwaltung war, daß dieses Recht aber durch Gesetz reguliert und auch eingeschränkt werden konnte. Ein regulierendes Gesetz ist freilich nie erlassen worden, so daß die Regierung bei ihren Entscheidungen über die Zuerkennung oder Ablehnung von Korporationsrechten tatsächlich von gesetzlichen Bindungen frei blieb und nur unmittelbar durch die Verfassung gebunden wurde.

Für die Frage, wer im Jahre 1871 einer *staatlichen* Einrichtung die Rechte einer Korporation verleihen konnte, ist daher, da Art. 31 der Verfassung keine unmittelbare Antwort gibt, auf die allgemeinen Bestimmungen der Verfassung zurückzugreifen. Die preußische revidierte Verfassung kennt keinen allgemeinen Gesetzesvorbehalt, wie übrigens das Grundgesetz auch nicht. Es ist eine Reihe von Gesetzesvorbehalten in den Grundrechten ausgewiesen. So ist zum Beispiel jede andere Beschränkung der Pressefreiheit als die verbotene Zensur nach Art. 27 »nur im Wege der Gesetzgebung« zulässig. Hier geht es um das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern, und es hat sich schon früh in der deutschen Verfassungsentwicklung der Grundsatz herausgebildet, daß Eingriffe in Freiheit und Eigentum einer gesetzlichen Zustimmung, also der Zustimmung des bürgerlichen Parlaments bedürfen. In diese Richtung zielt auch der Gesetzesvorbehalt für Steuern (Art. 100) und Gebühren (Art. 102).

Für den innerstaatlichen Bereich gibt es dagegen nur ausnahmsweise Gesetzesvorbehalte. In besonderem Maße gilt das für die Gerichtsbarkeit, deren Organisation (Art. 89) und Kompetenzen (Art. 96) durch Gesetz zu regeln sind. Das war naheliegend, weil damit indirekt auch das Staat-Bürger-Verhältnis berührt ist. Daß der Staatshaushalt durch Gesetz festzustellen ist (Art. 99) war die naheliegende Konsequenz der Tatsache, daß sich das erstarkende Bürgertum die Mitsprache bei den Einnahmen in Form der eigenen Belastungen, also bei den Steuern, erkämpft hatte. Man wollte aber nicht nur mitbestimmen, wieviel man an Abgaben zu zahlen hatte, sondern auch, wofür diese verwendet werden durften.

Am nächsten der Fragestellung kommt die Regelung des Art. 105 der revidierten preußischen Verfassung, wonach »die Vertretung und Verwaltung der Gemeinden, Kreise und Provinzen des Preußischen Staates [...] durch besonderes Gesetz bestimmt wird«. Hier geht es aber zum einen um die Hauptstruktur des preußischen Staates außer- oder unterhalb der – so würde man heute sagen – unmittelbaren Staatsverwaltung und nicht um Sonderorganisationen, zum zweiten haben diese Organisationen eine unmittelbare Beziehung zu den Bürgern des Staates, die sie in erster Linie zu »verwalten« haben, zum dritten realisiert sich in ihnen – oder kann es zumindest – seit der *Steinschen* Städteform die bürgerschaftliche Mitwirkung, ein brisantes politisches Problem in einem immer noch überwiegend monarchisch geprägten Staatsgebilde, und zum vierten schließlich verlangt Art. 105 der Verfassung nicht für die Zuerkennung der Korporationsrechte an diese Organisationen ein Gesetz, sondern für die Regelung der »Vertretung«, also die Organisation, und für die »Verwaltung«.

Eine analoge Anwendung des in Art. 105 der preußischen revidierten Verfassung vorgesehenen Gesetzesvorbehalts auf die Verleihung der Korporationsrechte an ein ausschließlich der Wissenschaft dienendes Institut, das keinerlei Zwangsrechte gegenüber den Bürgern besitzt, ist also von vorneherein ausgeschlossen, so daß man nicht der Frage nachzugehen hat, ob ein Geset-

Beide Zitate finden sich bei Anschütz a. O. 534.

zesvorbehalt, der ja das Maß der bürgerschaftlichen Mitbestimmung im monarchischen Staat festlegt, also einen hohen politischen Stellenwert hat, überhaupt per analogiam angenommen werden könnte.

Besteht aber kein Gesetzesvorbehalt, dann fällt die Verleihung der Korporationsrechte an eine staatliche Einrichtung unter die Organisationsgewalt der »vollziehenden Gewalt«. Neben der Gesetzgebung, die nach Art. 62 »gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt« wird, und der richterlichen Gewalt, die nach Art. 86 zwar im Namen des Königs, aber durch unabhängige und nur dem Gesetz unterworfenen Gerichte ausgeübt wird, ist dies die dritte in der Verfassung vorgesehene Gewalt. Die vollziehende Gewalt aber steht nach Art. 45 Satz 1 der preußischen revidierten Verfassung dem König »allein« zu. Danach ist allein der König für die Verleihung von Korporationsrechten an eine staatliche Einrichtung zuständig.

In der Rechtswissenschaft hat diese Rechtslage ihre theoretische Untermauerung gefunden. Otto Mayer, der Begründer des deutschen Verwaltungsrechts, beschreibt 1896 in der ersten Auflage seines Hauptwerkes »Deutsches Verwaltungsrecht« auch »Die Entstehung der Selbstverwaltungskörper«. Er meint damit nicht nur wie im heutigen Sprachgebrauch diejenigen Selbstverwaltungskörper, die körperschaftlich, also mitgliederschaftlich organisiert sind, sondern auch die öffentlich-rechtlichen Anstalten. Er zählt nämlich drei Arten der Selbstverwaltungskörper auf, »die öffentliche Anstalt mit juristischer Persönlichkeit«, »die öffentliche Genossenschaft« und »die Gebietskörperschaft«. Otto Mayer sieht, daß »es zunächst eine Frage des staatlichen Verfassungsrechtes [ist], ob die Schaffung juristischer Personen zum vorbehaltenen Gebiet des Gesetzes gehört, ob eine gesetzliche Grundlage dafür nötig ist«. Er bejaht das für die juristischen Personen des Zivilrechts, verneint es aber für die Selbstverwaltungskörper, weil es sich nicht um »die Abgrenzung eines neuen Lebensgebietes [handelt], in welchem dem Einzelnen, statt einer natürlichen, eine juristische Person gegenüber treten soll« und fährt fort: »Die ganze öffentliche Verwaltung gehört von Hause aus juristischen Personen; es wird nur eine neue abgezweigt«. Daß die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit umgangen werde, bestreitet er, weil der Minister für die Schaffung der neuen juristischen Person und die Art der vorgeschriebenen Organisation parlamentarisch verantwortlich bleibe. Als weiteres, hier durchaus interessierendes Argument führt er an, daß »die Übertragung obrigkeitlicher Befugnisse, die selbst der gesetzlichen Befugnisse bedürfen« – nämlich wegen ihres Eingriffscharakters – »an den Selbstverwaltungsträger [...] ohne Gesetz ohnedies nicht zulässig« ist.

Da es sich bei dem Institut als einer wissenschaftlichen Einrichtung um einen Sonderfall eines »Selbstverwaltungskörpers« im Mayerschen Sinne handelt, dem von Hause aus keine obrigkeitlichen Befugnisse zukommen, entfielen schon aus diesem Grunde die Notwendigkeit eines Gesetzes. Otto Mayer insistiert darauf, daß »der Selbstverwaltungskörper [...] eine Schöpfung des Staates sein [muß], dessen Wille auf ihn gerichtet ist« und fährt fort: »Das geschieht am vollkommensten in der Form der Einzelverfügung, mit oder ohne ermächtigendes Gesetz«. Er verlangt also keine gesetzliche Grundlage, schließt eine solche freilich auch nicht aus.

Gelegentlich wird zwischen den Möglichkeiten einer gesetzlichen Regelung und der Notwendigkeit einer solchen Regelung nicht hinreichend unterschieden und daher die Tatsache, daß juristische Personen des öffentlichen Rechts durch Gesetz gegründet worden sind, fälschlich als Beleg für die Notwendigkeit eines Gesetzes genommen. Dahin tendiert zum Beispiel Hildegard Krüger, die in Gutachten aus dem Bundesinnenministerium zitiert wird, wenn

O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht II¹
(München/Leipzig 1896) § 57
S. 387–394.

Mayer a. O. 391–394.

Mayer a. O. 388 sub I 1.

Mayer a. O. 389.

Beide Zitate finden sich bei Mayer a. O.
389 f.

sie »Ausnahmen« von einem gesetzlichen Gründungsakt nur in der »Hitlerzeit« bemerken will.

Nach der preußischen revidierten Verfassung von 1850 gab es nach alledem keinen organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalt für die Errichtung einer selbständigen, also mit juristischer Selbständigkeit versehenen Staatsanstalt.

5. Ist die notwendige Form bei der Schaffung der Staatsanstalt eingehalten?

Nach der im Jahre 1871 geltenden preußischen Verfassung war also der König als alleiniger Träger der vollziehenden Gewalt kompetent, durch Organisationsakt eine preußische Staatsanstalt zu errichten. Er bedurfte dazu weder nach der Verfassungslage noch nach der wissenschaftlichen Doktrin einer gesetzlichen Grundlage, konnte dies vielmehr in Form einer Einzelverfügung, die in der Bestätigung zu sehen ist, realisieren.

Nach Artikel 44 Satz 2 der preußischen revidierten Verfassung bedürfen freilich »alle Regierungsakte des Königs [...] zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, der dafür die Verantwortlichkeit übernimmt«. Die Bestätigung des Statuts des Instituts ist ein solcher Regierungsakt des Königs. Sie hat aber die Gegenzeichnung durch den »Minister der geistlichen, Unterrichts- und Medizinal-Angelegenheiten« erhalten, also des auch für die Wissenschaft zuständigen Ministers.

Das Institut für archäologische Correspondenz ist also durch den im Hauptquartier in Versailles getätigten und gegengezeichneten Regierungsakt des Königs von Preußen zum 2. März 1871 eine preußische Staatsanstalt mit eigener Rechtsfähigkeit geworden.

6. Die Struktur des preußischen Staatsinstituts im einzelnen

Für die Struktur des preußischen Instituts ist dreierlei kennzeichnend, einmal die Trennung zwischen der in Berlin domicilierenden Central-Direction mit Leitungsfunktion und der vor Ort in Rom betriebenen wissenschaftlichen Arbeit des Instituts, zum zweiten der starke Einfluß der Königlichen (preußischen) Akademie und zum dritten schließlich das Maß und die Organisation der staatlichen Einwirkungsrechte.

Die örtliche Trennung der Central-Direction vom Ort der hauptsächlichen wissenschaftlichen Arbeit hat sich nicht erst mit der Gründung des Staatsinstituts vollzogen, sondern sich schon vorher angekündigt. Gerhart Rodenwaldt schreibt in seiner Darstellung »Archäologisches Institut des Deutschen Reiches 1829–1929«: »Während Höhe und Umfang der geistigen Leistung in Rom durch Bunsen bestimmt wurde, war mit Gerhard seit dem Jahre 1832 der Lebenswille der Zentralkirection nach Berlin verpflanzt«. Mit der Volldotierung durch den preußischen Staat im Jahre 1859 wurde die Zentralkirection auch offiziell eine Berliner Institution. Bei der »Instruktion der ZD« und der »Spezialinstruktion der ZD für die römischen Sekretare«, jeweils vom 29. November 1859, firmieren die sieben Unterzeichner der Zentralkirection unter »Berlin«.

Hintergrund dieser Entwicklung war, daß sich die Idee eines internationalen Forschungsinstituts, die in den enthusiastischen Gründungsjahren eine Rolle gespielt hatte und die anfänglich auch betrieben worden war, zunehmend als unrealistisch herausstellte. Die beredten Worte Gerhards in seinem schon erwähnten Antragsentwurf von 1857 »aus der Mode kam die klassische Archäologie schon seit der Julirevolution von 1830, in England schlug das Institut nie eigentlich Wurzel, die italienischen Theilnehmer sterben ab [...]« sind ein sprechender Beleg dafür. Damit korrespondierte, daß das Heil der

H. Krüger, Juristische Personen des öffentlichen Rechts, Die öffentliche Verwaltung 1951, 263. 265.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 39 S. 132.

Rodenwaldt, Archäologisches Institut 1829–1929, 15.

Rodenwaldt, Archäologisches Institut 1829–1929, 21.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 29 S. 112 und Dokument 30 S. 114.

s. die Hinweise bei Rodenwaldt, Archäologisches Institut 1829–1929, 15 u. und 16.

gewünschten finanziellen, aber auch politischen Sicherheit nur in Anlehnung an den preußischen Staat gefunden werden konnte. Schließlich war in Gestalt der Königlichen Akademie eine wissenschaftlich–personelle Kapazität in Berlin vorhanden, von der man sich sowohl Einfluß auf die Politik als auch gemeinsame wissenschaftliche Arbeit erhoffen konnte.

Das Institut mutierte zunehmend zu einem deutschen oder genauer preußischen Institut, blieb aber mit seinen Forschungs- und Wissenschaftsinteressen international. Die Central-Direction in Berlin beschränkte sich aber nicht auf die Leitung der römischen Aktivitäten, sondern entwickelte in Berlin selbst solche. Das Statut von 1871 zeichnet diese Situation sehr genau nach. Danach »concentriert« sich zwar die wissenschaftliche Tätigkeit in Rom, ist aber nicht auf Rom beschränkt. Der Sitz der Leitung des Instituts ist dort, wo es nach dem Statut sein »Domicil« hat, nämlich in Berlin.

Nicht nur personell erhält die Königliche Akademie der Wissenschaften einen bestimmenden Einfluß auf das Institut. Sie wählt nicht nur die Mehrheit der Mitglieder der Central-Direction, nämlich fünf von sieben, diese müssen auch im Regelfall zugleich ordentliche Mitglieder der Akademie sein (§ 2 Statut 1871). Da einfache Mehrheit bei Beschlüssen genügt (§ 4 Statut 1871), bedeutet das ein garantiertes Übergewicht des Akademie-Einflusses. Die philosophisch–historische Klasse der Akademie hat ein Vetorecht gegenüber Vorschlägen der Central-Direction für die Besetzung der Secretar-Stellen (§ 7 Satz 2 Statut 1871). Das Institut kann seine Akten in der Akademie aufbewahren (§§ 3 u. 6 Nr. 7 Statut 1871) und dort tagen (§ 6 Nr. 7 Statut 1871) sowie mit der Akademie gemeinsame Vorschläge und Anträge an den Staat richten (§ 6 Nr. 7 Statut 1871). Es hat der Akademie seinen Jahresbericht zukommen zu lassen (§ 6 Nr. 7 Statut 1871). Seine Statuten schließlich dürfen nur mit Einwilligung der Akademie geändert werden (§ 30 Statut 1871).

Der staatliche Einfluß ist nicht nur indirekt über die Königliche Akademie gewährleistet, der Staat hat sich eine Reihe von Rechten unmittelbar vorbehalten. Der König selbst bestellt – auf Vorschlag der Central-Direction – die beiden Secretare, also die Leiter der wissenschaftlichen Arbeit in Rom (§ 6 Nr. 1 Statut 1871). Dem Ministerium der geistlichen, Unterrichts- und Medicinal-Angelegenheiten sind der Jahresbericht und die jährliche Rechnungslegung zur Entlastung vorzulegen (§ 6 Nr. 6 Statut 1871); die Central-Direction bedarf der Genehmigung des Ministeriums für die »Belegung« von Kapitalzuwendungen für Stipendien und andere Zwecke (§ 18 Statut 1871). Das Ministerium vermittelt den Vorschlag für die Besetzung der Secretarstellen an den König (§ 7 Statut 1871), was bedeutet, daß es für die verfassungsrechtlich notwendige Gegenzeichnung zuständig ist. Schließlich bestimmt das Ministerium abschließend über die Stipendienvergabe (§ 25 Statut 1871). Mit den Stipendien sollte sowohl Nachwuchs für das Institut selbst als auch »für die vaterländischen Universitäten« (§ 19 Statut 1871) gefördert werden.

Staatsanstalten werden in der Regel einem staatlichen Ministerium zugeordnet, das zumindest die Rechtsaufsicht über die Anstalt führt. Falls weitergehende staatliche Ingerenzrechte vorgesehen sind, sind sie nach der allgemeinen Praxis ebenfalls diesem Ministerium zugesprochen. Daß das preußische Institut dem Ministerium der geistlichen, Unterrichts- und Medicinal-Angelegenheiten diese Funktion nach dem Statut übernimmt – in § 6 Nr. 7 Statut 1871 wird es als »vorgesetztes Ministerium«, in § 18 als »vorgeordnetes Ministerium« bezeichnet – weist darauf hin, daß damals allein der wissenschaftliche Charakter des Instituts ausschlaggebend war und nicht sein Auslandsbezug, was sicherlich durch die nun auch formale Umsiedlung der Zentrale des Instituts nach Berlin unterstützt worden ist.

III. Die Umwandlung der preußischen Staatsanstalt in eine Anstalt des Deutschen Reiches im Jahre 1874

1. Anlaß und Konsequenzen der Umwandlung

Das preußische Intermezzo war kurz. Begonnen im Jahre 1871, also im Jahre der Deutschen Einigung nach dem Sieg über Frankreich, war es 1874 schon zu Ende. Offensichtlich sind zwei sich verstärkende Linien dafür ursächlich gewesen. Zum einen trat das Deutsche Reich mit seiner Etablierung in die dominante Position des außenpolitischen Akteurs und überflügelte damit notwendig die der deutschen Einzelstaaten, welche sich zum Deutschen Reich zusammengeschlossen hatten. Auch war der Verlust dieser Position für Preußen weniger schmerzhaft, da nur der König von Preußen Deutscher Kaiser sein konnte. Zum anderen führten der internationale Bezug der Arbeit des Instituts einerseits, die Konkurrenz mit anderen Staaten andererseits und schließlich die Tatsache, daß die Kapazität auf dem Gebiet der Archäologie sich nicht auf Preußen beschränkte, mit einer gewissen Konsequenz zur Idee eines vom ganzen Deutschland getragenen Instituts. Es ist daher nicht von ungefähr, daß die erste Anregung dazu offenbar von Bayern ausging und sich Bismarck zunächst der Zustimmung des Bundesrates versicherte.

Beide Wurzeln des Reichsinstituts haben ihren Niederschlag in dem neuen Statut gefunden. Zum einen ist der Kreis der Mitglieder der Central-Direction von der Stimmendominanz der Mitglieder aus der Königlich preußischen Akademie der Wissenschaften insofern befreit worden, als zusätzlich vier nicht in Berlin ansässige Mitglieder zugelassen wurden (s. Näheres unter 4). Zum anderen ressortiert das Reichsinstitut nicht wie in Preußen bei einem in der damaligen Terminologie Reichsamt genannten Fachministerium des Reiches, sondern beim Auswärtigen Amt.

2. Der Umwandlungsakt

Wie bei der Umwandlung des privaten Vereins in eine preußische Staatsanstalt ging man den Weg der Neuschaffung eines Statuts, wobei man selbstverständlich das alte Statut als Vorlage nutzte. Zur Zuständigkeit der Central-Direction für das Statut kann auf die unter C II für 1871 dargestellte Rechtslage verwiesen werden. Daß offenbar weder die in § 30 des Statuts von 1871 vorgesehene »Einwilligung der Königl. Akademie der Wissenschaften« für Statutenänderungen noch die an derselben Stelle vorgesehene landesherrliche Genehmigung vorliegt, ist unschädlich. Beides war nur für Änderungen des Statuts einer preußischen Staatsanstalt gedacht. Hier geht es aber um eine fundamentale Umgründung, die das Institut aus dem preußischen Staatsverband herauslöst und es der Reichsstaatsgewalt unterstellt. Die dem Staate Preußen nach dem Statut zustehenden Rechte gegenüber dem Institut gehen daher unter, soweit sie nicht ausdrücklich vorbehalten bleiben. Das Einverständnis Preußens zu dem »Übergang« auf das Reich kann man voraussetzen, zumal der das Statut bestätigende Kaiser zugleich preußischer König war.

Für die Bildung einer Reichsanstalt bedurfte es ebensowenig eines Gesetzes, wie das 1871 für die Bildung einer preußischen Staatsanstalt notwendig war. Der Gesetzesvorbehalt war auch zu dieser Zeit, wie die obigen Zitate aus dem im Jahre 1896 geschriebenen »Deutschen Verwaltungsrecht« von Otto Mayer ergeben, noch nicht auf den Bereich der Verwaltungsorganisation ausgedehnt worden. Das ergibt indirekt auch der hier einschlägige Art. 7 Nr. 2 der Reichsverfassung von 1871, der dem Bundesrat unter anderem die Beschlußkompetenz für »die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen

Art. 11 Satz 1 RV von 1871: »Das Präsidium des Bundes steht dem König von Preußen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt«.

s. auch die Hinweise bei Rodenwaldt, Archäologisches Institut 1829–1929, 25.

allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen« zuweist, und dann einen Gesetzesvorbehalt für davon abweichende Regelungen aufstellt, »sofern nicht durch Reichsgesetz etwas Anderes bestimmt ist«. Es gab also keinen allgemeinen Gesetzesvorbehalt für die Verwaltungsorganisation, wohl aber gab es ausdrücklich in der Verfassung aufgeführte spezielle Gesetzesvorbehalte.

E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1798 Bd. III (Stuttgart 1963) 821.

Die Zuständigkeit des Kaisers für die Bildung einer neuen selbständigen Reichsanstalt ergibt sich aus Art. 11 Abs. 1 Satz 1 RV. In seiner Eigenschaft als Präsidium des Bundes übt er »die Regierungsgewalt des Reiches« aus. Zu dieser gehört auch die Organisationsgewalt. Die nach Art. 17 Satz 2 RV notwendige Gegenzeichnung des Reichskanzlers liegt vor.

Kaiser und Kanzler gemeinsam konnten jedoch dann nicht abschließend wirksam handeln, wenn andere Organe wie der Reichstag oder der Bundesrat nach der Verfassung ebenfalls zuständig waren. Hier hat auch der Bundesrat die Statuten genehmigt. Seine Zuständigkeit ergibt sich aus dem oben zitierten Art. 7 Abs. 1 Nr. 2 RV, der dem Bundesrat ein Beschlußrecht auch über die zur Ausführung von Reichsgesetzen erforderlichen »Einrichtungen« zuspricht. In moderner Terminologie führt das Institut zwar bei seiner eigentlichen Tätigkeit keine Gesetze aus und würde heute nicht zur gesetzesvollziehenden Gewalt im strengen Sinne gerechnet; es hat lediglich das Gesetz über die Reichsbeamten anzuwenden (§ 7), weil nach dem neuen Statut die »Secrétaires« Reichsbeamte sind.

A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs⁴ (Berlin 1911) Artikel 7 Anm. 9.

Die damalige Doktrin und Staatspraxis sah das aber nicht so eng. So schreibt Adolf Arndt in der vierten Auflage seiner »Verfassung des Deutschen Reichs« bei der Kommentierung von Art. 7 RV: »Unter Einrichtungen sind z. B. die Aufstellung von Reichsbehörden (Rechnungshof, Reichshauptkasse und die Gründung z. B. der archäologischen Institute) zu verstehen«. Es ist davon auszugehen, daß er bei der keineswegs naheliegenden Nennung »der archäologischen Institute« durchaus von dem Rechtsakt zur Gründung des hier behandelten Instituts angeregt worden ist, zumal »das Deutsche Archäologische Institut die erste wissenschaftliche Institution ist, die als Reichsanstalt gegründet wurde« – so jedenfalls Präsident Boehringer in einem Schreiben vom 23. September 1955 an den Bundesinnenminister.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 69 S. 210.

Da ein Beschluß des Bundesrates und die vom Kanzler gegengezeichnete Bestätigung des Statuts durch den Kaiser als Präsidium des Reiches vorliegen, ist das Institut für archäologische Correspondenz nach den Regeln der Reichsverfassung am 18. Mai 1874 in eine Reichsanstalt umgewandelt worden.

3. Die Rechtsnatur des Instituts nach der Umwandlung

Nach § 1 Satz 2 und 3 des Statuts von 1874 ist das Institut eine »Reichsanstalt«, hat die Rechte einer Corporation und führt ein eigenes Siegel. Mit dem Terminus der »Rechte einer Corporation« wird die alte vom Allgemeinen Landrecht stammende, in Art. 31 der preußischen revidierten Verfassung aufgenommene und oben näher erläuterte Formel aufgenommen, wonach dem Institut Rechtspersönlichkeit, also auch Rechtsfähigkeit zukommt. Wir haben es also mit einer selbständigen Reichseinrichtung zu tun. Das Recht, ein eigenes Siegel zu führen, bestätigt dies, ohne daß diesem Faktum eine konstitutive Bedeutung zukäme. Das Institut ist nach dem Statut eine »Anstalt«. Es ist dies nicht nur dem Namen nach, sondern auch nach seiner inneren Konstruktion. Als Alternative käme nur die Annahme einer Körperschaft in Frage. Wie bei der Behandlung des Statuts von 1871 gezeigt worden ist, spricht dafür nicht die Zuerkennung der Corporationsrechte. Diese sagen über den Typus der juristischen Person nichts aus. Auch einer Stiftung können zum Beispiel die Corporationsrechte verliehen werden, nämlich dann, wenn sie selbständig sein soll.

Entscheidend gegen die Annahme der Rechtsnatur einer Körperschaft spricht, daß das Institut nicht auf Mitgliedschaft gegründet ist. Das Statut kennt zwar in § 11 den Begriff des Mitglieds, es meint ihn aber nicht im Sinne eines wesentlichen, die Institution tragenden Elements. Schon die Regelung der Mitgliedschaft im Statut zeigt dies deutlich. Als eine »Obliegenheit«, heute würden wir sagen: Aufgabe der Central-Direction, wird in § 6 Nr. 3 des Statuts 1874 festgelegt, »die Ehrendiplome des Instituts (§ 11) zu vergeben«. § 11 des Statuts 1874 klärt uns über diese Ehrendiplome auf. Das Institut kann nämlich nach dieser Vorschrift »nach Ermessen Diplome nach den drei Kategorien der Ehrenmitglieder, ordentlichen Mitglieder und correspondirenden Mitglieder« vergeben. Durch die »Mitgliedschaft« sollen also Personen an das Institut gebunden werden, von denen sich das Institut eine inhaltliche Mitarbeit oder wenigstens eine immaterielle oder auch materielle Unterstützung erhofft. Klaus Junker schreibt denn auch in seinem Werk über das Archäologische Institut zwischen 1929 und 1945 über die Mitglieder:

»Anfänglich lebte das Institut [...] wesentlich durch seine ›Mitglieder‹ oder ›membri‹, die als Korrespondenten in Italien und im Ausland für den angestrebten wissenschaftlichen Austausch sorgten und durch die Abnahme der Schriften eine gewisse finanzielle Basis für den Fortgang der Arbeiten boten. Nach der Umwandlung des Instituts in eine Reichsanstalt erhielt die Zugehörigkeit als Korrespondierendes, Ordentliches oder Ehrenmitglied statt dessen den Charakter einer Ehrung«.

Junker, Archäologisches Institut
1929–1945, 43.

Entscheidend aber ist, daß die Mitglieder nach dem Statut keinen Einfluß auf die Willensbildung der juristischen Person Institut haben. Das aber ist Voraussetzung für die Annahme einer Körperschaft.

Das Statut spricht zwar auch bei der Zugehörigkeit zur Central-Direction von »Mitgliedern« (so in § 2), gemeint ist aber nur die Mitgliedschaft in dem Organ des Instituts, der Central-Direction (§ 2 Abs. 1). Daß Organe von Anstalten wie von Stiftungen durch Personen repräsentiert werden müssen, liegt in der Natur der Sache; sonst wäre weder eine Anstalt noch eine Stiftung handlungsfähig. Das reicht aber für die Annahme einer Körperschaft nicht aus. So werden heute die Universitäten (auch) als Körperschaften bezeichnet, weil sie nicht nur Mitglieder haben, sondern auch ihr Wille von den Mitgliedern gebildet wird. Daß sie daneben noch Organe haben, die ihrerseits aus Mitgliedern bestehen, ist für den Körperschaftsstatus irrelevant.

Es ist daher nicht verwunderlich, daß im Institut nicht die Vorstellung, eine Körperschaft zu sein, virulent war, sondern daß man glaubte, es mit einer »Stiftung« zu tun zu haben. Diesen Begriff, freilich in Anführungszeichen, übernimmt Junker aus dem Protokoll der Sitzung der Zentral-Direktion vom 5.7.1929 und datiert den Umbruch auf den Wechsel zur preußischen Staatsanstalt 1871. Junker begründet diese Ansicht mit der Tatsache, daß das Institut »aus der Staatskasse einen bestimmten Betrag zur freien Verfügung [erhielt] und damit sämtliche Aufwendungen, einschließlich der Gehälter, zu bestreiten« hatte.

Junker, Archäologisches Institut
1929–1945, 19 und Anm. 25.

Was die freie Verfügung angeht, so müßte man freilich berücksichtigen, daß das Statut durchaus zwischen Geldern für die wissenschaftlichen Unternehmungen und für den Reservefonds (§ 6 Nr. 5) sowie für Stipendien (§ 6 Nr. 4) unterscheidet und der Central-Direktion eine Rechenschaftspflicht gegenüber dem Auswärtigen Amt auferlegt sowie die Notwendigkeit einer Entlastung (§ 6 Nr. 6) vorsieht.

Selbst wenn aber die Freiheit zur Verwendung der Gelder so bestanden hätte, wie Junker sie annimmt, ist dies nicht hinreichend, um eine Stiftung anzunehmen. Auch Anstalten kann eine solche Freiheit eingeräumt werden.

Hier ist lediglich interessant, daß man im Institut auf keinen Fall von einer körperschaftlichen, sondern von einer anstaltlichen Struktur ausging, da »Anstalt« der Organisationstypus ist, der nicht auf Mitgliedern basiert, und die Stiftung ein Unterfall dieses Typus ist, wie das oben bei den Äußerungen von Anschütz zu Art. 32 der preußischen revidierten Verfassung von 1850 näher dargestellt ist.

Da Stiftungen bei der Gründung als solche bezeichnet zu werden pflegen und die Entstehungsgeschichte keinerlei Hinweise auf eine Stiftung gibt – die ursprüngliche Überschrift zu § 1 reicht dazu nicht aus –, ist die Kennzeichnung des Instituts als Anstalt oder Reichsanstalt nach der inneren Struktur des Instituts also korrekt und bezeichnet seinen Typus als juristische Person zutreffend.

4. Die Besonderheiten der Organisation

Das Statut von 1874 realisiert in § 1, daß das Institut mittlerweile in Athen mit einem eigenen Secretair einen zweiten wissenschaftlichen Standort gefunden hat. Das harmoniert mit der Auswechslung der Ressortzuständigkeit von einem Fachministerium in Preußen zum Auswärtigen Amt im Reich, auf die oben schon hingewiesen wurde. Der Wechsel von Preußen zum Reich spiegelt sich auch in der geänderten Zusammensetzung der Central-Direction wider (§ 2). Die Zahl der Mitglieder wird von sieben auf elf erhöht. Zu den bisherigen fünf Akademiemitgliedern und den zwei von der Central-Direction selbst benannten Mitgliedern aus Berlin kommen nun vier Mitglieder aus dem übrigen Reichsgebiet. Die zwingende Dominanz der Königlich preußischen Akademie – wenn auch noch nicht die Berliner Dominanz – ist damit gebrochen. Der Charakter eines Reichsinstituts setzt sich allmählich durch. Die ausdrückliche Aufnahme der Bestimmung, daß das Institut in Berlin und in deutscher Sprache eine archäologische Zeitung herausgibt (§ 10 a), gibt der Zentrale einen ausdrücklichen eigenen Wissenschaftsauftrag und zeigt zum anderen mit der Betonung der deutschen Sprache, daß man unter der Ressortleitung des Auswärtigen Amtes die deutsche Eigenständigkeit des Instituts trotz seiner überwiegenden Tätigkeit im Ausland betonen will. Die übrigen Regeln des Statuts entfernen sich nicht wesentlich von dem, was schon für das preußische Institut gegolten hat.

IV. Die Änderungen bis 1918

Bis 1918 hat es einige Statutenänderungen gegeben, die aber alle die Rechtsnatur des Instituts nicht berührt haben. 1885 erhält auch der athenische Institutsteil zwei Sekretäre, was seiner wachsenden Bedeutung Rechnung trägt. 1885 fordert Bismarck die stärkere Berücksichtigung der deutschen Sprache, was zu einer sehr eingehenden Instruktion der Central-Direction zur Sprachregelung im römischen Institut und für die Publikationen führt.

1887 wird das Institut durch Statutenänderung in der Überschrift als Kaiserlich Deutsches Archäologisches Institut bezeichnet und im Text gelegentlich verkürzt »Archäologisches Institut« genannt. Der Name hatte sich aber schon vorher eingebürgert, so in den Bestimmungen über die neue Gestalt der Institutsschriften von 1885/86. Rom und Athen werden als »Zweiganstalten« des Instituts gleichgestellt (§ 1) und mit Lehraufgaben versehen, vor allem aber der Vorsitzende der Central-Direction zum beamteten General-Secretar gemacht (§ 2 Abs. 1 a). Das Institut war offensichtlich in eine Größenordnung gewachsen, die eine ehrenamtliche Leitung nicht mehr zumutbar erscheinen ließ.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 46 S. 150.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 44 S. 145 und Dokument 47 S. 151.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 47 S. 151; s. auch Michaelis, Geschichte DAI 1829–1879, 167 und Rodenwaldt, Archäologisches Institut 1829–1929, 36 und Anm. 29.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 49 S. 156.

1901 wird bei dem Institut durch Statutenänderung die »Römisch-Germanische Kommission« mit der Hauptaufgabe eingerichtet, »die archäologische Erforschung derjenigen Teile des Deutschen Reichs, die dauernd unter römischer Herrschaft gestanden haben, mit Rat und That zu fördern«. Die Kommission wird nicht als Zweigstelle des Instituts ausgewiesen, sondern ist nur »bei« ihm angesiedelt, aber mit ihm personell verbunden. Sie agiert auf der Basis einer Satzung, die der Reichskanzler selbst erlassen kann. Die Kommission wird geleitet von einem auf Vorschlag der Zentral-Direktion vom Reichskanzler bestellten Direktor. Die Zentral-Direktion entsendet außer dem General-Sekretar zwei Mitglieder in die Kommission und kann bis zu fünf Vertreter von Organisationen, die an der römisch-germanischen Forschung interessiert sind, dem Reichskanzler zur Ernennung vorschlagen. Drei Mitglieder werden vom Reichskanzler berufen, sechs weitere von den Einzelstaaten des durch den Kommissionszweck umschriebenen Gebietes. Die Kommission erhält einen eigenen Etat. Der Dienstweg geht über die Zentral-Direktion. Der Reichskanzler behält sich aber eine Genehmigung des Arbeitsplans wie der Verwendung der Mittel vor. Mit dieser Erweiterung der Institutsaufgaben auf einen Teil des Reichsgebiets wird der Charakter eines im wesentlichen im Ausland agierenden Instituts relativiert, was für die ressortmäßige Zuordnung des Instituts in der nationalsozialistischen Zeit wie auch unter der Geltung des Grundgesetzes noch eine Rolle spielen sollte. Gegenüber dem Institut zeichnet sich die Kommission durch zwei markante Besonderheiten aus. Sie ist zum einen keine selbständige Person, sondern eine unselbständige und dem Institut nur attachierte Einrichtung des Reiches, und sie steht unter dem direkten Einfluß des Staates. Dieser fühlt sich aber offensichtlich von einer unmittelbaren Leitung überfordert und schaltet daher die Zentral-Direktion des Instituts mannigfach ein.

1904 schien es notwendig, durch Satzungsänderung des Instituts die beamtete Stelle eines »Bureaubeamten« zu schaffen. Ende 1909 wendet sich der General-Sekretar mit dem Vorschlag einer radikaleren Satzungsänderung an den Reichskanzler. Dies führte 1914 zu einer gravierenden Umgestaltung der §§ 2 und 6 des Statuts. Es geht einmal um das Verhältnis von Generalsekretar und Zentral-Direktion und zum anderen um die Zusammensetzung der Zentral-Direktion. Diese wird erheblich, nämlich auf 22 Mitglieder erweitert, wozu noch nach Bedarf stimmberechtigt der Direktor der Römisch-Germanischen Kommission und die Leiter der Zweigstellen in Rom und Athen kommen können. Die Vergrößerung hat zwei Ziele. Zum einen soll der Staat durch einen Vertreter des Auswärtigen Amtes unmittelbar in einem Leitungsgremium des Instituts vertreten sein. Die vielfältigen Abhängigkeiten des Instituts von dem Ressort, dem es zugeordnet ist, schienen es ratsam erscheinen zu lassen, ein Mitglied dieses Ressorts in die Arbeit auf Leitungsebene einzubinden. Zum anderen sollte die Dominanz der Königlich preußischen Akademie der Wissenschaften und der Berliner Wissenschaftler gebrochen und das Institut, seinem Charakter als Reichsanstalt entsprechend, durch Einbindung von Vertretern der Altertumswissenschaften aus dem ganzen Reichsgebiet auf eine breitere Basis gestellt werden.

Diese Vergrößerung der Zentral-Direktion hatte notwendig zur Folge, daß das Gremium nicht mehr in der Lage war, das Institut im eigentlichen Sinne zu leiten, wie es die bisherigen Statuten vorsahen. § 2 Abs. 1 Statut 1914 sagt denn auch: »Das Archäologische Institut wird von einem Generalsekretar geleitet«, also nicht mehr von der Zentral-Direktion. Damit wird auch realisiert, daß sich die Verbeamtung dieser Position auf ihre Stellung auswirken mußte. Konsequenterweise hat die Zentral-Direktion einen enumerierten

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 53 S. 169.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 55 S. 174.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 57 S. 176; 59 S. 183.

Aufgabenkatalog und kann aus der ihr bis dahin zugesprochenen Leitungsfunktion für das Institut keine weiteren Aufgaben ableiten. Der unberührt gelassene § 8, wonach die Geschäfte des Instituts in Rom und Athen von vier Sekretären »unter der Oberleitung der Zentralkonstruktion« zu führen sind, kann sich danach nur auf die Leitungsbefugnisse beziehen, die sich aus § 6 ergeben. Der Zentralkonstruktion als ganzer bleibt aber – und das ist nicht ganz konsequent – die Funktion eines Vorstandes des Instituts, und damit das Außenvertretungsrecht. Da der Generalsekretar aber weiter auf den Sachverstand der Zentralkonstruktion angewiesen ist, kann er sie, wie ausdrücklich bestimmt ist, in Angelegenheiten in Anspruch nehmen, in denen er auch allein entscheiden könnte. Dann und wenn die Zentral-Direktion im übrigen entscheidungsbefugt ist, ist er an ihre Entscheidungen gebunden. Das Statut gibt außerdem dem zum Leiter des Instituts aufgestiegenen Generalsekretar in § 2 einen ständigen Beirat als engeren Ausschuß bei, der aus drei ordentlichen Mitgliedern besteht, nämlich dem Generalsekretar selbst, dem Mitglied der Zentralkonstruktion aus dem Auswärtigen Amt und einem weiteren Mitglied, das die Zentralkonstruktion aus ihrer Mitte wählt. Nach dieser Konstruktion ist der Generalsekretar für alle Leitungsaufgaben des Instituts zuständig, für die das Statut niemand anderen für zuständig erklärt.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 60 S. 195.

Änderungsvorschläge von Mitgliedern der Zentralkonstruktion, offensichtlich auch noch aus dem Jahre 1914, wollen, was nach der bisherigen Entwicklung sinnvoll gewesen wäre, dem Generalsekretar, den man jetzt Generaldirektor betiteln will, statt einem 22-köpfigen Gremium das Außenvertretungsrecht zubilligen. Eingehender werden die Zweiganstalten behandelt, die jetzt von Direktoren unter der Oberleitung des Generaldirektors geleitet werden sollen. Nur der Generaldirektor soll für sie ein Vorschlagsrecht haben. Diese Vorstellungen münden jedoch nicht in eine Änderung der Statuten.

Rodenwaldt, Archäologisches Institut 1829–1929, 46 f.

Der 1. Weltkrieg selbst und seine Folgen hatten zwar großen Einfluß auf die Arbeit des Instituts, einen Einfluß auf den Rechtsstatus hat diese Katastrophe jedoch nicht gehabt. Siehe dazu im einzelnen die Darstellung bei Rodenwaldt, der sogar den Schluß zieht: »Kurz nach der letzten Umgestaltung der Zentralkonstruktion brach der Weltkrieg aus, der keine Wissenschaft und kein Institut so schwer getroffen hat wie das unsrige«.

Bis zur Revolution und der Etablierung eines demokratischen Staates und einer neuen Verfassung, bleibt es also bei dem im Jahre 1874 geschaffenen Rechtsstatus des Archäologischen Instituts des Deutschen Reiches als einer selbständigen Anstalt des Reiches, also einer rechtlich vom Reich getrennten, eigenständigen juristischen Person des öffentlichen Rechts.

V. Der Einfluß von Revolution und Verfassungsgebung auf den Rechtsstatus des Instituts

O. Mayer, Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im öffentlichen Recht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, Festgabe für Paul Laband (Tübingen 1908) SD S. 70.

Eine Revolution hat nicht die Zerstörung des Staates zum Ziel, sondern die Zerstörung seiner inneren Organisation. Selbst wenn die Revolution dauerhaft siegreich gewesen wäre, wäre das Deutsche Reich als das »Muttergemeinwesen« – das ist der vor allem von Otto Mayer benutzte Terminus – des Archäologischen Instituts des Deutschen Reiches in seinem Grundstatus erhalten geblieben. Daher kann die Revolution als solche am Rechtsstatus einer vom Muttergemeinwesen gegründeten juristischen Person des öffentlichen Rechts nichts geändert haben.

Auch die Verfassungsgebung als solche kann keinen Einfluß auf den Rechtsstatus einer dem Staate nachgeordneten juristischen Person haben. Es ist wie-

derum Mayer, der dies plastisch darlegt: »Es gibt zahlreiche juristische Personen, die uns überliefert sind aus früheren Rechtszuständen. Sie verdanken ihre Entstehung den der entsprechenden Entwicklungsstufe eigenen Gründen, der selbständigen Kraft der Einung, dem Gewohnheitsrecht, dem verliehenen Privilegium. Ob diese jetzt noch wirken könnten, ist gleichgültig; sie [gemeint: die juristischen Personen] bestehen fort, solange sie nicht in rechtswirksamer Weise aufgehoben werden«.

Die Weimarer Reichsverfassung (WRV) müßte also den Befehl der Aufhebung alter kaiserlicher juristischer Personen enthalten oder doch zumindest müßte aus ihr im Hinblick auf eine bestimmte Einrichtung ein entsprechender Schluß gezogen werden können. Beides ist nicht der Fall. Im Gegenteil setzt auch die Weimarer Reichsverfassung auf Kontinuität. Durch Art. 178 WRV wird zwar die Reichsverfassung von 1871 aufgehoben, in Absatz 2 wird aber die Fortdauer der unter ihr entstandenen Gesetze und Verordnungen verfügt, soweit sie nicht der neuen Verfassung – inhaltlich – widersprechen. Entsprechendes gilt nach Abs. 3 für Anordnungen der Behörden. Da das Institut als Reichsanstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit durch Bestätigung, also Anordnung des Kaisers mit Gegenzeichnung des Reichskanzlers, entstanden ist, berührt die neue Verfassung den Rechtsstatus des Instituts nicht. Das Archäologische Institut des Deutschen Reiches ist also in seiner Eigenschaft als juristische Person des öffentlichen Rechts mit dem vor 1918 geltenden Statut durch die staatliche Umwälzung nicht berührt worden. Auch sah die Weimarer Reichsverfassung, anders als das Grundgesetz keine generelle Neuverteilung der Zuordnung von Körperschaften oder Anstalten zwischen dem Reich und den Ländern vor.

O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht II¹, Systematisches Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft 6 (München/Leipzig 1896) 387.

VI. Das Institut in der Weimarer Zeit

Aus dieser Zeit sind keine Statutenänderungen bekannt. Im Jahre 1929 verfügte der Reichspräsident auf Grund von § 34 des Besoldungsgesetzes, daß der Generalsekretar nunmehr den Titel »Präsident des Archäologischen Instituts des Deutschen Reiches« trägt.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 61 S. 198f.

VII. Das Institut in der Nationalsozialistischen Zeit

1. Das neue ›Rechtssystem‹ und der Rechtsstatus des Instituts

Obwohl die nationalsozialistische Umgestaltung radikal war, so betraf sie zunächst nur das Verfassungsrecht und die föderale Struktur des Reichs, nicht aber das Reich als das Muttergemeinwesen des Instituts. Auch der vielfältige Bruch mit der Rechtsordnung unterhalb der Verfassung, also im Gesetzes- und Verordnungsrecht, ja das teilweise Infragestellen der tradierten Formen der Rechtserzeugung mit der Dominanz und auch Beliebigkeit des Führerbefehls kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß in vielen Bereichen die alten Rechtsstrukturen und Rechtsformen erhalten blieben. Das gilt besonders für den sogenannten Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung, zu dem die rechtsfähigen Verwaltungskörper wie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen gezählt werden.

Werner Weber, der sich in der nationalsozialistischen Zeit neben Arnold Köttgen am intensivsten mit diesem Thema befaßt hat, kommt in seinem 1940 in erster Auflage erschienenen Werk »Die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts« zu der Erkenntnis, daß »die Zweifel, die von

W. Weber, Die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts¹ (München 1940) 10 und ²(München 1943) 10f.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 62 S. 198.

Rodenwaldt, Archäologisches Institut 1829–1929, 28–32.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 63 S. 199 datiert den Erlaß Hitlers auf den 1.4.1934.

der modernen Rechtswissenschaft gegen die Rechtsfigur der juristischen Person [...] erhoben worden sind, [...] die neuere [sic!] Gesetzgebung nicht wesentlich beeindruckt« haben. »Für sie ist die juristische Person eine unentbehrliche Konstruktion geblieben, der sie im öffentlichen Recht sogar in erheblich verstärkter Zahl Anwendungsfälle gegeben hat«. Trotz Kritik, die er geerntet hat, ist er in der zweiten Auflage 1943 bei dieser Aussage geblieben. Die revolutionäre Attitüde des Nationalsozialismus hat also vor den Grundbausteinen der mittelbaren Staatsverwaltung halt gemacht, was sicherlich auch dem unterhalb der Führungsebene ausbrechenden Chaos rivalisierender NS-Größen geschuldet ist. Um so mehr gilt für diesen Bereich die oben zitierte Erkenntnis Otto Meyers, daß die juristischen Personen des öffentlichen Rechts solange fortbestehen, auch wenn die Grundlagen ihrer Entstehung entfallen sind, solange sie nicht rechtswirksam aufgehoben werden. Ein solcher Aufhebungsakt gleich welcher Form ist hinsichtlich des Archäologischen Instituts für diese Zeit aber nicht nachweisbar.

Für die Rechtsnatur des Instituts irrelevant ist der schon im März 1934 ergangene Hinweis des Präsidenten an die Römische Abteilung, das Institut betrachte es als seine Pflicht, sich dem Führerprinzip als einem der »staatlich-weltanschaulichen Grundsätze des Dritten Reichs« anzupassen, und daher habe der Präsident als der Führer zu gelten. Die Zentralkommission habe nur noch eine beratende Funktion. Abgesehen von der erstaunlichen Formlosigkeit dieser Äußerung betrifft sie lediglich die innere Struktur des Instituts, nicht aber seine äußere Gestalt. Außerdem darf nicht übersehen werden, daß der Präsident schon nach dem Statut von 1914 faktisch eine außerordentlich starke Position innehat, da ein nur einmal im Jahr tagendes und maximal 22 Kopf starkes Gremium schwerlich in der Lage ist, substantiell Leitungsfunktionen wahrzunehmen.

Der Schlußsatz des Hinweises »Es bedarf keines Wortes, daß auch unter den veränderten Verhältnissen auf den erfahrenen Rat der Mitglieder der Zentralkommission der größte Wert gelegt werden muß«, könnte ebenso wie die gewählte Form eines bloßen Hinweises darauf hindeuten, daß in Wirklichkeit eine Änderung faktisch nicht beabsichtigt war. Junker glaubt denn auch, es gebe »verstreute Hinweise«, daß die Zentralkommission weiterhin Beschlüsse gefaßt und der Präsident sie auch bei wichtigen Fragen eingeschaltet habe. Aber unabhängig davon, ob es sich um Mimikry handelte oder nicht, der Präsident konnte auch als »Führer« das Statut nicht derogieren. Wurde gleichwohl so verfahren, so wurde statutenwidrig gehandelt. Auf die Rechtsnatur des Instituts konnte auch das keine Auswirkung haben.

2. Die angeordneten Ressortwechsel

Offensichtlich durch einen Erlaß des Reichskanzlers Hitler, der im Gesetzblatt des Reiches nicht veröffentlicht wurde, wurde die Ressortzuständigkeit für das Institut geändert und statt des Auswärtigen Amtes vorläufig das Reichsinnenministerium für zuständig erklärt.

Siehe das Gutachten Simandl vom 13. Juli 1933, in dem es heißt: »Vorgesetzte oberste Reichsbehörde war bis 1934 das Auswärtige Amt, bevor dann zunächst für 3 Monate eine Unterstellung unter den Reichsminister des Innern und schließlich bis zum Kriegsende unter den Reichsminister für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung erfolgte«.

Daß es so gewesen ist, zeigt der kurz darauf im Reichsgesetzblatt veröffentlichte und auf eine Ermächtigung des Reichspräsidenten (RGBl. I 365) gestützte Veränderungserlaß des Reichskanzlers, der von einem Übergang des Instituts vom Reichsministerium des Inneren auf das neue Reichsministerium

für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung spricht. Die demokratische Regierung in ihrer Agonie hätte sich sicherlich nicht mit einer solchen nach Lage des Staates doch nebensächlichen Frage befaßt. Für das Datum der Änderung bleibt also nur ein kleiner Zeitraum zwischen der Etablierung der hitle-
rischen Regierung und dem Mai 1934, als die erneute Veränderung verfügt wurde.

Politisch stand hinter dieser Hektik der Zuordnung offensichtlich der Wille des neu etablierten Propagandaministers Goebbels, neben einer Reihe anderer Auslandseinrichtungen auch das Institut seinem Ministerium einzuverleiben. Rodenwaldt hat offensichtlich in seiner Eigenschaft als Stellvertreter des abwesenden und kranken Präsidenten Wiegand unter Einschaltung von Popitz erfolgreich diesen Versuch vereitelt, wozu die Anbindung an das von Hause aus starke Reichsinnenministerium wohl eher geeignet war, als die an das neu zu gründende Reichsministerium für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung.

Hinter dem Zuständigkeitswechsel steht offensichtlich ein Paradigmenwechsel. Ein Reich, das gerade auch im Verhältnis zum Ausland mehr in machtpolitischen Kategorien dachte, konnte der Kulturpolitik als Bestandteil der Außenpolitik keine sonderliche Sympathie entgegenbringen. Es klingt plausibel, wenn Junker Rodenwaldts Ansicht schon von 1932 referiert, daß die Kulturabteilung des Auswärtigen Amtes innerhalb des Ministeriums nur wenig Anerkennung erhalte.

Daher sollte offensichtlich nicht mehr die überwiegende Tätigkeit im Ausland und »die Beziehungen zwischen den Heimatsländern alter Kunst und Wissenschaft und der gelehrten Forschung«, wie es § 1 der Satzung formuliert, also nicht mehr der Aspekt der auswärtigen Kulturpolitik maßgebend für die Ressortzuständigkeit sein, sondern der allgemeine Kontext mit der Wissenschaft. Das sind zwei Aspekte, die sich durchaus unterschiedlich gewichten lassen und unter dem Grundgesetz aus Gründen der föderalen Kompetenzverteilung eine durchaus unterschiedliche Rolle spielen. Die Eingliederung der Römisch-Germanischen Kommission in das Institut mit ihrem in Deutschland belegenen Tätigkeitsgebiet, mag ebenfalls eine Rolle gespielt haben.

Schon kurze Zeit später kam es zu einer weiteren und endgültigen Ressortverschiebung in der gehörigen Form. Durch Erlaß des Reichskanzlers vom 11. Mai 1934 geht das »Archäologische Institut« vom Innenministerium in den Geschäftsbereich des durch Erlaß des Reichspräsidenten vom 1. Mai 1934 neu gegründeten Reichsministeriums für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung über. Das lag in der Konsequenz der neuen Organisationsstruktur des Reiches. Das Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30. Januar 1934 (RGBl. I 75) bestimmte, daß die Hoheitsrechte der Länder auf das Reich übergehen, es hatte die Länder aber nicht aufgelöst und in der Verordnung über den Neuaufbau des Reiches vom 2. Februar (RGBl. I S. 81) bestimmt, daß »die Wahrnehmung der Hoheitsrechte, die von den Ländern auf das Reich übergegangen sind, den Landesbehörden zur Ausübung im Auftrag und im Namen des Reiches insoweit übertragen (werden), als das Reich nicht allgemein oder im Einzelfall von diesen Rechten Gebrauch macht«. Letzteres setzte aber voraus, daß das Reich hinreichende Verwaltungskapazität vorhielt. Für die Bereiche Bildung und Wissenschaft, einer vorrangigen und umfangreichen Landesagende, schien es daher nicht mehr angemessen, sie in dem »Sammelministerium« des Reichsministeriums des Innern mit zu verwalten, sondern für sie ein eigenes Ministerium zu schaffen. Die Entwicklung zur Ausdifferenzierung des Innenressorts ist die Bundesrepublik bei weitaus weniger Kompetenzen vierzig Jahre später auch gegangen.

s. die Darstellung bei Junker, Archäologisches Institut 1929–1945, 26 und den von ihm wiedergegebenen Brief von Rodenwaldt an Watzinger (ebenda 93. 96).

Junker, Archäologisches Institut 1929–1945, 26.

Abgedruckt bei Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 64 S. 200.

Den Rechtsstatus des Instituts als einer selbständigen Anstalt konnte die Veränderung der Ressortzuständigkeit nicht tangieren. Die in der Satzung vorgesehenen Mitwirkungs- und Einwirkungsrechte gingen lediglich auf das nunmehr zuständige Ressort über.

VIII. Die Rechtslage des Instituts nach dem Zusammenbruch

Die bedingungslose Kapitulation am 8. Mai 1945, die Übernahme der Obersten Regierungsgewalt durch die vier Besatzungsmächte und die Einsetzung des Kontrollrates als »Oberste Machtgewalt in Angelegenheiten, die Deutschland als Ganzes angehen« (so die Proklamation Nr. 1 des Kontrollrates vom 30. August 1945), haben weder das Deutsche Reich noch das Rechtssystem als Ganzes noch die Rechtsstellung der Länder und schon gar nicht die Rechtsstellung der unterstaatlichen juristischen Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar berührt. Der Kontrollrat hat vielmehr selektiv zum Beispiel eine Fülle von eindeutig nationalsozialistischen Gesetzen oder Normen des Strafrechts aufgehoben (s. Gesetze Nr. 1 vom 20. September 1945 und Nr. 11 vom 30. Januar 1946). Das bedeutet aber zugleich, daß er im übrigen von der Weitergeltung des damals geltenden Rechts ausging. Der Annahme in dem Rechtsgutachten aus dem Bundesinnenministerium vom 30.11.1955, das Institut habe den Zusammenbruch des Deutschen Reiches nicht überlebt, fehlt also jegliche Grundlage.

Rechtsgutachten aus dem Bundesministerium des Innern vom 30.11.1955, S. 5.

Die Staatsgewalt wurde von unten reorganisiert. Nach den Kommunen entstanden die Länder. So sah die Proklamation Nr. 2 General Eisenhowers vom 19. April 1945 vor, daß in der amerikanischen Besatzungszone »Verwaltungsgebiete gebildet [werden], die von jetzt an als Staaten bezeichnet werden: jeder Staat wird eine Staatsregierung haben«.

Der Staat Preußen dagegen wurde durch das Kontrollratsgesetz Nr. 46 vom 25. Februar 1947 mitsamt seiner Regierung und seinen Behörden aufgelöst; seine Gebiete sollten entweder Länder werden oder Ländern einverleibt werden. Staats- und Verwaltungsfunktionen Preußens sowie sein Vermögen und seine Verbindlichkeiten sollten auf die jeweiligen Länder übergehen.

Die vorhandenen Hinweise zeigen, daß sich diese zunächst gesamtdeutsche Entwicklung der Reorganisation des staatlichen Lebens von den Kommunen bis zu den Ländern am Schicksal des Instituts nachzeichnen läßt. Am 29. Mai 1945 schreibt der Ministerialrat von Rottenburg an das Institut: »Wie sich aus der Anlage ergibt, bin ich als dienstältester Beamter des Amtes für Wissenschaft des ehemaligen Reichsministeriums für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung beauftragt, eine Gesamtinventur der materialen und personellen Verhältnisse der Berliner Hochschulen und wissenschaftlichen Einrichtungen für den Magistrat der Stadt Berlin aufzustellen, der zurzeit nach Wegfall aller Reichs- und Landesbehörden die einzige autoritative Stelle für das Berliner Gebiet darstellt und dem auch die Hochschulen und wissenschaftlichen Einrichtungen unterstehen«.

Archiv des DAI, Akte 10-01; die Akten sind nicht durchpaginiert, im wesentlichen aber chronologisch geordnet.

Man ging also erstens vom Weiterbestehen des Instituts aus, zweitens wurde als zuständige Aufsichtsbehörde die einzig funktionierende staatliche Stelle, der Magistrat der Stadt Berlin, angenommen, drittens ergab sich die Zuständigkeit aus der Belegenheit des Instituts in Berlin und beschränkte sich darauf, was allein den realen Verwaltungsmöglichkeiten entsprach, zum vierten schließlich nahm man eine Art treuhänderische Verwaltung an, da die Begründung ausschließlich in dem derzeitigen Wegfall von Landes- und Reichs-

Die Römisch-Germanische Kommission mit ihrem Sitz in Frankfurt wurde im Sommer 1946 in die Verwaltung des neugegründeten Landes Groß-Hessen genommen; s. weiter unten im Text.

behörden bestand, mit der Etablierung einer neuen glied- und gesamtstaatlichen Behördenorganisation also wieder entfallen mußte.

Es bedarf keines Eingehens auf weitere Einzelheiten, um den Schluß zu ziehen, daß jedenfalls durch die Kapitulation und ihre unmittelbaren Folgen das Institut als juristische Person des öffentlichen Rechts nicht aufgelöst oder sonst beseitigt worden ist.

Die faktische Situation war dagegen desolat. Aber selbst bei völligem Ausfall jeder Tätigkeit führt das nicht zum automatischen Erlöschen der juristischen Person. Davon könnte man nur ausgehen, wenn über längere Zeit keine Aktivität mehr stattfindet und daraus auf die Aufgabe der Institution geschlossen werden müßte. Davon kann aber keine Rede sein.

Es gibt einige Hinweise auf die faktische Lage des Instituts. Die Auslandszweigstellen oder im Ausland belegenen Forschungsstellen gelangten unter Kuratel des jeweiligen Gastlandes oder internationaler Organisationen. Die Zentrale war teilweise zerstört. Man kann auch davon ausgehen, daß die normale Institutstätigkeit zunächst erlahmt war.

Wie dem umfangreichen und sehr sorgfältig argumentierenden Gutachten des Attachés Fernau vom 24.5.1985 zu entnehmen ist, ergibt sich aus den Akten des Auswärtigen Amtes zum Beispiel, daß in einem Schreiben des bis zum 8. Mai 1945 zuständigen Reichsministers für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung vom 25. Juni 1945 an den Magistrat der Stadt Berlin (Abteilung Volksbildung) sowohl das damals bei der Zentralkommission tätige Personal aufgeführt wird als auch ein Hinweis auf das kurz vor dem Erscheinen stehende Jahrbuch 1945 enthalten und ein Bericht des Instituts vom 3. Juni 1945 mit einem genauen Verzeichnis der vom Institut herausgegebenen Publikationen beigelegt ist. Die Archiv-Akte des Instituts 10-01 weist aus, daß schon am 12. Juli 1945 der Magistrat Prof. Schede als vorläufigen Leiter des Instituts einsetzte. Vom 22. September 1945 stammt ein Gesuch um Passagierscheine »zur Sicherung und Bergung des wissenschaftlichen Materials« im Westen. Am 7. März 1946 werden nach Fernau dem Präsidenten von der Zentralverwaltung für Volksbildung 46.100 RM für Sach- und Personalkosten für die Zeit vom 1.10.1945 bis 31.3.1946 bereitgestellt. Für das Haushaltsjahr 1946 wird das Institut in den Haushalt der Berliner Universität eingestellt. Die Stadt Berlin nahm sich also des Instituts auch finanziell an. Von einer Aufgabe des Instituts kann deshalb nicht gesprochen werden.

Am 22.2.1946 ergeht ein Rundschreiben des späteren Präsidenten Weickert, der vom Magistrat wegen der Verhaftung Schedes durch die sowjetische Besatzungsmacht kommissarisch mit der Leitung betraut worden war, an alle Mitarbeiter mit der Bitte um Rückmeldung und Bericht über ihre Arbeit. Vom 25.3.1946 stammt eine Notiz Weickerts mit dem Hinweis, die Römisch-Deutsche Kommission sei »derzeitig die einzig bestehende und arbeitende Zweigstelle des Instituts«. Am 25.11.1946 fordert der Magistrat einen Halbjahresbericht an.

Der Attaché Simandl schließt in seinem Gutachten daraus und aus einem Schreiben der Deutschen Zentralverwaltung für Volksbildung in der sowjetischen Besatzungszone, daß damit das Institut treuhänderisch dieser Zentralverwaltung unterstellt worden sei. Da die Universität, die heutige Humboldt-Universität, im Ostsektor der Stadt lag, ist das jedenfalls denkbar.

Am 10./11.1.1947 findet eine außerordentliche Sitzung der Zentralkommission statt, an der elf Mitglieder teilnehmen und über die ein umfangreiches Protokoll vorliegt. Aus ihm ergibt sich, daß die Zentrale schon über 10 Personen verfügt und eine Assistentenstelle noch unbesetzt ist, daß Schede schon die Warka-Expedition mit vier weiteren Wissenschaftlern angegliedert hat, daß

Alle Informationen finden sich im Archiv des DAI, Akte 10-01.

Gutachten Attaché Simandl vom 13. Juli 1993, S. 2.

s. im Archiv des DAI, ZD-Protokolle 1947-1958.

s. Protokoll der Sitzung vom 10./11.
Januar 1947, ZD-Protokolle a. O. S. 2–5.

Gutachten Attaché Fernau von 1985,
S. 22.

die von der Stadt übernommene Finanzierung des Instituts schon 1946 RM 104.800 für Verwaltungskosten, RM 26.000 für Veröffentlichungen und RM 31.500 für Grundstück und Gebäude betragen hat und für 1947 insgesamt etwa RM 300.000 erwartet werden. Außerordentlich umfangreich werden Publikationsvorhaben behandelt, das Jahrbuch 1944/45 sei fertig, könne aber nicht gedruckt werden. Es erschien erst 1949 als Jahrbuch 59 des Deutschen Archäologischen Instituts. Der Zustand der Gebäude und Bibliotheken, die Lage der Auslandsinstitute und der Römisch-Germanischen Kommission werden behandelt.

Fernau weist darauf hin, daß die Auslandsinstitute nicht angetastet worden seien, obwohl nach dem Potsdamer Abkommen Auslandsvermögen hätte veräußert und der Erlös einem Reparationskonto hätte gutgeschrieben werden können, und daß in einem Abkommen der Westmächte, Deutschlands und Italiens das römische Institut 1953 »aus der treuhänderischen Verwaltung« freigegeben worden sei. Schon 1951 habe die griechische Regierung das Athener Institut freigegeben.

Es kann daher mit Sicherheit davon ausgegangen werden, daß die Voraussetzungen eines Erlöschens der juristischen Person durch dauerhafte Aufgabe ihrer Funktion 1945 und in den Folgejahren nicht vorgelegen haben. Der Zusammenbruch und die schwierigen Folgejahre haben zwar das Institut hart getroffen, sie haben aber das Institut in seinem Rechtsstatus nicht berührt.

IX. Die Rechtslage des Instituts nach dem Grundgesetz

1. Die Anwendbarkeit von Art. 130 GG und seine Bedeutung für das Institut

Als es im Zuge der Verschärfung des Ost-Westkonflikts 1948/49 zu einer isolierten staatlichen Reorganisation auf zentraler Ebene in den Westzonen der Besatzungsmächte in Gestalt der Bundesrepublik Deutschland kam, stellte sich für die Schöpfer des Grundgesetzes die Frage, wem Verwaltungskörper, Einrichtungen oder auch Körperschaften und Anstalten, die bisher nur durch die Länder oder möglicherweise auch durch Kommunen betrieben oder verwaltet werden konnten, zuzuordnen seien, nachdem es nun drei statt zwei Verwaltungsebenen geben sollte. Das Grundgesetz entschied sich für eine Zuordnung nach der Kompetenzverteilung, die es selbst für die Zukunft vor allem zwischen dem Bund und den Ländern vorgenommen hat. Das reicht von der Aufspaltung alter Gesetze in Bundes- oder Landesgesetze (Art. 123 ff. GG), über die Überleitung von Verordnungsermächtigungen an die nunmehr zuständigen Stellen (Art. 129 GG), von der Zuordnung des Vermögens zu Bund, Ländern und Gemeinden (Art. 134 GG) bis zur Regelung über den Übergang von Einrichtungen der Verwaltung und der Rechtspflege (Art. 130 GG). Letztere Regelung kennt in Absatz 3 auch eine Zuordnung von Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts. Danach werden alle Körperschaften und Anstalten, die nicht landesunmittelbar sind oder auf Staatsverträgen zwischen den Ländern beruhen, der »Aufsicht der obersten Bundesbehörde« unterstellt. Deren »Muttergemeinwesen« ist also kraft unmittelbar geltender Verfassungsnorm der Bund.

Unter Körperschaften und Anstalten versteht Art. 130 Abs. 3 GG nur selbständige Einrichtungen. Erst das macht den Unterschied zu Art. 130 Abs. 1 GG aus, wonach es bei den nichtselbständigen »Verwaltungsorgane[n] und sonstige[n] der öffentlichen Verwaltung [...] dienenden Einrichtungen« einer Überführungs-, Auflösungs- oder Abwicklungsentscheidung durch die Bundesregierung bedarf, die ihrerseits unter dem Vorbehalt der Zustimmung des

Bundesrates steht. Diese Differenzierung ist bis auf eine anfängliche und nur zum Teil dissentierende Stimme allgemein akzeptiert.

Der dissentierende Hans Holtkotten meint im übrigen nicht die Fälle wie das Institut, die er statt dem Abs. 3 dem Abs. 1 von Art. 130 GG unterstellen will, sondern nur solche, die »staatliche Verwaltung ausüben« und stellt ihnen selbstverwaltete, also nicht durch den Staat verwaltete Einrichtungen gegenüber. Als solche würde er das Institut sicher aufgefaßt haben, und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine Körperschaft oder eine Anstalt handelt. Denn auch eine Anstalt kann mit einem hohen Grad an Selbstverwaltung ausgestattet sein. Auch der Unterausschuß des Rechtsausschusses ist laut Protokoll der Sitzung vom 12. Februar 1959 zu dem Ergebnis gekommen, selbst wenn man Holtkotten folge, sei das Institut in dessen Terminologie »nach seiner Gesamtstruktur als reichsunmittelbare Selbstverwaltungskörperschaft anzusehen« (S. 4). Selbstverständlich geht auch Holtkotten davon aus, daß unter Art. 130 Abs. 3 GG nur selbständige Einrichtungen fallen.

Das Bundesinnenministerium, das durchgehend die These vertreten hat, das Institut sei eine unselbständige Einrichtung, hatte denn auch 1959 Schwierigkeiten zu erklären, warum es gleichwohl Art. 130 Abs. 3 GG anwenden wolle. Als im Unterausschuß des Rechtsausschusses am 12. Februar 1959, wie schon gezeigt, die Stellung des Instituts behandelt wurde, führte das zu einem Vermerk des Organisationsreferats des Ministeriums, in dem es heißt: »Der Vertreter des BMI vertrat die Ansicht, daß das DAI eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne eigene Rechtspersönlichkeit sei, daß es aber gleichwohl unter Art. 130 Abs. 3 GG falle, weil das DAI eine gewisse Selbständigkeit besitze (Befugnisse der ZD)«.

1955 war das Bundesinnenministerium noch der Ansicht, daß eine Eigenständigkeit des Instituts wertvolle Argumente liefere.

Die Auslegung von Art. 130 Abs. 3 GG macht auch abgesehen von der bisher erörterten Frage Schwierigkeiten. Die neuere Kommentarliteratur hat sich durchgehend der Ansicht von Theodor Maunz angeschlossen, wonach die »Landesunmittelbarkeit«, die Abs. 3 zum Tatbestandsmerkmal erhebt, immer dann gegeben ist, wenn ein Land die Aufsicht über die juristische Person des öffentlichen Rechts führt.

Würde man das so verstehen, daß es allein auf das Faktum der Aufsicht ankäme, dann würden alle 1949 bekannten juristischen Personen weiterhin unter Landesaufsicht bleiben, bis auf die wenigen bizonalen Einrichtungen. Und zwar deshalb, weil es von 1945 bis 1949 keine Bundes-/Reichsaufsicht hat geben können, weil der Zentralstaat zwar nicht untergegangen, aber nicht organisiert war, also keine Aufsicht ausüben konnte. Art. 130 GG will aber wie die ihn umgebenden Artikel das Problem lösen, daß es vor 1945 im wesentlichen nur Reichsgesetze und nur eine originäre Reichsverwaltung gegeben hat und von 1945 bis 1949 nur Landesverwaltungen, jetzt aber der gesamte Rechtsstoff und die gesamten Einrichtungen im Gerichts- und Verwaltungsbereich der durch das Grundgesetz vorgegebenen Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern folgen sollen.

Das Argument von Maunz, das gelte auch für juristische Personen, die auf als Bundesrecht nach Art. 123 ff. fortgeltendem Reichsrecht beruhen, weil auch ein Bundesgesetz eine Grundlage für landesunmittelbare juristische Personen abgeben könnte, kann eine so weitreichende These nicht stützen. Es offenbart vielmehr, wie oft bei Maunz, den Versuch einer extrem länderfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes. Das Argument ist nämlich nur für die Fälle stichhaltig, in denen ein Reichsgesetz vor der NS-Zeit den Ländern für die Gesetzesausführung die Bildung juristischer Personen vorgeschrieben

s. z. B. T. Maunz in: T. Maunz – G. Dürig, Grundgesetz: Kommentar (München 1962) Art. 130. Überschrift zu IV: »Die Übernahme von juristischen Personen [sic!] des öffentlichen Rechts (III)« und RN 33: der Absatz 3 erfasse »sämtliche juristische Personen des öffentlichen Rechts«, – s. auch später M. Sachs in: M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar² (München 1999) Art. 130 RN 12 oder G. Hermes in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar. Teil 3 (Tübingen 2000) Art. 130 RN 18. – Dagegen H. Holtkotten, Bonner Kommentar, Art. 130 Anm. 4 aus der Frühzeit der Kommentierungen des Grundgesetzes (Heidelberg, das Erstveröffentlichungsjahr ist nicht angegeben).

Archiv des Auswärtigen Amts, Band 746.

Archiv des Auswärtigen Amts, Band 751, in einer Äußerung aus dem Bundesministerium des Innern zu einer anderen gutachtlichen Äußerung aus demselben Ministerium vom 30.11.1955.

Maunz – Dürig a. O. Art. 130 RN 34; ihm folgend z. B. Sachs a. O. Art. 130 RN 12 und Hermes a. O. Art. 130 RN 18.

hätte; nach Art. 14 WRV wurden nämlich die Reichsgesetze grundsätzlich durch die Länder ausgeführt. Das Argument versagt aber, wenn ein Reichsgesetz vom Reich selbst die Bildung einer juristischen Person verlangt hätte.

BVerwG: Aufsicht über bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts; Ruhegeld wegen Berufsunfähigkeit eines Balletttänzers, Neue Juristische Wochenschrift 1988 H. 6, 354, 355.

So hat das Bundesverwaltungsgericht im Jahre 1988 zu Recht für den Fall, daß Reichsrecht die unmittelbare Aufsicht über eine juristische Person durch die Länder im Auftrag des Reichs gefordert hat, dies nicht ausreichen lassen, um »Landesunmittelbarkeit« im Sinne des Art. 130 Abs. 3 GG anzunehmen. Das liegt nicht daran, wie Hermes glaubt, daß in diesem Falle der »Schwerpunkt« der Aufsicht nicht beim Land lag. Das tut er nämlich in diesem Falle, weil nicht nur generell der unmittelbar Aufsichtführende in der Vorhand ist, sondern vor allem deshalb, weil zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Grundgesetzes vier Jahre lang der Auftraggeber nicht handlungsfähig war, also nicht nur der Schwerpunkt, sondern faktisch die alleinige Aufsicht beim Land lag. Beim Zitieren des Bundesverwaltungsgerichts wird übersehen, daß es bei der Behandlung der Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen – um die ging es – einen viel allgemeineren Obersatz aufstellt. Er lautet: »Die Beklagte ist eine unmittelbare Bundesanstalt, da sie weder einen staatsvertraglichen Entstehungstatbestand [sc. das ist die eine der Alternativen des Art. 130 Abs. 3 GG] aufweist noch nach ihrer Entstehungsgeschichte [sic!] als landesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts angesehen werden kann«. Das Bundesverwaltungsgericht stellt also nicht auf die Zeit zwischen 1945 und 1949 ab, in der das Reich handlungsunfähig war, sondern auf die Entstehungsgeschichte der Anstalt, also darauf, als was sie gegründet worden ist.

BVerwG a. O. 355.

Das Gericht faßt zu Recht den Begriff »landesunmittelbar« in Art. 130 Abs. 3 GG normativ auf und stellt nicht auf die faktische Lage während des Interregnums ab. Nur das wird den oben dargelegten Intentionen der Übergangsvorschriften des Grundgesetzes in den Art. 123 ff. gerecht, eine dauerhafte und in sich schlüssige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern vorzunehmen, nachdem im Dritten Reich die Länder und von 1945 bis 1949 das Reich/der Bund keine (eigenständige) Hoheitsgewalt auszuüben in der Lage waren.

Rechtsgutachten aus dem Bundesministerium des Innern vom 30.11.1955, S. 6.

Zu demselben Ergebnis kommt man im übrigen, wenn man die Übernahme der Funktion eines Muttergemeinwesens für das Institut durch die Stadt bzw. das Land Berlin näher betrachtet. Ein Rechtsakt, der den Übergang des Instituts von einem Reichsinstitut zu einem städtischen Institut bzw. einem Landesinstitut verfügt hätte und hätte verfügen können, ist nicht bekannt, ebensowenig eine Neugründung durch das Land Berlin, wie in dem Rechtsgutachten aus dem Bundesinnenministerium 1955 behauptet worden ist.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 65 S. 201.

Die vorübergehende Übernahme von Personal- und Sachausgaben durch die Deutsche Zentralverwaltung für Volksbildung in der sowjetischen Zone oder durch den Magistrat der Stadt Berlin oder schließlich die Aufnahme des Instituts in den Etat der Berliner Universität sind Akte einer faktischen Trägerschaft, aber keine Akte der »Enteignung« des handlungsunfähigen Reiches. Die zunächst reorganisierten Träger der öffentlichen Gewalt haben sich der alten Reichsaufgaben angenommen. Sie haben dabei für das handlungsunfähige Reich gehandelt. Dafür gibt es in den Unterlagen zwei sehr deutliche Hinweise. In den vorliegenden behördlichen Gutachten schimmert gelegentlich Verwunderung darüber durch, daß im Jahre 1953 die »Übernahme« des Instituts durch den Bund in Form einer bloßen (Verwaltungs-) »Vereinbarung« zwischen dem Bundesinnenminister und dem Senator für Finanzen erfolgt ist.

Wäre das Institut wirklich zu einer Einrichtung des Landes Berlin geworden, dann hätten sich selbstverständlich das Abgeordnetenhaus und der Bundestag damit befassen müssen. Wenn das Land das Institut aber nur für das

Reich/den Bund betreut hätte, dann wäre die Rückgabe ein in der bloßen Betreuung schon angelegter Akt gewesen, der wegen seiner Automatik einer politisch-parlamentarischen Entscheidung weder des Landes noch des Bundes bedurft hätte. Auch die Tatsache, daß nur der Finanzsenator und nicht wenigstens auch der für Kultur und Wissenschaft zuständige Senator für das Land die Vereinbarung unterschrieben hat, zeigt, wie wenig sich das Land als der Sachherr über das Institut fühlte; offenbar wurde das Institut eher als Belastung betrachtet.

Agiert man für einen anderen, vor allem für einen Handlungsunfähigen, so spricht man im Recht von Treuhand oder treuhänderischer Verwaltung. Die Treuhand ist im Sinne des eigentlichen Trägers der Rechte auszuüben; der Treuhänder übt das Recht nur aus, hat es jedoch nicht inne. Nicht von ungefähr kommt in der Übernahmevereinbarung – und das ist der zweite Hinweis – dieser Begriff vor, nämlich bei den Liegenschaften des Instituts. Diese habe das Land Berlin »treuhänderisch« verwaltet. Liegenschaften können nur nach den zivilrechtlichen Regeln des Grundstückverkehrs übergehen oder kraft Gesetzes. Mangels eines solchen Aktes ist bei ihnen die Zuständigkeit des eingetragenen oder gesetzlich bestimmten Eigentümers evidenter als dies bei einem Verwaltungskörper der Fall ist, wie ihn rechtlich das Institut darstellt. Daher drängte sich bei Grundstücken auf, den Begriff der Treuhand zu verwenden. In der Sache gilt aber für das Institut als solches nichts anderes.

Es gibt eine Reihe weiterer Äußerungen, die wie selbstverständlich davon ausgehen, daß die Verwaltung nach dem Zusammenbruch nur treuhänderisch war. Im Archiv des Auswärtigen Amts findet sich ein Bericht über eine Geschäfts- und Organisationsbesprechung von Beamten des Innenministeriums beim Institut. In ihm heißt es: »Nach dem Krieg wurde es zunächst vom Magistrat/Senat treuhänderisch übernommen und dann dem Geschäftsbereich des Innenministeriums zugeordnet«.

Archiv des Auswärtigen Amts Band 746,
Bericht vom 29.3.1954, S. 4.

Auch der oben schon zitierte Passus im Protokoll der Sitzung der Zentraldirektion am 10./11. Januar 1947:

»Frankfurt [sc. die Römisch-Germanische Kommission] ist bei Verhandlungen vom vorigen Sommer in Wiesbaden der groß-hessischen Regierung zu treuen Händen empfohlen, die sich bereit erklärt hat, das Institut zu übernehmen, bis eine Zentralregierung in Deutschland besteht«

benutzt nicht nur in der Empfehlung selbst den Terminus (»zu treuen Händen«), sondern indirekt auch in der Bereitschaftserklärung, dies nur bis zur Etablierung einer Zentralregierung, also an Stelle und für eine solche zu tun. Auch der kommissarische Präsident Weickert schreibt in seiner schon erwähnten Notiz vom 25.3.1946 über eine geplante Reise nach Frankfurt: »Die Zentraldirektion wird seit dem Zusammenbruch treuhänderisch vom Magistrat von Berlin betreut und finanziert«.

Ein nur treuhänderisch durch ein Land für das Reich bzw. den Bund verwaltetes Institut ist aber im Sinne des Art. 130 Abs. 3 GG nicht »landesunmittelbar«, weil dies die rechtliche Originalzuständigkeit für das Institut voraussetzte. Das Institut war »reichsunmittelbar« und hat diese Eigenschaft durch treuhänderische Verwaltung durch die Stadt und später das Land Berlin nicht verloren.

2. Die Stellung des Instituts nach der Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 30 GG

Ein Problem, das später bei dem Versuch der Satzungsgebung im Jahre 1953, bei den damaligen Interventionen des Bundesrates und bei dem Streit über die

R. Stettner in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar. Teil 3 (Tübingen 2000) Art. 74 RN 68 mit weiteren Nachweisen.

Ressortzuständigkeit für das Institut zwischen dem Innenministerium und dem Außenministerium eine Rolle spielen sollte, liegt in der allgemeinen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern, die Art. 30 GG vorsieht. Danach sind alle staatlichen Angelegenheiten Ländersache, soweit nicht das Grundgesetz eine andere Regelung trifft oder zuläßt. Für die Wissenschaft als solche hatte der Bund damals keine allgemeine Kompetenz.

Soweit die Gesetzgebungskompetenz zur »Förderung der wissenschaftlichen Forschung« (Art. 74 Nr. 13 GG) angesprochen wird, wie das in den Akten des Bundesinnenministeriums gelegentlich geschieht, wird verkannt, daß dies keinen Titel zur Errichtung oder Führung von Forschungseinrichtungen abgibt, sondern nach Art. 87 Abs. 3 GG höchstens von Forschungsförderungseinrichtungen.

Soweit der Bund Forschung betrieb, ließ sich das nur mit dem Begriff der Ressortforschung abdecken, der auch heute noch einen hinreichenden Kompetenztitel für die nicht geringe Forschungstätigkeit des Bundes abgibt. Das Institut fällt aber nicht unter diese Kategorie. Ressortforschung besteht nur dort kompetenzrechtlich zu Recht, wo eine wissenschaftliche Grundlage für die Ressorttätigkeit gelegt werden soll. Das ist zum Beispiel bei der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung oder bei der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe der Fall.

Nur unter dem Titel »auswärtige Angelegenheiten« (Art. 32 Abs. 1 und Art. 73 Nr. 1 i. V. m. Art. 87 Abs. 3 GG) läßt sich unter der Geltung des Grundgesetzes eine Bundeskompetenz ableiten. Das Hauptgewicht der Arbeit des Instituts lag von Anfang an im Ausland und ist auch durch die Einbeziehung der Römisch-Germanischen Kommission nicht entscheidend ins Inland verschoben worden. Auch die Expansion des Instituts ereignete sich im Ausland. So kamen 1929 Institute in Kairo und Istanbul hinzu und 1942 eine Zweigstelle in Madrid. Dies stimmt mit dem satzungsmäßigen Auftrag des Instituts nach § 1 des 1949 noch geltenden Statuts von 1914 überein, »auf dem Gebiete der Archäologie und dem verwandten der Philologie die Beziehungen zwischen den Heimatsländern alter Kunst und Wissenschaft und der gelehrten Forschung zu beleben und zu regeln und die Denkmäler der griechischen und römischen Epoche in umfassender Weise zu veröffentlichen«. Diese vom Statut gestützte und durch die Auslandsinstitute befestigte Hauptausrichtung des Instituts läßt sich auch im Hinblick auf die von Anfang an bestehende Konkurrenz anderer Staaten auf diesem Gebiet als »auswärtige Angelegenheit« betrachten. Das genügt, um eine Bundeskompetenz im Sinne des Art. 30 GG zu begründen. Es erübrigt sich daher die Frage, ob und inwieweit Art. 130 Abs. 3 GG bei überkommenen Institutionen des Reichs eine »andere Regelung« im Sinne des Art. 30 GG »zuläßt«.

Das wird gelegentlich, ohne zu überzeugen, behauptet: s. z. B. das Gutachten der Rechtsanwältin Huber-Simons vom 6.6.1955, S. 6.

3. Die Ressortzuordnung und ihre Konsequenz für die Rechtsnatur des Instituts

Gegenüber der Regelung aus dem Jahr 1934 fand eine Änderung in der ministeriellen Zuständigkeit nur formal, aber nicht inhaltlich statt. Da es anfänglich kein dem Reichsministerium für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung entsprechendes Bundesressort gab, blieb als oberste Bundesbehörde das Bundesministerium des Innern zuständig, in dem auch die Kulturaufgaben des Bundes verwaltet wurden. Auch nach Etablierung des Auswärtigen Amtes blieb es bis zum Jahre 1970 bei dieser Zuordnung, obwohl das Institut wie auch das Auswärtige Amt sich für eine Rückkehr zum Zustand vor 1934 einsetzten.

Die Weichen für das Innenministerium wurden schon früh gestellt. Aufschlußreich ist ein Bericht des Präsidenten Weickert von einer Dienstreise nach Bonn mit Kontakten zum Bundespräsidialamt, Bundeskanzleramt, Bundesfi-

nanzministerium und Bundesinnenministerium im Februar/März 1950: Der Bund habe sich zur Finanzierung der Auslandsinstitute bereit erklärt. Für seine Idee einer »privaten Körperschaft, etwa einer Körperschaft des öffentlichen Rechts« habe er »manches Interesse« gefunden. Hier handelt es sich wohl um ein Mißverständnis, eine private Körperschaft kann nicht zugleich eine Körperschaft des öffentlichen Rechts sein.

Die Bundesregierung wolle die Wissenschaft möglichst von politischen Bindungen frei halten. Er habe sich für die Anbindung an das Auswärtige Amt ausgesprochen, weil das Hauptgewicht der Tätigkeit im Ausland liege und das Institut in der Zeit der Ressortzuständigkeit des Auswärtigen Amtes die »lebhafte wissenschaftliche Tätigkeit« entwickelt habe. Dies betont er in dem Bericht, weil das Bundesinnenministerium Interesse gezeigt hatte. In dem folgenden Rundschreiben an die Mitglieder der Zentralkommission macht er den Vorschlag, die Gelder für das Institut sollten beim Verbindungsstab des Bundeskanzlers zur Hohen Kommission ausgebracht werden, welcher der Nukleus des Auswärtigen Amtes war.

Das Bundesinnenministerium war aber in der besseren Situation, da die Übernahmeverhandlungen mit den Treuhändern in Berlin und Hessen geführt werden mußten und man nicht bis zur Etablierung des Auswärtigen Amtes, das zudem vordringlichere Aufgaben hatte, warten konnte. In dem Staatssekretär a. D. Wende vom Bundesinnenministerium fand Weickert zudem einen dem Institut wohlgesonnenen Ansprechpartner, so daß er sich längere Zeit mit der Zuordnung abfand, gelegentlich auch ärgerlich wurde, wenn seine Beziehungen zu Wende durch die immerhin von der Zentralkommission unterstützten Bestrebungen der Rückkehr zum Auswärtigen Amt gestört zu werden drohten. Wende selbst argumentierte noch am 27.2.1951, also kurz vor der Einrichtung des Auswärtigen Amtes, eine Zusammenarbeit mit ausländischen Kollegen gebe es auch in anderen Wissenschaften, was sicherlich zutrifft, aber die besondere Lage des Instituts mit seiner Haupttätigkeit im Ausland nicht berücksichtigt. Man wird nicht unterstellen können, daß sich Wende der Schwäche seiner Argumentation nicht bewußt war. Das zeigt sich bei den im folgenden zu behandelnden Bestrebungen, zu einer den neuen Verhältnissen angepaßten Satzung zu kommen.

Die kompetenzielle Zuordnung des Instituts zum Bund unter dem Titel »auswärtige Angelegenheiten« ist unabhängig von der internen ministeriellen Zuordnung. Jene ist ein Bund-Länder-Problem, das nach objektiven Kriterien zu entscheiden ist, die ressortmäßige Zuordnung steht im Ermessen des jeweiligen Bundeskanzlers, der die Geschäfte nach § 9 der Geschäftsordnung der Bundesregierung auf die einzelnen Ressorts verteilt. An einen Übergang wieder auf das Auswärtige Amt konnte am Beginn der Bundesrepublik schon aus dem äußeren Grunde nicht gedacht werden, weil ein solches erst im März 1951 eingerichtet wurde. Das war der Tatsache geschuldet, daß der Bundesrepublik eine eigenständige Außenpolitik nur nach und nach erlaubt wurde.

4. Die Rechtsnatur des Instituts nach dem Grundgesetz (Ergebnis)

Was die Rechtsnatur des Instituts angeht, so ist die nun im Schriftverkehr Deutsches Archäologisches Institut genannte selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts durch das Grundgesetz weder in ihrem Rechtsstatus berührt worden noch in ihrer Zuordnung zu dem als Bundesrepublik Deutschland neu organisierten Deutschen Zentralstaat. Im Verhältnis zu den Ländern kann sich der Bund für das Institut auf den Titel »auswärtige Angelegenheiten« berufen. Die ressortmäßige Zuordnung ist dafür als innerorganisatorische Entscheidung

des Bundes ohne Bedeutung. Dieser ist automatisch in die Stellung des Trägers des Instituts eingerückt; der Bund ist nunmehr an Stelle des Reichs das »Muttergemeinwesen« für das Institut im Sinne Otto Mayers. Diese Rechtsfolge ist nach Art. 130 Abs. 3 GG unabhängig davon eingetreten, ob und wie lange die treuhänderische Verwaltung bestanden hat.

X. Die Satzungsbemühungen im Jahre 1953

1. Die Bedeutung des Entwurfs 1953 und sein Zustandekommen

Im Oktober/November 1953 kommt es zu einem veröffentlichungsreifen Entwurf einer neuen und wesentlich geänderten Satzung, deren Veröffentlichung aber wegen eines Einspruchs des Bundesrates unterbleibt; der Bundesminister des Innern zieht daraufhin seine schon erteilte »Ermächtigung« zum Erlass der zwischen ihm und dem Institut verabredeten Satzung zurück.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972,
Dokument 66 S. 202 f. und Dokument
67 S. 203 ff.

Obwohl dieser Versuch einer neuen Satzung vom Institut als gescheitert betrachtet worden ist, lohnt sich seine Analyse aus zwei Gründen. Zum einen, weil dieser Entwurf in seinen Regeln über den Status des Instituts die Grundlage für die späteren Satzungen bis zur geltenden Satzung von 1995 gelegt hat, und zum anderen, weil er die Strategie des Bundesministeriums des Innern aufzeigt, die auch in der Folge eine Rolle spielt, und weil er jenen Gutachten zum Rechtsstatus des Instituts entscheidende Argumente liefert, die im Innenministerium gefertigt worden sind und die alle von dem Charakter des Instituts als einer unselbständigen Anstalt ausgehen.

Daß das Statut von 1914, das immerhin drei große Umwälzungen unbeschadet über sich hat ergehen lassen, nicht mehr zeitangemessen war, ist evident. Offensichtlich hat es 1938 bis 1942 schon einmal Überlegungen zur Neufassung des Statuts gegeben, die aber auf »nach dem Krieg« vertagt wurden. 1952 beginnen die Überlegungen erneut und führen »in ständigem Kontakt mit dem BMI« zu mindestens sechs Entwürfen.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972,
Dokument 66 S. 203.

Der 1. Entwurf zu dieser Satzungsvariante vom 10.7.1952 stammt vom Präsidenten und ist für die eingerichtete Statutenkommission bestimmt. Er sieht in § 1 Satz 2 und 3 des jetzt Satzung genannten Statuts vor:

»Das Institut ist eine Bundesanstalt und hat seinen Sitz in Berlin. Es hat die Rechte einer wissenschaftlichen Korporation und führt ein eigenes Siegel«.

Diese Fassung nimmt die alte Formulierung von 1874/1914 auf, stellt vom Reich auf den Bund um und sieht nur in der Einfügung von »wissenschaftlichen« vor Korporation eine Änderung vor.

Der Entwurf wird am 16./17. Juli 1952 in Bonn von der Statutenkommission beraten. Am zweiten Tag nehmen Staatssekretär a.D. Wende und Ministerialrat Kipp vom Bundesinnenministerium an der Beratung teil.

Am 27. Juli 1952 berät der Präsident mit beiden Herren im Bundesinnenministerium erneut darüber. Eine Änderung des vorgeschlagenen § 1 Satz 2 und 3 über den Status des Instituts wird vom Bundesinnenministerium weder verlangt noch auch nur angeregt. Am 14. August übersendet der Präsident Staatssekretär a. D. Wende auf dessen Wunsch den aufgrund dieser Besprechungen nach Absprache mit der Statutenkommission gefertigten neuen Entwurf. Er sieht ebenfalls keine Änderung des § 1 Satz 2 und 3 vor. Der Präsident schreibt: »Sie wüschten damals den Statutenentwurf nochmals einzusehen, um ihn in juristischer Beziehung prüfen zu lassen. Es handelt sich also nicht um die offizielle Vorlage des Statuts zur Genehmigung, sondern um seine letzte Prüfung, damit es den Mitgliedern der Zentralkommission zur

Zustimmung vorgelegt werden kann. Erst dann würde offiziell die Bundesregierung um die Genehmigung der Satzung ersucht«. Vor dem im Statut vorgesehenen Beschluß der Zentralkommission über die neue Satzung soll also das »grüne« Licht des Bundesinnenministeriums eingeholt werden. Auf diesen Brief folgen zahlreiche Anregungen zur Änderung, am 24. September offensichtlich aus der Rechtsabteilung des Ministeriums und am 26. November 1952 von der Beamtenabteilung. § 1 Satz 2 und 3 des 1. Entwurfs spielen auch bei diesen Anregungen keine Rolle.

Am 20. Januar 1953 kann der Präsident den daraufhin endgültig überarbeiteten Entwurf den Mitgliedern der Zentralkommission übersenden. Er schildert die Vorgeschichte mit Hinweis auf die Mitwirkung von Staatssekretär a. D. Wende und Ministerialrat Kipp bei einer Sitzung der Statutenkommission und fährt dann fort: »Weiter wurde der Entwurf in seinen verschiedenen Stadien wiederholt mündlich mit den Herren Dr. Wende und Kipp besprochen. Endlich hat er der Beamtenabteilung des Bundesministeriums des Innern zur Prüfung vorgelegen. Die Vorschläge dieser Abteilung wurden eingearbeitet. Somit hat der Entwurf in der hier vorgelegten Fassung die Billigung – vorbehaltlich einer endgültigen Genehmigung – des Bundesministers des Innern gefunden«.

Diese Einschätzung war nach den intensiven Gesprächen mit dem Ministerium naheliegend, weil sie den üblichen Gepflogenheiten entsprachen. Sie trog aber.

Am 28. Mai 1953 übersendet Ministerialrat Kipp, der an den Gesprächen immer teilgenommen hatte, mit einem sehr lakonischen Schreiben dem Präsidenten eine »Abschrift eines Satzungsentwurfs, wie er von der Abteilung Z unseres Hauses erarbeitet wurde«. Der Vorstoß sieht eine radikale Änderung des hier allein interessierenden § 1 Satz 2 und 3 des Entwurfs über den Rechtsstatus des Instituts vor. Autor ist die Abteilung Z, also die Zentralabteilung des Hauses, der am ehesten die Aufgabe zukommt, die Ressortinteressen zu verteidigen. An einem solchen Vorgehen hindert das Bundesinnenministerium auch nicht, daß es nach § 6 f des geltenden Statuts *der Zentralkommission* obliegt, »Vorschläge für die Statuten zu entwerfen«. Später hat sich das Bundesinnenministerium nicht gescheut, der Kultusministerkonferenz diese Satzungsbestimmung entgegen zu halten, als diese glaubte, Satzungsansätze machen zu sollen.

Die Aussagen über den Rechtsstatus des Instituts werden anders als im noch geltenden Statut von 1914 von der Aufgabenbeschreibung des Instituts getrennt, was sinnvoll ist, und in einen eigenen Absatz 2 verwiesen. Dieser soll nun lauten:

»Das Institut hat seinen Sitz in Berlin. Es führt das kleine Bundessiegel«.

Es sind sowohl die Kennzeichnung als Bundesanstalt entfallen wie die »Rechte einer wissenschaftlichen Korporation« als auch das Recht auf ein eigenes Siegel. Außerdem fehlt im Gegensatz zum geltenden Statut in dem Entwurf der Abteilung Z ein Hinweis auf das eigene Vermögen des Instituts sowie eine Regelung der rechtsgeschäftlichen Vertretung des Instituts nach außen.

Auf Drängen der Zentralkommission wird am 25. Juli 1953 wenigstens als neuer Satz 2 in Absatz 2 eingefügt:

»Es ist eine wissenschaftliche Korporation«.

Einen Monat später kehrt die Statutenkommission wieder zurück zu »Bundesanstalt«, »Rechte einer wissenschaftlichen Korporation« und »eigenes Siegel«. Das Bundesinnenministerium kann sich aber nur dazu verstehen, dem Satz »Es ist eine wissenschaftliche Korporation« zuzustimmen.

Die Belege für die Geschichte des gescheiterten Entwurfs und für die vorstehenden Zitate finden sich in der Akte 10-02 im Archiv des DAI.

Der Entwurf 1953 der Satzung kam also in diesem für den Rechtsstatus wichtigen Punkt nur unter dem Druck des Bundesinnenministeriums zustande, nachdem sich die Abteilung Z der Angelegenheit angenommen hat. Es liegt daher nahe, daß das Ressortinteresse das bestimmende Motiv war, wie oben schon wegen der Kontroverse mit dem Auswärtigen Amt vermutet wurde.

So Attaché Simandl in seinem Gutachten vom 13. Juli 1993, S. 2.

Nach der Etablierung des Auswärtigen Amts machte dessen Staatssekretär Hallstein am 20. November 1953 geltend, »daß nun die Zuständigkeit für das DAI und andere dem BMI ›provisorisch‹ unterstellte Kulturinstitute im Ausland auf das Auswärtige Amt zurückgehen könnte«. Dieser Vorstoß, der vom Institut unterstützt wurde, scheiterte am Innenministerium.

Dieser offizielle Vorstoß kam nicht überraschend, wie die oben gegebenen kurzen Hinweise auf die Ressortfrage schon Anfang 1950 zeigen. Das Bundesinnenministerium mußte sich der Schwäche seiner Position bewußt sein, da ja der Kompetenztitel dafür, daß der Bund sich überhaupt des Instituts annehmen konnte, 1949 in den »auswärtigen Angelegenheiten« lag, also einer Materie, die nicht gerade zum natürlichen Geschäftsbereich des Innenressorts gehört. Es lag auch nicht fern, daß der Bundesrat aus eben demselben Grunde Bedenken gegen die Zuordnung äußern mußte. Für den Kompetenztitel Wissenschaft, unter dem das Institut auch subsumiert werden kann, wäre zwar nach der damaligen Ressortaufteilung das Innenministerium mangels eines spezielleren Ministeriums auf natürliche Weise zuständig gewesen, nicht aber nach der damaligen Verfassungslage der Bund gegenüber den Ländern. Es wäre verwunderlich, wenn die Vorstellungen des Bundesinnenministeriums über eine adäquate Satzung ohne Berücksichtigung der von dieser Seite dem Ressort drohenden Gefahr entwickelt worden wären.

Am 12. Oktober 1953 schreibt der Bundesminister des Innern an das Institut: *»Hiermit ermächtige ich Sie, eine Satzung in der Fassung zu erlassen, die sich aus der Anlage ergibt. Ich bin damit einverstanden, daß die z. Zt. die Funktion von Mitgliedern der Zentraldirektion ausübenden Personen über den Erlaß dieser Satzung beschließen. Meine Zuständigkeit als Fach- und dienstaufsichtführende Behörde bleibt unberührt«.*

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 66 S. 202 f.

Von besonderer Bedeutung ist der letzte Satz. Der Bundesinnenminister reklamiert in ihm eine immer schon bestehende Fach- und Dienstaufsicht, und legt Wert darauf, daß sie durch die von ihm genehmigte Satzung nicht tangiert werde. Auf die Idee einer solchen Gefahr kann man nur im Blick auf § 1 Abs. 2 Satz 2 des Satzungsentwurfs kommen, wonach das Institut »eine wissenschaftliche Korporation« ist.

Beides ist erstaunlich, nämlich daß schon immer, jedenfalls seit 1953, als das Ministerium durch Übernahme des Instituts zuständig wurde, eine Fach- und Dienstaufsicht bestanden habe, und daß die Eigenschaft einer wissenschaftlichen Korporation dieses Recht gefährden könnte.

Fach- und Dienstaufsicht bedeutet das Recht, einer anderen Stelle im Hinblick auf ihre sachliche Tätigkeit, hier also der wissenschaftlichen Tätigkeit einschließlich ihrer Organisation (Fachaufsicht), und im Hinblick auf den Dienstbetrieb einschließlich des Personals (Dienstaufsicht) verbindliche Weisungen erteilen zu können. Eine Fach- und Dienstaufsicht ist bis zu diesem Zeitpunkt durch keinen Rechtsakt angeordnet worden. Automatisch ist die Fach- und Dienstaufsicht, ohne ausdrücklich angeordnet zu sein, nur gegenüber nachgeordneten Stellen gegeben. Zu diesen zählen nicht nur das Ministerium selbst, sondern alle Stellen, die zum Geschäftsbereich des Ministeriums

gehören, falls sie nicht rechtlich verselbständigt sind. Ist letzteres der Fall, muß die Fach- oder Dienstaufsicht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden. Selbstverständlich kann ein Gesetz auch im ersteren Falle differenzierte Regelungen über die Fach- wie die Dienstaufsicht treffen.

Die Behauptung einer immer schon bestehenden Fach- und Dienstaufsicht setzte also voraus, daß das Institut jedenfalls vor diesem Brief des Bundesinnenministers beziehungsweise der beabsichtigten neuen Satzung keine rechtliche Selbständigkeit hatte. Das Gegenteil ist aber, wie gezeigt, der Fall. Auch die radikalen Änderungen, die das Bundesinnenministerium für den Entwurf mit dem Ziel verfügt hat, alle Hinweise auf eine Selbständigkeit des Instituts zu verbannen, haben nur dann einen Sinn, wenn das Ministerium von einer bisher bestehenden Selbständigkeit ausgegangen ist. Fragt man nach dem Grund für die nach Lage der Dinge doch eher überraschende Behauptung des Ministeriums, so mag die Erwartung geringeren Interesses an organisationsrechtlichen Fragen bei Wissenschaftlern der Archäologie und eines geschärften Bewußtseins für die Abhängigkeit in finanziellen Fragen bei ihnen sicherlich eine flankierende Rolle bei den Überlegungen gespielt haben. Bloßes Machtstreben dürfte angesichts der mangelnden Vertrautheit des Ministeriums mit archäologischen Fragen kaum als plausibel anzusehen sein.

Wenn man aber bedenkt, daß das Institut erst im Nationalsozialismus unter die Fittiche des Innenministeriums gelangt war und daß die jüngsten Bestrebungen, die in den zitierten Brief des Staatssekretärs Hallstein mündeten, für das Innenressort »gefährlich« zu werden drohten, dann reicht der natürliche Ressortegoismus aus, eine Rechtsform des Instituts zu behaupten, die Verlagerungen eher abzuwehren geeignet ist, als wenn das Institut eine rechtlich verselbständigte Einheit darstellt. Eine dem Ministerium eng attachierte Institution läßt sich eher verteidigen als eine von ihm organisatorisch durch Selbständigkeit getrennte. Die Erwägung hat nicht nur Plausibilität für sich, es gibt auch hinreichende Indizien dafür, wie sich aus der Akte 10-02 im Archiv des Instituts ergibt.

2. Die rechtliche Bedeutung der Satzungsänderungen für den Rechtsstatus des Instituts

Daß der Bundesinnenminister, was die Vergangenheit angeht, in einem offensichtlichen Irrtum über die selbständige Rechtspersönlichkeit des Instituts befangen war, schließt aber nicht aus, daß er für die Zukunft im Recht ist. Das wäre er, wenn die von ihm mit entworfene und genehmigte Satzung dem Institut die rechtliche Selbständigkeit genommen hätte, vorausgesetzt, sie wäre in Kraft getreten. Das setzte zweierlei voraus, erstens, daß die Satzung diese Rechtswirkung nicht nur herbeiführen wollte, sondern dies auch hinreichend ausgedrückt hat, und zweitens, daß die Handelnden die Rechtsmacht dazu hatten und sie in gehöriger Form umgesetzt haben.

Die ausschlaggebenden Passagen finden sich wie in § 1 Satz 2 des bis dahin geltenden Statuts jetzt in § 1 Abs. 2 der nun Satzung genannten Ordnung:

(2) Das Institut hat seinen Sitz in Berlin. Es ist eine wissenschaftliche Korporation. Es führt das kleine Bundessiegel.

Die Sitzregelung ist für die Rechtsfrage uninteressant. Auch unselbständige Einrichtungen eines Ministeriums können ihren Sitz außerhalb des Regierungssitzes haben. Keine konstitutive Bedeutung kommt auch der Regelung über das Siegel zu. Wenn einer Einrichtung ein eigenes Siegel zugestanden ist, wie das im bis dahin geltenden Statut der Fall war, so ist das ein Indiz für Selbständigkeit, kann aber als solche die Selbständigkeit nicht begründen. Das

Umgekehrte gilt für das kleine Bundessiegel. Auch die für den Abteilungsleiter der Zentralabteilung des Bundesministeriums des Innern gefertigte Expertise vom 30. November 1955 spricht auf Seite 9 der Siegel-Regelung mit Verweis auf den entsprechenden Erlaß des Bundespräsidenten vom 20.1.1950 nur eine Indizwirkung zu. Diese war sicherlich auch beabsichtigt, denn nach dem Erlaß des Bundespräsidenten von 1951 führen »die Bundesbehörden« das kleine Dienstsiegel. Das Institut sollte wie eine nachgeordnete Behörde erscheinen.

In dem Satzungsentwurf ist, anders als im Statut von 1914 (dort § 14) auch nicht mehr vom Vermögen des Instituts die Rede. Auch das läßt sich als ein Versuch auffassen, möglichst alle Spuren des alten Statuts zu tilgen, die zusätzlich auf die Selbständigkeit des Instituts hätten verweisen können. Auch diesem Vorgehen kommt eine rechtlich relevante Bedeutung nicht zu. Das vorhandene Vermögen einer juristischen Person kann nicht dadurch beseitigt oder dem Staat zugeschlagen werden, daß man es in der Satzung nicht mehr erwähnt.

Die entfallenen Regeln über die Vertretung des Instituts lassen sich ohne weiteres durch den Hinweis auf die Leitung des Instituts durch den Präsidenten ersetzen. Fehlt bei einer juristischen Person eine ausdrückliche Regel über die Vertretungsbefugnisse, so kommen sie demjenigen zu, der die Institution zu leiten hat. Gleichwohl sollte offensichtlich der Wegfall einer ausdrücklichen Vertretungsregelung ebenfalls auf eine mangelnde Selbständigkeit des Instituts hinweisen.

Es bleibt also nur ein Negatives, das eine konstitutive Bedeutung haben könnte, nämlich der Wegfall der bis dahin geltenden Bestimmung des Statuts, daß das Institut »die Rechte einer Korporation« hat. Wie gezeigt worden ist, war damit die selbständige Rechtsstellung gemeint.

Die Eliminierung dieser Bestimmung in dem neuen Satzungsentwurf wird nicht durch die Aufnahme der Passage aufgewogen, daß das Institut »eine wissenschaftliche Korporation« ist. In der schon erwähnten Expertise aus dem Innenministerium vom 30. November 1955 wird auf Seite 7 konstatiert: »Der Begriff ›wissenschaftliche Korporation‹ ist jedenfalls kein Rechtsbegriff, der eindeutig auf den Willen hindeuten könnte, dem Institut eigene Rechtspersönlichkeit zuzuerkennen«. Das trifft zu. Aber ebenso trifft zu, daß der Begriff nicht eindeutig auf den Willen hindeutet, dem Institut die rechtliche Selbständigkeit abzusprechen. Dafür läßt sich das Bundesinnenministerium selbst in Anspruch nehmen. In einer Antwort auf den Brief des Präsidenten der Kultusministerkonferenz vom 24. Juli 1954 schreibt das Ministerium:

»Die Bezeichnung ›wissenschaftliche Korporation‹ knüpft an den Wortlaut der alten Satzungen an (vgl. § 1 des Statuts von 1871/1874). Sie soll Fortsetzung der Tradition und bewußte Verpflichtung ihr gegenüber zum Ausdruck bringen. Man sollte an dieser Bezeichnung festhalten, zumal sie auf den Rechtscharakter des Instituts ohne Einfluß ist. Eine ausdrückliche Festlegung, daß ›das Institut eigene Rechtspersönlichkeit besitzt‹, hat auch die frühere Satzung nicht enthalten.«

§ 2 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs; s. Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 67 S. 204.

Archiv des Auswärtigen Amts, Band 751.

Sieht man einmal von den Inkorrektheiten ab, daß die damaligen Satzungen keineswegs die Bezeichnung »wissenschaftliche Korporation« enthalten, sondern nur von Korporation sprechen und daß sie dem Institut die »Rechte einer Korporation« zusprechen, also doch etwas zum Rechtscharakter des Instituts aussagen, so ist hier entscheidend, daß das Ministerium selbst der Formulierung »wissenschaftliche Korporation« keinen Einfluß auf den Rechtscharakter des Instituts zubilligt.

Das Arsenal der Begriffe für juristische Personen des öffentlichen Rechts ist begrenzt. Im Zusammenhang mit dem Institut kommen nur die Körper-

schaft, die selbständige Anstalt und – rein theoretisch – die öffentlich-rechtliche Stiftung in Frage. Offensichtlich versucht die Formulierung in Anknüpfung an einen schon über 50 Jahre aus dem Gebrauch gekommenen Begriff etwas an Freiheit von dem zu retten, was im 19. Jahrhundert zu den Rechten einer Corporation zählte. Es ist daher nicht verwunderlich, daß in den vom Innenministerium zunächst tolerierten Entwürfen des Instituts eine entsprechende Formulierung nicht vorhanden war. Ursprünglich hatte das Institut noch auf den »Rechten einer Corporation« beharrt, und erst als das abgelehnt worden war, wurde auf Drängen des Präsidenten die Formulierung »wissenschaftliche Corporation« eingefügt. Dem konnte das Ministerium um so eher nachgeben, als damit nicht die rechtliche Selbständigkeit einer juristischen Person ausgedrückt war und zugleich auch dem Innenministerium klar sein mußte, daß sich die Wissenschaftler des Instituts, da es sich nicht um Ressortforschung im engeren Sinne handelt, voll auf das Grundrecht der Freiheit von Forschung berufen konnten. Den dadurch gegebenen Freiheitsraum auch in der Satzung in irgendeiner rechtlich nicht allzu verbindlichen Form auszudrücken, konnte der Innenminister dem Institut schwerlich verweigern. Die Formulierung »Das Institut ist eine wissenschaftliche Corporation« ist also kein Äquivalent für die alte Passage: »Es hat die Rechte einer Corporation«. Die Formulierung »wissenschaftliche Corporation« bleibt – auch nach Meinung des Bundesinnenministeriums – im Hinblick auf die Frage der Selbständigkeit des Instituts vielmehr neutral.

Daher spitzt sich das Problem auf die Frage zu, ob die Eliminierung der Passage »Rechte einer Corporation«, die rechtliche Selbständigkeit des Instituts beseitigen konnte. Das wäre nur dann der Fall, wenn die Beibehaltung der Passage Bedingung für den Charakter des Instituts als rechtlich selbständige Institution wäre.

Die Aufnahme dieser Passage in das Statut von 1874 war sicherlich eine notwendige Bedingung, weil sich auf sie die Beschlußfassung durch den Bundesrat in Form einer Genehmigung und die Bestätigung durch den Kaiser bezog; sie waren die entscheidenden und damals ausreichenden konstitutiven Akte. Die juristische Selbständigkeit kam damit dem Institut als solchem zu. Danach aber war sie von der Beibehaltung der Passage in dem Statut nicht mehr abhängig. Der Verlust der Selbständigkeit richtet sich vielmehr nach den Regeln über den Entzug der Selbständigkeit. Wenn ein Gesetz aufgehoben wird, auf dessen Ermächtigung hin eine juristische Person des öffentlichen Rechts geschaffen wurde, entfällt damit nicht automatisch die juristische Person. Otto Mayer hat das in der oben zitierten Passage hinreichend deutlich ausgedrückt. Daran hat sich bis heute nichts geändert.

Ebensowenig wie die bloße Zuerkennung des Charakters einer wissenschaftlichen Corporation in dem Statut ohne die königliche oder kaiserliche Bestätigung dem Institut Rechtsfähigkeit schaffen oder erhalten konnte, kann die Eliminierung der Passage von den Rechten einer Corporation die einmal entstandene Rechtspersönlichkeit des Instituts auflösen. Zu einem rechtlich wirksamen, auflösenden Akt sah sich der Bundesminister des Innern aber offenbar nicht in der Lage.

Das führt auf die Frage, wie die juristische Person oder die Eigenschaft des Instituts als juristische Person hätte beseitigt werden können, ob also die Form der Satzungsänderung für einen solchen Akt gereicht hätte. Anders als zur Zeit der Schaffung der juristischen Person »Institut für archäologische Correspondenz« im Jahre 1871 und anders als zur Zeit der Umwandlung dieser juristischen Person nach preußischem Recht in eine solche des Reiches im Jahre 1874, als ein staatlicher Einzelakt, also die mit Gegenzeichnung versehene

Bestätigung durch den preußischen König oder durch den Kaiser nach Zustimmung des Bundsrathes, ausreichte, wie oben gezeigt worden ist, hat sich die Rechtslage seit Inkrafttreten des Grundgesetzes erheblich verändert. Art. 87 Abs. 3 GG sieht für die Schaffung von selbständigen Verwaltungseinheiten im weitesten, auch Wissenschaftseinheiten umfassenden Sinne einen Gesetzesvorbehalt vor. Er lautet:

»(3) Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz [sic !] errichtet werden«.

Oben wurde schon darauf verwiesen, daß sich der Anwendungsbereich des Gesetzesvorbehalts zunehmend ausgedehnt hat. Art. 87 Abs. 3 GG ist ein Beispiel dafür. Hier kommt es nicht auf die Bedingungen für ein solches Organisationsgesetz im einzelnen an, sondern darauf, daß es für die Errichtung rechtsfähiger Verwaltungseinheiten eines Gesetzes bedarf. Eine durch Gesetz geschaffene juristische Person kann nicht anders als durch Gesetz (oder die Verfassung, die ja auch ein Gesetz ist, oder einen Verfassungsgerichtsspruch mit Gesetzeskraft) wieder aufgehoben werden, weil kein anderer Rechtsakt nach Art. 20 Abs. 3 GG das Gesetz zu tangieren in der Lage ist. Also besteht nach der neuen Rechtslage auch für die Abschaffung einer juristischen Person des öffentlichen Rechtes ein Gesetzesvorbehalt. Eine Satzung als untergesetzliches Recht ist nicht dazu in der Lage, den Gesetzesvorbehalt auszufüllen, da es bei ihm ausschließlich um Gesetze im (auch) formellen Sinne geht. Der Gesetzesvorbehalt ist insofern ein Parlamentsvorbehalt.

Das gilt auch, wenn die juristische Person unter einem anderen Rechtsstatut, wie dem der preußischen revidierten Verfassung oder der Reichsverfassung von 1871, nicht durch Gesetz errichtet werden mußte und auch nicht errichtet worden ist. Die Bedingungen der Wirksamkeit eines Rechtsaktes bestimmt das zu seiner Zeit geltende Recht, nicht das Recht zur Zeit der Schaffung der Rechtsfigur, die der Rechtsakt heute beseitigen soll. Daher war der Bundesminister des Innern nicht in der Lage, mit seiner Genehmigung der neuen Satzung die Rechtsfähigkeit des Instituts zu beseitigen, selbst wenn er dies in die Satzung hätte hineinschreiben lassen. Daß er es nicht getan hat, zeigt nur, daß er sich dessen durchaus bewußt war.

Die Unentschiedenheit in der Haltung und wohl auch das Bewußtsein, im Konfliktfall ein hohes Risiko einzugehen, setzt sich fort, als es in einer Personalsache zum Konflikt zwischen dem Ministerium und dem Institut kommt. Das Ministerium hatte offenbar im Jahre 1955 den damaligen Präsidenten Böhringer angewiesen, einem nach Berlin abgeordneten Regierungsrat die Leitung der Verwaltungsgeschäfte zu übertragen. Der Präsident lehnt das mit Schreiben vom 17.11.1955 ab und bestreitet dem Minister das Recht, eine Änderung des Geschäftsverteilungsplans anzuordnen. Er legt mit Schreiben vom 24.11.1955 zwei Rechtsgutachten vor, die seine Ansicht stützen, unterwirft sich aber mit Schreiben vom 19.1.1956, nachdem ihm offensichtlich beamtenrechtliche Konsequenzen angedroht worden sind, der Aufforderung, einen geänderten Geschäftsverteilungsplan vorzulegen, bittet aber zugleich um einen rechtsmittelfähigen Bescheid. Dies führt im Ministerium zu erneuten Beratungen über die Rechtslage und zur Empfehlung, einen solchen Bescheid nicht zu erlassen. In einem Vermerk für einen Antwortbrief auf den Brief des Präsidenten an die Kultusministerkonferenz vom 24. Juli 1954 war schon darauf hingewiesen worden, es sei wahrscheinlich »nicht tunlich, diesen Gesichtspunkt – nämlich den der Unselbständigkeit des Instituts – allzusehr herauszu-

kehren, da die Eigenständigkeit des Instituts auch wertvolle Argumente liefert«. Damit ist auf das Problem der föderalen Kompetenzordnung angespielt, auf die noch einzugehen sein wird.

Unabhängig von der Frage des Inkrafttretens läßt sich also feststellen, daß die Satzung in der Fassung von 1953 nicht geeignet gewesen wäre, dem Institut die rechtliche Selbständigkeit zu nehmen. Das Bundesministerium des Innern wollte zwar mit seiner Intervention in die Satzungsgebung verhindern, daß die Selbständigkeit des Instituts in der Satzung einen adäquaten Ausdruck erhielt. Es hat auch durchgesetzt, daß an Stellen, die für die Selbständigkeit keine konstitutive, wohl aber eine hinweisende Bedeutung haben, wie beim Siegel, beim Vermögen oder bei der Regelung über die Vertretung des Instituts, ein anderer Eindruck entstehen konnte. Den rechtlich allein zulässigen Weg der Umwandlung des Instituts in eine unselbständige Bundesanstalt oder gar eine nachgeordnete Behörde ist es nicht gegangen.

Archiv des Auswärtigen Amtes, Band 751.

XI. Das Scheitern der Satzung von 1953 und die föderalen Kompetenzprobleme

Das Scheitern der Satzungs Bemühungen hatte einen dramatischen Zug. Die oben zitierte Ermächtigung zur Satzungsgebung durch den Bundesinnenminister war am 12. Oktober 1953 erteilt worden und die Satzung war in Druck gegeben worden. Am 10. Dezember schreibt Gerda Bruns, die praktisch die Geschäfte des Präsidenten während dessen Abwesenheit führte, an den in Madrid weilenden Präsidenten Weickert, Regierungsrat Fritze vom Bundesinnenministerium habe angerufen, daß es im Bundesrat Schwierigkeiten mit der Satzung gebe. Sie habe daraufhin den Druck gestoppt, ahnend, daß es weitere Schwierigkeiten geben werde. Die Kultusministerkonferenz hatte den Bundesrat aktiviert, der nun seinerseits Bedenken erhob. Dem Bundesinnenministerium blieb nichts anderes übrig, als die Ermächtigung im Januar 1954 zurückzuziehen.

Archiv des DAI, Akte 10-01.

Rieche, Satzungen DAI 1828-1972, Dokument 67 S. 207.

Die Kultusministerkonferenz hatte schon am 9. Juni 1951 beschlossen, »der künftigen Gestaltung des Deutschen Archäologischen Instituts als unmittelbares Bundesinstitut zuzustimmen, sofern das Auswärtige Amt Federführung und Finanzierung übernimmt«, was zu einer einhelligen Zustimmung der Zentralkommission am 2. Juli 1951 führte.

Archiv des DAI, Akte 10-01.

Der verfassungsrechtliche Hintergrund war, daß die Kultusminister ein Institut, das von seinen Aufgaben nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes eigentlich in den Länderbereich und damit auch in ihren Bereich fiel, nur akzeptieren konnten, wenn es wenigstens im weiteren Sinne als außenpolitische Agende angesehen werden konnte. Sie fürchteten offensichtlich einen Präzedenzfall. Auf der Selbständigkeit zu beharren, lag nahe, weil das Institut nicht unter die Ressortforschung subsumiert werden kann und die im Grundgesetz verbürgte Freiheit der Forschung auch ein organisatorisches Rückgrat haben sollte. Daß die Kultusministerkonferenz nicht noch energischer auf eine Landeskompetenz für das Institut gepocht hat, mag auch damit zusammenhängen, daß schwerlich ein einzelnes Land in der Lage war, das Institut zu übernehmen.

Das waren grundsätzliche Fragen, so daß nicht wundert, daß der Bundesrat sich noch 1959 mit ihnen befaßt hat. Ein Unterausschuß des Rechtsausschusses ist in seiner Sitzung am 12. Februar 1959 zu dem Ergebnis gekommen, daß das Institut jedenfalls nach dem ihm vorliegenden Statut von 1887 eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit ist und daher nach Art. 130 Abs. 3 GG der Aufsicht der zuständigen obersten Bun-

Bundesrat Rechtsausschuß R 4210 (9) b -
Dokument R 16/59 S. 2–4.

desbehörde untersteht, daß Anhaltspunkte für einen Wegfall der Rechtsfähigkeit nach 1945 nicht bestehen und daß die nach Art. 30 GG notwendige Verwaltungskompetenz des Bundes sich entweder aus Art. 87 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 73 Nr. 1 GG (auswärtige Angelegenheiten) oder in Verbindung mit Art. 74 Nr. 13 (Förderung der wissenschaftliche Forschung) ergebe.

Der Rechtsausschuß selbst erörterte das Ergebnis in seiner Sitzung am 19. Februar 1959 und bestätigte nach einem Vermerk aus dem Bundesinnenministerium vom 12. März 1959 den Charakter des Instituts als einer Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972,
Dokument 66 S. 203.

Ein Problem des Instituts war, daß in der immer noch geltenden Satzung von 1914 die Regeln über die Zusammensetzung der Zentral-Direktion durch die staatsrechtlichen Umbrüche teilweise obsolet geworden waren. Schon bei der Ermächtigung zur Satzungsgebung im Jahre 1953 mußte der Innenminister schreiben, er sei damit einverstanden, daß die »z. Zt. die Funktion von Mitgliedern der Zentralkommission ausübenden Personen über den Erlaß dieser Satzung beschließen«.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972,
Dokument 71 S. 215 f.

Im Jahre 1958 schreibt der Staatssekretär im Bundesinnenministerium, die Satzung aus dem Jahre 1953 sei auch ohne Veröffentlichung wirksam geworden. Das Institut hat dieser Auskunft offensichtlich nicht getraut. Denn als es sich im Jahre 1961 eine neue Satzung gab, hat es in § 10 verfügt, daß die neue Satzung an die Stelle der vom 19.4.1887 mit ihren Änderungen trete, und als letzte Änderung ist die von 1914 vermerkt.

Abgesehen von dem Verkündungsproblem spricht für diese Haltung das Fehlen jeglichen Anhaltspunktes, daß der oben erwähnte Widerruf der Ermächtigung zur Satzungsgebung rückgängig gemacht worden wäre, und die Tatsache, daß das Innenministerium selbst bei der Ermächtigung für die Satzung des Jahres 1961, die als letzte Vorgängeränderung die von 1914 bezeichnet, nicht einmal Bedenken geäußert hat.

XII. Die Satzung von 1961

s. im einzelnen die Darstellung bei
Rieche, Satzungen DAI 1828–1972,
Dokument 71 S. 216.

Der Satzungsentwurf von 1953 wird 1961 zur Grundlage der neuen Satzung gemacht. Was die Regeln über den Rechtsstatus des Instituts angeht, so bleibt es einerseits bei dem § 1 Abs. 2 mit der bloßen Kennzeichnung des Instituts als einer wissenschaftlichen Korporation sowie dem Verweis auf das kleine Bundessiegel und andererseits bei dem Fortfall jeglicher Bestimmung über das eigene Vermögen und die Vertretung nach außen. Man erfährt die Ausweitung der Auslandsabteilungen um Kairo, Bagdad und Teheran, den vom Institut akzeptierten Wunsch der Kultusministerkonferenz auf Streichung der Aufgabe der Förderung des Gelehrtennachwuchses und daß die aus den Ländern stammenden Wissenschaftler für die Zentralkommission nur im Einvernehmen mit der obersten Landesbehörde berufen werden können.

Gegenüber dem oben im einzelnen analysierten Entwurf von 1953 gibt es im Hinblick auf den Rechtsstatus des Instituts keine Veränderung. Es bleibt also dabei, daß die Satzung 1961 weder gewillt noch in der Lage war, dem Institut die Eigenschaft einer selbständigen Bundesanstalt zu nehmen, daß sie aber in allem den Anschein erwecken sollte, daß es so sei.

XIII. Die Satzungsänderungen seit 1961 bis zur geltenden Satzung von 1995

Im Jahre 1967 erteilt der Bundesinnenminister die Ermächtigung, die Kommission für Alte Geschichte und Epigraphik dem Archäologischen Institut anzugliedern und die Satzung entsprechend zu ändern.

Obwohl sich § 1 Abs. 3 Satz 2 der Satzung des Instituts nur auf die 1901 eingegliederte Römisch-Germanische Kommission bezieht und dieser ein eigenes Satzungsrecht gibt, beruft sich die Kommission für Alte Geschichte und Epigraphik auf diese Bestimmung der Satzung des Instituts, um ein eigenes Satzungsrecht zu reklamieren.

Interessant ist auch, daß in der Genehmigung der Satzungsänderung für das Institut erstmals eine ausdrückliche Ermächtigung für die Bekanntmachung enthalten ist.

Erst im Jahre 1969 wird diese Ermächtigung ausgenutzt und durch Satzungsänderung der Kommission für Alte Geschichte und Epigraphik ein eigenes Satzungsrecht zugestanden, das sie sich in ihrer Sitzung schon 1967 zugesprochen hatte.

Wie bei der Ermächtigung für die dann gescheiterte Satzung 1953 besteht auch hier der Bundesinnenminister auf der Feststellung in der Ermächtigung, daß seine Zuständigkeit als fach- und dienstaufsichtsführende Behörde unberührt bleibt.

Dem Engeren Ausschuß, der den Präsidenten berät, gehört jetzt auch ein Leiter der Auslandsabteilungen oder der Kommissionen an. Alle Leiter werden zudem Mitglieder der Zentralkommission.

1970 wird durch Erlaß des Kanzlers nach § 9 der Geschäftsordnung der Bundesregierung die Zuständigkeit für das Institut vom Innenministerium mit sofortiger Wirkung auf das Auswärtige Amt übertragen.

Damit ist erreicht, was das Institut von Anfang an und das Auswärtige Amt spätestens seit 1953 gewünscht haben und was eine Forderung der Kultusministerkonferenz gewesen ist. Da die »Einzelheiten des Übergangs zwischen den beteiligten Bundesministerien geregelt« werden sollen und wohl auch wegen der nicht ungewöhnlichen Verfahrensdauer einer Satzungsgebung kommt es erst am 1. Februar 1972 zu der entsprechenden Satzungsänderung. Sie vollzieht im wesentlichen nur den Ressortwechsel.

1982 kommt es mit Genehmigung des Auswärtigen Amtes zu einer Neufassung der Satzung. In § 1 Abs. 1 werden die Aufgaben des Instituts etwas breiter umschrieben. § 1 Abs. 2, der für den Rechtsstatus des Instituts von Bedeutung ist, hat sich gegenüber dem Entwurf von 1953 nicht geändert. In § 1 Abs. 3 ist als eine dritte Kommission mit den Rechten wie die beiden anderen, die »Kommission für Allgemeine und Vergleichende Archäologie« in Bonn getreten. Die Satzung wird im übrigen auf das Wesentliche verkürzt.

1991 macht die Vereinigung Deutschlands eine Änderung der Satzung notwendig. Um nicht die Zahl der Vertreter des Faches Klassische Archäologie in der Zentralkommission mit dem Zutritt der neuen Bundesländer allzusehr ansteigen zu lassen, werden zum Teil Ländergruppen gebildet, die einen Vertreter entsenden können.

1995 wird die bis Ende 2004 gültige Satzung erlassen. Neben den Abteilungen Rom, Athen, Kairo, Istanbul und Madrid tritt nur eine Orient- und eine Eurasien-Abteilung. Im übrigen bleibt es bei den bisherigen Regeln.

Die Satzungsänderungen seit 1961 wollen also am Rechtsstatus des Instituts nichts ändern; sie hätten es auch nicht gekonnt.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 72 S. 216 f.

Vorspruch der Satzung der Kommission; s. Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 73 S. 217.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 72 S. 217.

Zum Ganzen s. Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 74 S. 221.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 75 S. 222.

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972, Dokument 77 S. 223 ff.

D. Thesenförmige Zusammenfassung der Ergebnisse des Gutachtens

1

Das Deutsche Archäologische Institut ist von einem 1829 in Rom gegründeten Privatverein 1871 in gehöriger Form und von den dazu kompetenten Organen in eine preußische Staatsanstalt mit den Rechten einer Corporation, also mit rechtlicher Selbständigkeit, umgewandelt worden. 1874 folgte nach den für das Deutsche Reich maßgebenden Regeln die Überführung in eine selbständige Reichsanstalt. Maßgebend waren in beiden Fällen die autoritativen Handlungen der dazu berufenen Staatsorgane, also in Preußen des Königs und im Reich des Kaisers und des Bundesrates. Die notwendigen Gegenzeichnungen liegen vor. Weder in Preußen noch im Reich bestand für die Schaffung einer selbständigen Person des öffentlichen Rechts ein Gesetzes- und damit ein Parlamentsvorbehalt; die Organisationsgewalt lag bei der Exekutive. Die bis 1961 im Kern gültig gebliebene Satzung von 1914 hat den Status des Instituts als eines selbständigen und also mit Rechtsfähigkeit versehenen Reichsinstituts bestätigt.

2

Vom Typus her ist die preußische Einrichtung wie die Reichseinrichtung eine Anstalt, da sie nicht von einer Mitgliedschaft getragen wird. Zwar kennen beide Satzungen den Begriff des Mitglieds, er meint aber im jeweiligen § 2 die Mitgliedschaft in dem einzigen Organ der Einrichtung, nicht im Institut als solchem und im jeweiligen § 11 eine Ehrenbeziehung zum Institut, die durch Verleihung von »Ehrendiplomen« begründet wird.

3

Weder die Revolution 1918 noch die neue Verfassung 1919 haben die Selbständigkeit des Instituts berühren können. Sie betrafen die Umorganisation des Kaiserreichs in eine Demokratie. Das Muttergemeinwesen des Instituts, das Reich, blieb erhalten. Die Weimarer Reichsverfassung hat sogar ausdrücklich Wert auf Kontinuität gelegt, soweit dies mit den neuen Legitimationsvorstellungen vereinbar war.

4

Die Hitlersche Machtergreifung hat ebenfalls nicht das Reich, sondern seine Organisationsstruktur, und zwar radikal, verändert. Aber auch in der NS-Zeit blieb das überkommene Recht, soweit es nicht die Machtinteressen der Partei oder Hitlers berührte, intakt. Trotz ideologischer Versuche, die Figur der juristischen Person im öffentlichen Recht zu beseitigen, hat diese für den Bereich außerhalb der eigentlichen Staatsverwaltung an Bedeutung noch gewonnen. Sie kam den zentrifugalen Kräften der Parteigrößen unterhalb der Führungsebene entgegen. Die von dem damaligen Präsidenten in einer Mitteilung behauptete Einführung des Führerprinzips im Institut konnte nicht den Rechtsstatus des

Instituts berühren, sondern nur die innere Organisation. Es bestehen sogar Zweifel, ob das Führerprinzip ernsthaft praktiziert worden ist. Dagegen spricht einmal die eher beiläufige Mitteilung, zum anderen die sowieso schon starke Stellung des Präsidenten nach der Satzung und schließlich die ausdrückliche Betonung der weiterhin notwendigen Mitarbeit der Zentralkommission. Offensichtlich hat sie auch weiterhin Beschlüsse gefaßt. Das Statut ist jedenfalls nicht geändert worden. Auch im übrigen gibt es keine Anzeichen für eine rechtlich relevante Änderung der Stellung des Instituts. Der 1934 verfügte Übergang des Instituts zunächst in den Geschäftsbereich des Reichsinnenministers und dann in den des Reichsministers für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung hat nur an der Zuordnung, nicht aber am Rechtsstatus des Instituts etwa geändert.

5

Der Zusammenbruch und die Etablierung der Besatzungsmächte und des Alliierten Kontrollrates haben, im Gegensatz zu Preußen, das aufgelöst wurde, das Reich nicht beseitigt, sondern nur handlungsunfähig gemacht. Das alte Recht, soweit es mit der neuen Ordnung harmonierte, blieb erhalten. Im übrigen wurde das Recht punktuell durch die Besatzungsmächte außer Kraft gesetzt. Maßnahmen der Besatzungsmächte zur Auflösung des Instituts oder zu einer Rechtsänderung hat es nicht gegeben.

6

Das Institut hat auch nicht auf Dauer seine Arbeit eingestellt, woraus man auf seine Aufgabe schließen könnte. Vielmehr ist schon sehr schnell ein kommissarischer Präsident bestellt worden, und man hat zunächst versucht, die Ressourcen des Instituts, vor allem die Bibliothek, zu retten.

7

Von 1945 bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes ist das Institut von den einzig organisiert gebliebenen oder reorganisierten staatlichen Organen im Rahmen ihrer territorialen Zuständigkeit treuhänderisch für das handlungsunfähige Reich verwaltet worden, die Zentrale in Berlin vom Magistrat von Groß-Berlin und später vom Land Berlin, die Römisch-Germanische Kommission nach anfänglichen Hilfen durch die Stadt Frankfurt vom Land Groß-Hessen. Treuhänderische Verwaltung heißt die Verwaltung für einen anderen, hier also für das handlungsunfähige Reich. Am Rechtsstatus des Instituts wollte die treuhänderische Verwaltung nichts ändern, sie hätte es auch nicht gekonnt.

8

Das Grundgesetz sieht in den Übergangsbestimmungen, nämlich in Art. 130 Abs. 3 GG vor, daß Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, die nicht landesunmittelbar sind oder nicht auf Staatsverträgen zwischen den Ländern beruhen, der Aufsicht der zuständigen obersten Bundesbehörden unterstehen. Das Institut ist in diesem Sinne nicht – auch nicht bei Berücksichtigung von Art. 30 GG – landesunmittelbar, obwohl es ein wissenschaftliches

Institut ist und keine Ressortforschung betreibt. Die Kompetenz des Bundes im Verhältnis zu den Ländern ergab sich 1949 daraus, daß das Institut mit seiner auslandsbezogenen Wirksamkeit unter dem Stichwort »auswärtige Kulturpolitik« den »auswärtigen Angelegenheiten« im weiteren Sinne zugeordnet werden kann, wie schon die Zuordnung von 1874 bis 1934 zum Auswärtigen Amt zeigt. Da das Institut auf Reichsrecht beruhte und die treuhänderische Verwaltung nach 1945 für das Reich ausgeübt wurde, fiel das Institut kraft Art. 130 Abs. 3 GG mit Inkrafttreten des Grundgesetzes unmittelbar dem Bund zu. Die Verhandlungen über den Übergang, dessen Notwendigkeit weder von den beteiligten Ländern noch vom Bundesrat bezweifelt worden ist, zogen sich bis 1953 hin. Vorher hatte der Bund sich um die im Ausland belegenden Instituts-teile gekümmert. Das Institut ist dem Bund nach Art. 130 Abs. 3 GG mit dem Rechtsstatus zugefallen, den es bis dahin besessen hat, nämlich als eine selbständige Staatsanstalt. Die Ressortzuweisung an das Bundesinnenministerium statt an das Auswärtige Amt berührt den Rechtsstatus nicht.

9

Durch einen massiven Eingriff in die Satzungsautonomie des Instituts versuchte das Bundesinnenministerium im Jahre 1953 das Institut zu einer unselbständigen Anstalt, ja zu einer nachgeordneten Behörde herabzustufen. Es beseitigte aus der Satzung alle Anzeichen, die auf die Selbständigkeit des Instituts hinweisen konnten. Das Institut sollte nicht mehr als Reichs- bzw. Bundesanstalt bezeichnet werden, es sollte kein eigenes Siegel mehr führen, sondern das für Bundesbehörden vorgeschriebene kleine Dienstsiegel, von einem eigenen Vermögen ist in der Satzung nicht mehr die Rede, ebenso sollte die ausdrückliche Regelung der Außenvertretung entfallen. Vor allem aber sollte der entscheidende Passus der alten Satzung, daß das Institut die Rechte einer Korporation besitzt, eliminiert werden. Statt dessen erklärte sich das Ministerium nur bereit, die Kennzeichnung als »wissenschaftliche Korporation« zu akzeptieren. In dem Ermächtigungsschreiben für die neue Satzung reklamiert das Ministerium außerdem eine angeblich schon immer bestehende Fach- und Dienstaufsicht über das Institut.

10

Als Motiv für das Vorgehen des Bundesinnenministeriums kann die prekäre Situation gegenüber dem Anspruch des Auswärtigen Amts auf Ressortzuständigkeit gesehen werden. Wenn sich das Institut gegenüber den Ländern auf der Basis des Art. 30 GG nur unter dem Titel der auswärtigen Angelegenheiten verfassungsrechtlich verteidigen ließ, eine nicht gerade gängige Materie eines Innenministeriums, dann lag es im Interesse des Bundesinnenministeriums, die Unselbständigkeit des Instituts zu behaupten. Ein unselbständiger Teil eines Ministeriums läßt sich eher gegen den Anspruch eines anderen Ressorts verteidigen als eine selbständige Einrichtung, deren Ablösung sehr viel weniger Schwierigkeiten macht.

11

Es ist daher auch nicht verwunderlich, daß die Rechtsexpertisen aus dem Bundesinnenministerium aus den unterschiedlichsten Gründen zum Ergebnis der Unselbständigkeit des Instituts schon vor 1953 kommen, während die Expertisen aus dem Auswärtigen Amt das entgegengesetzte Ergebnis haben. Das Auswärtige Amt hat auch später, als das Institut wieder zu seinem Ressort zurückgekehrt ist, konsequenterweise nie die Fach- oder Dienstaufsicht reklamiert.

12

Für das Motiv des Bundesinnenministeriums spricht, daß es ursprünglich gegen die alten Formulierungen des Statuts von 1914 nichts einzuwenden hatte, obwohl es eine Reihe von Änderungsvorschlägen gemacht hat und die Satzungsgebung vielfach mit den zuständigen Beamten besprochen worden ist. Der radikale Wechsel kam erst, als sich die Abteilung Z der Satzung annahm, also jene Abteilung, der in erster Linie die Wahrung der Ressortinteressen obliegt.

13

Die Satzungsänderung scheiterte am Einspruch des Bundesrates. Erst 1961 konnte sich das Bundesinnenministerium in diesen Punkten durchsetzen. Eine Änderung des Rechtsstatus als selbständige Bundesanstalt konnte aber gleichwohl aus zwei Gründen nicht eintreten.

14

Zum einen hat es das Bundesinnenministerium vermieden, eine Klausel für die Satzung vorzuschlagen, von der man auf eine Beseitigung der Selbständigkeit hätte schließen müssen. Die Formel von der »wissenschaftlichen Korporation« ist neutral und besagt ebensowenig etwas über die Selbständigkeit wie über die Unselbständigkeit. Die Siegelführung hat keine konstitutive Bedeutung, ebensowenig der bloße Wegfall der Bestimmung über das Vermögen des Instituts oder der Wegfall der ausdrücklichen Regelung der Außenvertretung. Die Fach- und Dienstaufsicht ist lediglich reklamiert, sie wäre aber nur eine Folge der Unselbständigkeit, nicht ihre Begründung.

15

Der eigentlich gravierendere Grund dafür, daß die neue Satzung die vorhandene Selbständigkeit nicht beseitigen konnte, liegt in Art. 87 Abs. 3 GG. Anders als in den früheren Verfassungsepochen, aus denen die Satzungen von 1871 und 1874/1914 stammen, gibt es nun einen organisatorischen Gesetzesvorbehalt. Einrichtungen des Bundes wie Anstalten oder Körperschaften können nicht mehr nur kraft der Organisationsgewalt der Exekutive errichtet werden, sondern nur noch durch Bundesgesetz, also unter Beteiligung des Parlaments. Dieser Gesetzesvorbehalt umfaßt notwendigerweise auch die Ent-

scheidung über die Abschaffung einer solchen Einrichtung. Da die Beseitigung einer einmal geschaffenen juristischen Person des öffentlichen Rechts nicht von dem Recht zur Entstehungszeit bestimmt wird, sondern, wie Otto Mayer schon vor über hundert Jahren festgestellt hat, von dem Recht, das zur Zeit der Entscheidung über die Aberkennung der Selbständigkeit gilt, hätte dem Institut die Rechtsfähigkeit in den Jahren 1953/1961 nur durch Gesetz aberkannt werden können.

16

Da es ein solches Gesetz nicht gibt, hat das Deutsche Archäologische Institut auch heute noch den Rechtsstatus einer selbständigen Bundesanstalt mit Rechtsfähigkeit. Es kann also unter eigenem Namen am Rechtsverkehr teilnehmen. Da die derzeitige Satzung aus dem Jahre 1995 diese Rechtslage nicht wiedergibt und bei Außenstehenden eher den Eindruck des Gegenteils erweckt, sollte die Satzung einer gründlichen Überarbeitung unterzogen werden. Es ist ihre Aufgabe, die wirkliche Rechtslage widerzuspiegeln.

E. Vorschläge für eine Neufassung der Satzung des Deutschen Archäologischen Instituts

I. Begründung

Die Erörterung des Rechtsstatus des Deutschen Archäologischen Instituts hat ergeben, daß seit der Satzung von 1953/1961 die Satzungen des Instituts einschließlich der letzten Satzung von 1995 den derzeitigen Rechtsstatus nicht korrekt wiedergeben, sie vielmehr durch Auslassungen wie positive Regelungen den Eindruck erwecken und nach den Bestrebungen des Bundesinnenministeriums in den Jahren 1953 bis 1961 auch erwecken sollen, daß es sich um eine unselbständige Bundesanstalt handelt.

Der Rang einer selbständigen juristischen Person des öffentlichen Rechts ist dem Institut aber seit seiner Verleihung bei der Umwandlung von einem Privatverein in eine preußische Staatsanstalt im Jahre 1871 nie genommen worden. Die Umwandlung in eine Reichsanstalt im Jahre 1874 hat nur den Träger des Instituts geändert, nicht aber seinen Rechtsstatus. Die revolutionären Umwälzungen 1918 und 1933 haben an dieser Stellung ebenfalls nichts geändert. Nach 1945 bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes ist das Institut treuhänderisch für das nicht wieder organisierte Reich auf der Basis seines alten Rechtsstatus von dem Magistrat der Stadt Berlin und später vom Land Berlin bzw. die Römisch-Germanische Kommission vom Land Groß-Hessen verwaltet worden. Nach Art. 130 Abs. 3 GG wurde das Institut mit Inkrafttreten des Grundgesetzes dem Bund unterstellt; es wurde also eine Bundesanstalt. Die Übergabeverhandlungen des Bundes mit den Treuhändern zogen sich bis 1953 hin. Zuständig war auf Seiten des Bundes das Bundesinnenministerium.

1953 versuchte das Bundesinnenministerium, nachdem es vorher eine andere Haltung eingenommen hatte, das Institut zu einer unselbständigen Bundesanstalt herabzustufen. Es tilgte in der dem Institut in diesem Punkte praktisch oktroyierten Satzung alle Indizien, die auf eine Selbständigkeit hinweisen könnten, konnte sich aber nicht dazu durchringen, ihm die Selbstän-

digkeit *expressis verbis* abzusprechen. Selbst wenn es dies getan hätte, wäre auf dem Wege einer bloßen Satzungsbestimmung eine Änderung des Rechtsstatus nicht zu erreichen gewesen, denn seit dem Grundgesetz gibt es für eine solche organisatorische Rechtsänderung einen Gesetzesvorbehalt; nach Art. 87 Abs. 3 GG kann ein solcher Akt nur durch ein Gesetz vorgenommen werden.

1

Da eine Satzung den Rechtszustand zuverlässig, also Mißverständnisse ausschließend, wiedergeben soll, empfiehlt sich dringend eine entsprechende Satzungsänderung. Im einzelnen bedeutet das:

1. Das Institut ist als eine selbständige Bundesanstalt zu bezeichnen.
2. Es empfiehlt sich, dem Institut das Recht der eigenen Siegelführung als Ausdruck der Selbständigkeit (wieder) zu verleihen.
3. Da dem Institut sein eigenes Vermögen nie entzogen worden ist, sollte wieder ein Passus über das eigene Vermögen eingefügt werden.
4. Es sollte ein Passus über die Veröffentlichung der Satzung eingefügt werden; als Rechtsnorm bedarf sie einer Veröffentlichung.
5. Die Satzung müßte bei der notwendigen Verkleinerung der Zentraldirektion für die Überleitung der personellen Zusammensetzung eine Bestimmung treffen und sollte dabei ein rotierendes System einführen, so daß etwa in der Hälfte der normalen Wahlzeit ein teilweiser personeller Wechsel jedenfalls möglich ist. Dafür ist es sinnvoll, daß der Ersatz für ein während der Wahlperiode ausgeschiedenes Mitglied in dessen Amtszeit eintritt.

2

Die notwendigen Satzungsänderungen sollten auch in einigen anderen, für das Institut wichtigen Punkten hinreichende Klarheit geben:

1. Es sollte klargestellt werden, daß das Institut eine Forschungsanstalt des Bundes ist. Da das Institut keine Ressortforschung betreibt wie andere Forschungsinstitute des Bundes, sondern die Bundeszuständigkeit sich aus dem dominanten Auslandsbezug des Instituts und seiner Arbeit ergibt, ist die ausdrückliche Anerkennung als Forschungsinstitut auch ein Argument, bei der Verteilung der Bundes-Forschungsgelder entsprechend beteiligt zu werden.
2. Da die Legitimationsgrundlage für den Bund, das Institut zu betreiben, sich gegenüber den Ländern nur aus dem Stichwort »auswärtige Kulturpolitik« und damit aus der Auswärtigen Gewalt ergibt, liegt es nahe, in die Satzung auch den Hinweis auf das zuständige Ministerium, hier das Auswärtige Amt, zu geben, zumal das fast zwanzig Jahre strittig war.
3. Aus der Charakterisierung als selbständige Bundesanstalt ergibt sich ein Selbstverwaltungsrecht des Instituts und, da nichts anderes bestimmt ist, die *Freiheit von fach- und dienstaufsichtlichen Weisungen*, nicht allerdings von der Rechtsaufsicht. Da das Institut eine Forschungseinrichtung ist, können sich seine wissenschaftlichen Mitglieder, aber auch das Institut als Organisation, darüber hinaus auf das Grundrecht der Forschungsfreiheit berufen. Das sollte in der Satzung seinen Ausdruck finden.
4. Bei der Charakterisierung der Einzelaufgaben des Instituts sollte bei dem Auftrag, »die Einheit der deutschen Archäologischen Forschung im

Zusammenhang mit der gesamten Altertumswissenschaft« zu fördern, klargestellt werden, daß dies sich nicht nur auf die traditionelle, mittlerweile auf Eurasien ausgedehnte Wissenschaft beschränkt, sondern universal gemeint ist.

3

Die anstehende Satzungsänderung gibt Anlaß, über weitere sinnvolle Änderungen nachzudenken, weil im Laufe der Zeit mancher Grund für eine Satzungsbestimmung sich erledigt oder doch an Gewicht verloren hat:

1. Im Laufe der Zeit sind eine Reihe von Abteilungen, Stationen oder Außenstellen eingerichtet worden. Damit nicht jedes Mal z. B. bei der Bildung einer Abteilung die Satzung geändert werden muß, empfiehlt sich eine Regelung, die allein auf die Zustimmung des Auswärtigen Amtes abstellt. Bei der nächstfolgenden Satzungsänderung kann die Satzung dann à jour gebracht werden.
2. Es fällt auf, daß das Hauptorgan des Instituts, die Zentralkommission, im Laufe der Zeit auf eine Größe angewachsen ist, die ein effektives Arbeiten schwierig macht. Da man sich regelmäßig nur einmal im Jahr trifft, ist die sonst in größeren Gremien gegebene Möglichkeit, durch andauernde Zusammenarbeit eine intensivere Arbeitsatmosphäre zu schaffen, nicht vorhanden. Eine Größe von 20 Mitgliedern sollte nicht überschritten werden.
3. Zu einer Verkleinerung bietet sich zunächst an, die starke Differenzierung von § 3 Absatz 1 Buchstabe d und e der geltenden Satzung aufzuheben, die beiden Gruppen zusammenzufassen und die Auswahl mit der Direktive zu versehen, daß vornehmlich das Fach klassische Archäologie bedacht werden soll und daß ein Vertreter eines der heute unter Buchstabe e genannten Einzelfächer dann zu fachnahen Tagesordnungspunkten beratend hinzugezogen werden soll, wenn es durch kein Mitglied vertreten ist.
4. Es sollte überlegt werden, ob man nicht die Differenzierung der jetzigen Satzung in § 3 Abs. 1 Buchstabe f bis i entfallen lassen und der größeren Flexibilität wegen eine Pauschalermächtigung für maximal fünf weitere Gelehrte einführen sollte. Ob und wie viele davon z. B. aus Museen, aus dem Institut selbst, aus der Denkmalpflege oder aus Universitäten genommen werden, und ob sie habilitiert sein sollen oder nicht, ist dann eine Frage der Einzelentscheidung. Es gibt dann auch keine »festen« Plätze. Ein Reservat für Vertreter der Klassischen Archäologie scheint angesichts der Überzahl dieser Vertreter nach § 3 Absatz 1 Buchstabe e des Vorschlags nicht nötig. Da es ein Ziel des alten § 3 Absatz 1 Buchstabe g der Satzung war, auch jüngeren Wissenschaftlern den Zugang zur Zentralkommission zu eröffnen, was sinnvoll ist, sollte bei der Neufassung eine entsprechende allgemeine Direktive vorgesehen werden.
5. Die derzeitige Aufteilung nach Länderquoten kann entfallen, wenn sie durch die flexiblere Forderung der ausreichenden regionalen Verteilung ersetzt wird.
6. Die in der geltenden Satzung vorgesehenen Zustimmungsrechte der Landesbehörden für die Wahl eines Mitgliedes aus ihrem Land, stammen aus den Kompromißverhandlungen der Jahre 1953 ff. mit dem Bundesrat. Einen Sinn hat diese Bestimmung nicht mehr, da die Mitgliedschaft ehrenamtlich ist und es beamtenrechtlich keinen Grund gibt, eine Mit-

- gliedschaft zu untersagen. Es wird überflüssiger Verwaltungsaufwand produziert. Im übrigen steht es dem Gewählten frei, die Mitgliedschaft nicht anzunehmen.
7. Ob das Auswärtige Amt an dem Ernennungsrecht für die Mitglieder der Zentralkommission festhalten will, sollte eruiert werden. Falls es darauf verzichten will, müßte sich das Institut klar werden, ob es gleichwohl wegen eines möglichen Prestigegewinns daran festhalten will.
 8. Die Verkleinerung der Zentralkommission gibt Anlaß zu überlegen, ob nicht die Amtsdauer in der Zentralkommission für jedes Mitglied auf zwei Wahlperioden beschränkt werden sollte, damit trotz der Verkleinerung für eine hinreichende Zahl von Fachgelehrten oder Nachwuchskräften die Chance eröffnet bleibt, Mitglied der Zentralkommission zu werden. Zudem ergibt sich bei Gremien, die sich selbst ergänzen, aus gegenseitiger Rücksichtnahme oft die Gefahr einer Dauermitgliedschaft, was der Entwicklung neuer Ideen meist hinderlich ist.
 9. Es sollte ebenfalls mit dem Auswärtigen Amt geklärt werden, ob dem Institut nicht die Dienstherreneigenschaft zugestanden werden sollte. Dann würden seine Ernennungsrechte, die eine materielle Bedeutung nicht haben dürften, entfallen können. Dabei müßte aber Vorsorge für die Übernahme der Pensionskosten durch den Bund getroffen werden.
 10. Staatliche Vertreter in der Zentralkommission sind in gewissem Sinne ein Fremdkörper bei einem Institut mit Selbstverwaltung. Andererseits hat die Zentralkommission auch kuratoriale Aufgaben. Unter diesem Gesichtspunkt und wegen der finanziellen Abhängigkeit vom Staat kann eine solche Vertretung sinnvoll sein. Es fragt sich sogar, ob es nicht vorteilhaft wäre, einen weiteren staatlichen Vertreter, nämlich aus dem Bundesministerium für Bildung und Forschung hinein zu nehmen, weil dort die Forschungsgelder des Bundes konzentriert sind. Ein solcher Vorschlag müßte aber im Vorfeld mit dem Auswärtigen Amt auf der einen Seite und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung auf der anderen Seite abgeklärt werden.
 11. Die Stipendienvergabe in einem so großen Gremium entscheiden zu lassen, erscheint schon unter Zeitgesichtspunkten nicht sehr sinnvoll. Hier sollte man Ausschüsse vorschalten, in denen auch Mitglieder des Instituts wie Abteilungsleiter mitwirken können sollten. Nur wenn die Ausschüsse nicht zu einstimmigen Ergebnissen kommen oder eine Minderheit der Zentralkommission es verlangt, sollte eine Debatte in der Zentralkommission stattfinden.
 12. Ein Problem ist die Mitgliedschaft der Leiter der Abteilungen und Kommissionen in der Zentralkommission, zumal es sich mittlerweile um eine größere Zahl handelt. Die Idee der Selbstverwaltung war immer als eine der Archäologischen Wissenschaft und der Nachbarwissenschaften selbst angesehen worden, nicht als eine Selbstverwaltung der im Institut Tätigen. Das hat den Vorteil der Distanz zu den eigenen Wünschen und zugleich der Einbindung der Wissenschaft zu Gunsten des Instituts. Bei einer Beibehaltung der jetzigen Regelung würden aber die Institutsmitglieder mit dem Präsidenten die Mehrheit in der Zentralkommission haben. Es liegt daher einerseits nahe, dieser wichtigen Gruppe von Institutsmitgliedern den Mitgliedschaftsstatus in der Zentralkommission zu nehmen, ihnen aber andererseits einen Anspruch auf beratende Teilnahme an den Sitzungen der Zentralkommission, wenn immer ihre Interessen unmittelbar berührt sind, zu geben und es in das Ermessen der Zentralkommission zu stellen, wieweit sie im übrigen beratend beteiligt werden.

4

Für einen Außenstehenden fällt die Sonderstellung der Kommissionen auf. Sie werden sicher ein gewisses Eigenleben entwickelt haben, das man respektieren sollte, wenn es keine Anstände gibt. Wenig verständlich ist aber, daß das Institut vollständig aus dem Geschäft der Satzungsgebung dieser Kommissionen, die man selbstverständlich beibehalten kann, ausgeschlossen ist. Es empfiehlt sich, ein allgemeines Genehmigungsrecht der Zentralkommission einzuführen und für die erstmalige Änderung der Satzungen nach Novellierung der Satzung des Instituts selbst auch ein Initiativrecht der Zentralkommission.

5

Es ist davon abgesehen worden, jeweils auch die weibliche Form vorzusehen. Dafür ist ein Passus über die Berücksichtigung weiblicher Mitglieder bei der Wahl zur Zentralkommission eingefügt worden.

II. Entwurf einer Neufassung der Satzung des Deutschen Archäologischen Instituts

Die wesentlichen geänderten Stellen sind kursiv gedruckt.

Das Deutsche Archäologische Institut, das aus dem 1829 in Rom gegründeten Institut für Archäologische Korrespondenz hervorgegangen ist, gibt sich mit Genehmigung des Auswärtigen Amtes die folgende Satzung:

§ 1

1. Das Deutsche Archäologische Institut *ist ein Forschungsinstitut*. Es hat die Aufgabe, Forschungen auf dem Gebiet der Archäologie und ihrer Nachbarwissenschaften, vorzugsweise in den Ländern antiker Kultur, durchzuführen, zu fördern und zu veröffentlichen. Es unterhält wissenschaftliche Bibliotheken, die Wissenschaftlern aller Nationen unentgeltlich offenstehen. Es ist bemüht um die Einheit der deutschen Archäologischen Wissenschaft im Zusammenhang mit der gesamten Altertumswissenschaft *auf der Welt*, um die Pflege der Beziehungen zur internationalen Wissenschaft und um die Förderung des Gelehrtennachwuchses.
2. Das Institut ist *eine selbständige Bundesanstalt im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes mit dem Recht vor allem der wissenschaftlichen Selbstverwaltung*. Es *besitzt Dienstherrenfähigkeit, führt ein eigenes Siegel* und hat seinen Sitz in Berlin.
3. Das Institut umfaßt die Abteilungen Rom, Athen, Kairo, Madrid, die Orient-Abteilung und die Eurasien-Abteilung, dazu Stationen und Außenstellen. *Mit Genehmigung des Auswärtigen Amtes kann die Zentralkommission weitere Organisationseinheiten einrichten*. Bei dem Institut bestehen als besondere Kommissionen mit eigener Satzung die Römisch-Germanische Kommission in Frankfurt, die Kommission für Alte Geschichte und Epigraphik in München und die Kommission für Allgemeine und Vergleichende Archäologie in Bonn.

§ 2

1. Das Institut wird von einem Präsidenten geleitet. Er ist dabei nach Maßgabe der Satzung an die Beschlüsse der Zentralkdirektion gebunden.
2. *Der Präsident wird von der Zentralkdirektion gewählt.*
3. *Dem Präsidenten obliegt die Vertretung des Instituts.*
4. Dem Präsidenten steht ein Engerer Ausschuß beratend zur Seite, der auch die Wahl des Präsidenten vorbereitet. Er besteht aus dem Vertreter des Präsidenten im Vorsitz der Zentralkdirektion, drei weiteren von der Zentralkdirektion aus ihrer Mitte für drei Jahre gewählten Mitgliedern und einem von den Leitern der Abteilungen und Kommissionen aus ihrer Mitte für drei Jahre delegierten Vertreter. Wiederwahl und erneute Delegation ist zulässig. Den Vorsitz führt der Präsident.

§ 3

1. Die Zentralkdirektion besteht aus:
 - a. dem Präsidenten als Vorsitzendem,
 - b. dem Stellvertreter in dieser Funktion, der von der Zentralkdirektion aus ihrer Mitte für drei Jahre gewählt wird; Wiederwahl ist zulässig,
 - c. einem Vertreter des Auswärtigen Amtes,
 - d. *einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung,*
 - e. *zwölf aktiven universitären Vertretern vornehmlich des Faches Klassische Archäologie, sowie aus den Fächern Ägyptologie, Alte Geschichte, Bauforschung, Christliche Archäologie, Klassische Philologie, Vorderasiatische Altertumskunde oder Vor- und Frühgeschichte; ist eines der zuletzt genannten Fächer in der Zentralkdirektion nicht vertreten, so ist ein Vertreter dieses Faches zu fachnahen Tagesordnungspunkten als Berater hinzuzuziehen,*
 - f. *bis zu fünf Vertretern aus dem Kreis fachnaher Museen und der Denkmalpflege sowie der jüngeren nicht leitenden Gelehrten aus Universitäten und dem Institut selbst.*
2. Die Mitglieder nach Absatz 1 Buchstabe e und f werden von der Zentralkdirektion auf fünf Jahre gewählt. *Unmittelbare Wiederwahl ist einmalig zulässig. Bei einer Zuwahl während der Wahlperiode tritt der Gewählte in die Wahlzeit des ausgeschiedenen Mitglieds ein; eine erneute Wahl ist keine Wiederwahl im Sinne von Satz 2.*
3. *Bei den Mitgliedern nach Absatz 1 Buchstabe e und f ist auf eine ausreichende regionale Verteilung wie eine hinreichende Berücksichtigung von Frauen und jüngeren Gelehrten zu achten.*
4. Die Mitgliedschaft in der Zentralkdirektion ist ehrenamtlich.
5. *Ist eine Abteilung oder eine Kommission oder sind alle von einem Tagesordnungspunkt unmittelbar berührt, so ist der entsprechende Leiter oder sind alle zu diesem Punkt anzuhören. Im übrigen kann die Zentralkdirektion einzelne von ihnen oder alle zur Beratung hinzuzuziehen.*

§ 4

Der Zentralkdirektion obliegt:

- a. die ihr in der Satzung im einzelnen übertragenen Aufgaben wahrzunehmen,

- b. *den Präsidenten zu wählen* und über die Besetzung der leitenden Beamtenstellen in der Zentrale sowie in den Abteilungen, der Römisch-Germanischen Kommission und in der Kommission für Allgemeine und Vergleichende Archäologie zu beschließen,
- c. der Versetzung von leitenden Beamten innerhalb des Instituts zuzustimmen,
- d. Ehrenmitglieder, Ordentliche Mitglieder und Korrespondierende Mitglieder des Instituts zu wählen sowie die Winckelmann-Medaille zu verleihen,
- e. wissenschaftliche Vorhaben zu beschließen und Leiter von wissenschaftlichen Vorhaben sowie Herausgeber von Publikationen zu bestellen,
- f. im Rahmen der haushaltsrechtlichen Bestimmungen über die Verwendung der Mittel für wissenschaftliche Zwecke zu beschließen,
- g. dem Auswärtigen Amt Richtlinien für die Verleihung von Stipendien zur Genehmigung vorzulegen und aufgrund der genehmigten Richtlinien im Rahmen des Haushalts Stipendien zu verleihen; *die Stipendienvergabe wird durch einen oder mehrere von der Zentralkommission eingesetzte Ausschüsse vorbereitet; eine Debatte über einzelne Vorschläge findet nur statt, wenn der Ausschuß uneinig ist oder mindestens drei Mitglieder der Zentralkommission es wünschen,*
- h. sich eine Geschäftsordnung zu geben,
- i. Satzungsänderungen zu beschließen, die der Genehmigung des Auswärtigen Amtes bedürfen,
- j. *Satzungsänderungen der Kommissionen (§ 1 Abs. 3) zu genehmigen; für die erste Satzungsänderung nach Inkrafttreten dieser Satzung des Instituts hat die Zentralkommission ein Vorschlagsrecht.*

§ 5

Die Zentralkommission wird vom Präsidenten mindestens einmal jährlich einberufen.

§ 6

1. *Das Vermögen des Instituts besteht aus den Bibliotheken, dem Apparat und dem Inventar, sowie aus den Grundstücken, soweit das Eigentum an ihnen übertragen worden ist. Bei einer Auflösung des Instituts ist das Vermögen wieder entsprechenden wissenschaftlichen Zwecken zuzuführen.*
2. *Das Institut ist berechtigt, Zuwendungen von Dritter Seite anzunehmen und seinem Vermögen zuzuführen.*

§ 7

Die Satzung und ihre Änderungen werden im Gemeinsamen Ministerialblatt der Ministerien des Bundes veröffentlicht. Sie treten, wenn nichts anderes bestimmt ist, am Tage nach der Veröffentlichung in Kraft.

§ 8

1. *Diese Satzung tritt am 31.12.2003 in Kraft. Sie tritt an die Stelle der Satzung vom 29. Juni 1995.*

2. *Die Wahlzeit von sechs Mitgliedern nach § 3 Absatz 1 Buchstabe d, von vier Mitgliedern nach § 3 Absatz 1 Buchstabe e und von zwei Mitgliedern nach § 3 Absatz 1 Buchstaben f bis i der alten Satzung endet am 31.12.2003. Sie werden durch Los bestimmt. Die Wahlzeit der übrigen Mitglieder endet am 31.12.2006.*
3. *Zum 1.1.2004 werden fünf Mitglieder nach § 3 Absatz 1 Buchstabe e und bis zu so viele Mitglieder nach § 3 Absatz 1 Buchstabe f der neuen Satzung auf fünf Jahre gewählt, daß die dort vorgesehene Höchstzahl nicht überschritten wird. Werden dabei am 31.12.2003 ausgeschiedene Mitglieder wiedergewählt, so gilt das als erstmalige Wiederwahl im Sinne von § 3 Absatz 2.*

F. Vorbemerkungen zur neuen Satzung des Deutschen Archäologischen Instituts

Die neue, am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Satzung des Deutschen Archäologischen Instituts vom 14. Mai 2004 ist nach Beratungen des Präsidenten mit der für den Satzungsvorschlag nach der Satzung von 1995 zuständigen Mitgliedern der Zentralkommission und den leitenden Direktoren der Abteilungen und Kommissionen, vor allem aber nach vielfältigen Beratungen mit Mitgliedern der zuständigen Abteilung und der Zentralabteilung des Auswärtigen Amtes zustande gekommen.

Insbesondere im Hinblick auf den Rechtsstatus des Deutschen Archäologischen Instituts hat es zwei intensive Beratungen in größerem Kreis mit dem Auswärtigen Amt gegeben, an denen der Gutachter teilgenommen hat. Sie haben zu dem gefundenen Kompromiß geführt.

Er ist vor allem im Hinblick auf den Rechtsstatus des Instituts nur auf dem Hintergrund der oben im Gutachten im einzelnen dargestellten Geschichte des Instituts in den letzten fünfzig Jahren (s. S. 189–206) zu verstehen. Das betrifft zum einen den Rang als Forschungsinstitut sowie die Zuordnung zur Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik und damit – im Verhältnis zwischen Bund und Ländern – zum Bund und innerhalb des Bundes zum Auswärtigen Amt. Es betrifft zum anderen die rechtliche Selbständigkeit. Beides ist im Laufe der letzten fünfzig Jahre strittig gewesen.

Die erstmalige Betonung in § 1 Satz 1 der Satzung, daß es sich beim Deutschen Archäologischen Institut um ein »Forschungsinstitut« handelt, und zugleich das Fehlen einer in den Verhandlungen zunächst angemahnten Regel, wonach das Auswärtige Amt die Fachaufsicht über das Institut ausübt, stellen klar, daß das Institut keine Ressortforschung betreibt, wie es Aufgabe vieler den einzelnen Bundesministerien zugeordneten und regelmäßig unselbständigen Forschungseinrichtungen ist. Gleichwohl dient das Institut durch seine Arbeit den auswärtigen Belangen der Bundesrepublik, was in § 1 Abs. 1 Satz 6 der Satzung ausdrücklich hervorgehoben wird, und rechtfertigt damit im Sinne des Art. 30 GG seine Zuordnung zum Bund statt zu den Ländern, die grundsätzlich für Forschungsangelegenheiten zuständig sind. Zugleich gehört das Institut damit auf natürliche Weise zum Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes, in den es erst 1970 gelangte (s. o. S. 195. 199. 206). Da diese Zuordnung für die Arbeit des Instituts von besonderem Gewicht ist, formuliert dies § 1 Abs. 2 Satz 1 der Satzung ausdrücklich.

Dieselbe Bestimmung bringt eine weitere Klarstellung, indem sie das Institut ausdrücklich als eine Anstalt bezeichnet. Es ist keine Körperschaft, obwohl die Satzung in § 5 Abs. 8 j den Begriff der Mitgliedschaft kennt. Er ist dort der Tradition des Instituts entsprechend als ein Ehrentitel gemeint und bedeutet

Nach Verabschiedung der neuen Satzung durch die Zentralkommission änderte die »Kommission für Allgemeine und Vergleichende Archäologie« in Bonn nachträglich noch ihren Namen in »Kommission für Archäologie Außereuropäischer Kulturen«. Diese Namensänderung wurde von der Kommission am 4. Februar 2005 und von der Generalversammlung im brieflichen Verfahren bis zum 28. Februar 2005 jeweils einstimmig beschlossen.

nicht, daß die Willensbildung des Instituts von den Mitgliedern getragen würde. Das aber wäre für die Annahme einer Körperschaft notwendig.

Das Institut ist nach § 1 Abs. 2 Satz 1 der Satzung »mit dem Recht vor allem der wissenschaftlichen Selbstverwaltung« versehen. Mit dieser Festlegung betritt die Satzung erstmalig, wenn auch nur indirekt das lange Zeit strittigste Feld, nämlich die Festlegung des Rechtsstatus des Instituts. In der Zeit, in der das Institut zum Ressort des Innenministeriums gehörte, also von 1953 bis 1970, vertrat dieses Ministerium die durch Gutachten aus dem eigenen Hause untermauerte These, das Institut sei rechtlich unselbständig, also eine unselbständige Bundesanstalt, und verstand es, alle auf Selbständigkeit hindeutenden Elemente der Satzung bei der von ihm maßgebend bestimmten Satzung von 1961 zu eliminieren.

Das oben wiedergegebene Gutachten hat den Nachweis geführt, daß dem Institut seit der Übernahme als preußische Staatsanstalt im Jahre 1871 und bestätigt bei der Übernahme als Staatsanstalt des Deutschen Reiches im Jahre 1874 der Rechtsstatus einer selbständigen Anstalt, also einer juristischen Person, zukam und dieser Rechtsstatus dem Institut nicht genommen worden ist. Seit der Geltung des Grundgesetzes hätte es dazu eines Gesetzes bedurft. Die vom Bundesinnenministerium durchgesetzten Satzungsänderungen, die im übrigen eine ausdrückliche Aufgabe der Selbständigkeit nicht verfügten, waren dazu, weil sie keine Gesetzeskraft haben, aus Rechtsgründen nicht in der Lage.

Die im Auswärtigen Amt im Laufe der Zeit erstellten Gutachten kamen daher zu Recht zu der Erkenntnis, daß das Institut seine Selbständigkeit nicht verloren hat.

Da die Satzung als Rechtsnorm jedenfalls nach geltendem Recht der Veröffentlichung bedarf, um wirksam zu werden, und da das Bundesministerium des Innern in das Veröffentlichungsverfahren eingeschaltet ist, bestand die Gefahr, daß die alte Kontroverse zu einer nicht unerheblichen Verzögerung der Veröffentlichung führen würde. Daher lag es auch im Interesse des Instituts, eine Verzögerung der Veröffentlichung möglichst zu vermeiden, da für das Institut die innerorganisatorischen Änderungen von unmittelbarer Bedeutung sind als die abstrakte Frage nach dem Rechtsstatus. Man kam deshalb mit dem Auswärtigen Amt überein, möglichst alle vom Bundesministerium des Innern vielleicht als provokant empfundenen Betonungen der Selbständigkeit des Instituts zu vermeiden. Andererseits sollte keine Formulierung auf eine mögliche Unselbständigkeit des Instituts hinweisen. Daher steht in § 1 Abs. 2 Satz 1 der Satzung weder, daß das Institut eine »selbständige Bundesanstalt«, noch, daß es eine »unselbständige Bundesanstalt« ist. Vielmehr wurde der neutrale und nicht weiter qualifizierte Begriff der »Bundesanstalt« gewählt.

Dagegen sind indirekte Hinweise auf die juristische Selbständigkeit des Instituts in einer Reihe von Vorschriften der Satzung enthalten. Kommt man auf den Ausgangspunkt dieser Überlegungen, die Formulierung in § 1 Abs. 2 Satz 1 der Satzung zurück, wonach das Institut das »Recht vor allem der wissenschaftlichen Selbstverwaltung« besitzt, so signalisiert das »vor allem«, daß es neben dem wissenschaftlichen Bereich noch mindestens einen anderen Bereich der Selbstverwaltung und damit der selbständigen Bewältigung von Aufgaben durch das Institut gibt. Ist das Institut selbständig, so ist dieser Bereich identisch mit der nicht unmittelbar wissenschaftlichen Verwaltung des Instituts wie der Personalverwaltung und dem gesamten Betrieb eines so großen Instituts. Selbstverständlich kann dieses Recht der Selbstverwaltung aufgrund anderer Normen eingeschränkt sein. Darauf verweist § 8 mit den Rechten des Auswärtigen Amtes im Hinblick auf Organisationsänderungen,

Satzungsänderungen und Besetzung der leitenden Stellen sowie mit seiner Kompetenz bei der Aufstellung des Haushaltsvoranschlags des Instituts.

§ 8, der auf Wunsch des Auswärtigen Amtes in die Satzung aufgenommen wurde, ist im übrigen ein starkes Indiz dafür, daß es über diese Zusammenfassung der Ingerenzrechte des Auswärtigen Amtes keine weiteren Eingriffsrechte gibt, im übrigen also – und das heißt grundsätzlich – das Institut selbständig agieren kann, also selbständig ist.

Daß das Institut nach § 1 Abs. 2 Satz 2 der Satzung wieder ein eigenes Siegel führen kann, hat zwar keine konstitutive Wirkung, ist aber ein weiteres starkes Indiz für die Selbständigkeit.

Mehr als ein Indiz ist die ausdrückliche Feststellung in derselben Vorschrift, daß das Institut eigenes Vermögen hat. Es bezieht sich grundsätzlich auf alles, auch auf die Vermögenswerte, die wie die Bibliotheken oder Sammlungen auf der Basis der Bundesfinanzierung angeschafft und unterhalten werden. Lediglich bei den Grundstücken kommt es auf die Überschreibung auf das Institut an.

Schließlich zeigt die dem Präsidenten in § 2 Abs. 1 Satz 2 der Satzung eingeräumte Kompetenz, »die Rechtsstreitigkeiten für das Institut« zu führen, daß das Institut Träger selbständiger Rechte ist, die es selbst zu verteidigen in der Lage ist. Auch dies ist nur mit der Vorstellung kompatibel, daß es sich beim Deutschen Archäologischen Institut um eine selbständige Bundesanstalt handelt.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, daß das Auswärtige Amt in keiner Phase der Verhandlungen das Ergebnis des Gutachtens bestritten hat, daß das Institut eine selbständige juristische Person ist und daß konsequenterweise vom Amt selbst die Idee, eine Fach- und Dienstaufsicht zu reklamieren, fallen gelassen worden ist.

Die Neufassung der Satzung folgt auf den Seiten 221 bis 225.

Anmerkung

Die Dienstbezeichnungen wie »Sekretär«, »Zentraldirektion« etc. sind in der jeweils zeitüblichen Schreibweise verwendet worden, deshalb weichen sie zum Teil voneinander ab.

Abkürzungen

ALR • Allgemeines Landrecht

GG • Grundgesetz

RV • Reichsverfassung

WRV • Weimarer Reichsverfassung

ZD • Zentraldirektion

Junker, Archäologisches Institut 1929–1945 • Klaus Junker, Das archäologische Institut des Deutschen Reiches zwischen Forschung und Politik – Die Jahre 1929 bis 1945 (Mainz 1997)

Michaelis, Geschichte DAI 1829–1879 • Adolf Michaelis, Geschichte des Deutschen Archäologischen Instituts 1829–1879, Festschrift zum einundzwanzigsten April 1879 herausgegeben von der Centraldirection des Archäologischen Instituts (Berlin 1879)

Rieche, Satzungen DAI 1828–1972 • Anita Rieche (Hrsg.), Die Satzungen des Deutschen Archäologischen Instituts 1828 bis 1972, Das Deutsche Archäologische Institut. Geschichte und Dokumente 1 (Mainz 1979)

Rodenwaldt, Archäologisches Institut 1829–1929 • Gerhart Rodenwaldt, Archäologisches Institut des Deutschen Reiches 1829–1929 (Berlin 1929)

Anschrift

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer
Humboldt-Universität
Lehrstuhl für Staatsrecht, Verwaltungsrecht
und Finanzrecht
Unter den Linden 6
D-10099 Berlin
hans.meyer@rewi.hu-berlin.de