

# Inhalt

<b>Einleitung</b> .....	1
<b>A. Gegenstand der Arbeit</b> .....	2
<b>B. Gang der Untersuchung/Untersuchungsmethoden</b> .....	3
<b>C. Forschungsstand</b> .....	4

## **Erster Teil Geschichte der Stiftung Datenschutz**

<b>A. Datenschutzrechtliche Situation in der BRD vor der Errichtung</b> .....	9
I. Rückblick .....	9
II. „Datenschutzskandale“ .....	10
<b>B. Idee einer Stiftung Datenschutz</b> .....	10
I. Koalitionsvertrag .....	10
II. Debatte um Ausgestaltung der Stiftung Datenschutz .....	12
1. Positionspapiere .....	12
a. Eckpunktepapier des Deutschen Anwaltvereins .....	12
b. Stellungnahme der Stiftung Warentest .....	13
c. Eckpunktepapier von <i>Gisela Piltz</i> .....	13
d. Diskussionspapier des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit .....	15
2. Politische Diskussion .....	16
a. „Kleine Anfrage“ der SPD-Fraktion vom 13.07.2011 .....	16
b. „Kleine Anfrage“ der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 26.01.2012 .....	17
c. Antrag der Fraktionen CDU/CSU und FDP – Errichtung der Stiftung Datenschutz .....	18
d. Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Unabhängigkeit der Stiftung Datenschutz sicherstellen .....	19
<b>C. Gründung der Stiftung Datenschutz</b> .....	20
<b>D. „Boykottierung“ der Stiftung Datenschutz</b> .....	21

<b>E. Weitere Entwicklung der Stiftung Datenschutz</b> .....	22
I.    Einstellung der Zuwendungen .....	22
II.   „Integration“ in die Stiftung Warentest .....	22
<b>F. Zwischenergebnis</b> .....	23

## Zweiter Teil

### **Rechtliche Probleme bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben durch Bundesstiftungen am Beispiel der Stiftung Datenschutz**

<b>Kapitel 1</b>	
<b>Verfassungsrechtliche Würdigung</b> .....	27
<b>A. Der Bund als Stifter</b> .....	27
I.    Der allgemeine Stiftungsbegriff.....	27
II.   Begriff der Bundesstiftung.....	28
III.  Übersicht von Bundesstiftungen .....	29
IV.   Errichtungsmotive des Stifters.....	31
V.    Funktionen der Stiftung Datenschutz.....	31
1. Neutralisierungsfunktion .....	32
2. Entlastungsfunktion .....	32
<b>B. Wahl der Rechtsform – Abgrenzung der Stiftung privaten und öffentlichen Rechts</b> .....	33
I.    Abgrenzung zur Stiftung des öffentlichen Rechts .....	33
II.   Staatliche Stiftung in Privatrechtsform .....	35
1. Zulässigkeit der Stiftung in Privatrechtsform.....	35
a. Meinungsstand .....	35
b. Stellungnahme .....	37
2. Zwischenergebnis.....	39
III.  Kriterien für die Rechtsformwahl .....	39
1. Stiftung öffentlichen Rechts.....	40
2. Alternative (gemeinnützige) Rechtsformen .....	41
3. Zwischenergebnis.....	43
<b>C. Die Stiftung Datenschutz zwischen der Kompetenzstruktur von Bund und Ländern</b> .....	43
I.    Organisationsrechtliche Schranken .....	44
1. „Datenschutz“ als öffentliche Aufgabe.....	44
a. Begriffsbestimmung .....	44
b. Abgrenzung zu hoheitlichem Handeln .....	46

(1) Datenschutzaudit/Datenschutzauditverfahren . . . . .	46
(2) „Datentests“ . . . . .	47
2. Zwischenergebnis . . . . .	47
II. Kompetenzrechtliche Schranken . . . . .	48
1. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG als Ermächtigungsgrundlage zur Stiftungserrichtung . . . . .	48
a. Gesetzgebungskompetenz für „Datenschutz“ . . . . .	49
b. Bundeskompetenz für Bildung . . . . .	50
(1) Bestimmung der Aufgaben . . . . .	51
(2) Begrenzung der Aufgabenwahrnehmung . . . . .	52
c. Aufklärungs- und Informationsaufgaben . . . . .	53
(1) Bundeszuständigkeit aus der „Staatsleitung zur gesamten Hand“ . . . . .	53
(2) Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG . . . . .	55
d. Zwischenergebnis . . . . .	55
2. Zentrale Erledigung der Aufgaben . . . . .	56
3. Finanzverfassungsrechtliche Betrachtung . . . . .	56
III. „Mischverwaltung“ durch Ländervertreter im Beirat . . . . .	57
1. Eingrenzung des Begriffs . . . . .	57
2. Zulässigkeit ohne verfassungsrechtliche Ausnahme/Abgrenzung zur zulässigen Kooperation . . . . .	58
3. Beiratsmitglieder der Stiftung als zulässige Kooperationsform . . . . .	59
4. Zwischenergebnis . . . . .	59
<b>D. Grundrechtsberechtigung der Stiftung Datenschutz . . . . .</b>	60
I. Prinzipielle Grundrechtsberechtigung privater Stiftungen . . . . .	60
II. Auswirkungen aufgrund der staatlichen Stiftungserrichtung . . . . .	60
1. Zusammenhang zwischen Autonomie und Grundrechtsschutz . . . . .	61
2. Reichweite des Grundrechtsschutzes . . . . .	62
3. Grundrechtsberechtigung durch Private in den Stiftungsorganen? . . . . .	62
<b>E. Ergebnis Kapitel 1 . . . . .</b>	63
 <b>Kapitel 2</b>	
<b>Stiftungsrechtliche Würdigung . . . . .</b>	65
<b>A. Errichtung der Stiftung Datenschutz . . . . .</b>	65
I. (Vorgelagerte) Treuhandstiftung . . . . .	65
II. Stiftungsgeschäft . . . . .	66
1. Parlamentsbeschluss . . . . .	66
2. Institutioneller Gesetzesvorbehalt . . . . .	67
a. Meinungsstand . . . . .	67
b. Stellungnahme . . . . .	68

III.	Name der Stiftung .....	69
IV.	Sitz der Stiftung .....	70
<b>B.</b>	<b>Stiftungszweck</b> .....	70
I.	Begriff .....	70
II.	Abgrenzung zu den Errichtungsmotiven .....	70
III.	Zweck(e) der Stiftung Datenschutz .....	71
<b>C.</b>	<b>Stiftungsorganisation</b> .....	72
I.	Spannungsverhältnis zwischen Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip .....	72
1.	Einwirkungsmöglichkeiten der Stifterin .....	73
a.	Prüfungs- und Informationsrechte .....	73
b.	Kontrolle durch den Bundesrechnungshof .....	74
c.	Satzungsmäßige Vorbehalte .....	74
2.	Einwirkungsmöglichkeiten durch Besetzung der Stiftungsorgane .....	76
a.	Vorstand .....	76
b.	Verwaltungsrat .....	77
c.	Beirat .....	78
(1)	Stellung .....	78
(2)	Diskussion um die Besetzung .....	78
3.	Notwendige Reversibilität der Stiftungerrichtung .....	79
II.	Stellungnahme und Zwischenergebnis .....	80
<b>D.</b>	<b>Stiftungsvermögen</b> .....	81
I.	Finanzausstattung der Stiftung Datenschutz .....	82
1.	Einordnung als Vermögensstiftung .....	83
2.	Unterdimensionierter Stiftungsstock .....	83
II.	Abhängigkeit von der Wirtschaft .....	84
1.	Finanzielle Abhängigkeit durch Zuschüsse .....	85
a.	„Ähnlichkeit“ mit Stiftung Warentest .....	85
b.	Drittmittel und Unabhängigkeit im Spannungsverhältnis .....	86
2.	Art. 28 Abs. 1 S. 2 EG-Datenschutzrichtlinie/ Art. 47 Abs. 1 EU-DSGVO .....	86
III.	Fehlplanung als Grund für die Unterkapitalisierung? .....	87
1.	Das Stiftungsvermögen der Stiftung Datenschutz im bundesweiten Vergleich .....	87
2.	Hintergründe der Finanzplanung .....	88
IV.	Anstaltslast bzw. Stiftungslast? .....	88
V.	Stiftung als Nebenhaushalt .....	89
VI.	Zwischenergebnis .....	90

<b>E. Anerkennung der Stiftung .....</b>	91
I. Formelle Rechtmäßigkeit der Entscheidung .....	91
II. Materielle Rechtmäßigkeit der Entscheidung .....	91
1. Gefährdung des Gemeinwohls .....	91
2. Dauernde und nachhaltige Erfüllung des Stiftungszwecks .....	92
a. Prüfungsmaßstab der Stiftungsbehörde .....	93
(1) Weiter Prüfungsmaßstab .....	93
(2) Enger Prüfungsmaßstab .....	93
(3) Stellungnahme .....	93
b. Lebensfähigkeit der Stiftung .....	94
3. Mängel in der Organisationsstruktur (Stiftungsautonomie).....	95
a. Prüfungskompetenz der Anerkennungsbehörde? .....	95
(1) Aktuelle Anerkennungspraxis.....	97
(2) Verstärkte Berücksichtigung der Stiftungsautonomie im Anerkennungsverfahren.....	97
(3) Besonderheiten der Aufsicht beim staatlichen Stifter.....	98
b. Rechtsfolgen einer fehlerhaften Anerkennung .....	99
III. Zwischenergebnis.....	100
<b>F. Ergebnis Kapitel 2 .....</b>	101
 <b>Kapitel 3</b>	
<b>Datenschutzrechtliche Würdigung .....</b>	103
<b>A. Vergleichende „Datentests“ .....</b>	103
I. Verfassungsrechtliche Grundlagen.....	103
II. Verfahrensgrundsätze.....	104
1. „Warentest-Rechtsprechung“ .....	105
2. Übertragbarkeit der „Warentest-Rechtsprechung“ auf die Stiftung Datenschutz.....	105
a. Organisationsrechtliche Vorkehrungen.....	106
b. Erhebliche Unterschiede in der Finanzstruktur .....	106
c. Zwischenergebnis .....	107
III. Verhältnis zwischen Datenschutzaudit und „Datentests“.....	108
IV. Gefahr der Doppelarbeit.....	108
<b>B. Audit und Zertifizierung .....</b>	109
I. Regelung und Systematik des § 9a BDSG/Art. 38 ff. EU-DSGVO .....	109
II. Sperrwirkung .....	110
III. Eingriff in Grundrechte .....	111
1. Mangelnde Finalität .....	112
2. Mittelbare Grundrechtsbeeinträchtigung .....	112

<b>C. Beeinträchtigung der „völligen“ Unabhängigkeit der Datenschutzkontrollstellen</b> .....	113
I. Begriffsbestimmung .....	114
II. Beeinträchtigung .....	114
1. Kompetenzbereich der Datenschutzbehörden .....	115
a. Erweiterung durch die EU-DSGVO .....	115
b. Einfluss auf Kontrolltätigkeit .....	115
2. Notwendige Kooperation mit den Datenschutzbehörden .....	116
<b>D. Ergebnis Kapitel 3</b> .....	117

**Dritter Teil**  
**Konzeptioneller Änderungsbedarf, Änderungsmöglichkeiten**  
**und rechtspolitischer Ausblick**

<b>A. Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse und weiterer Gang der Untersuchung</b> .....	121
I. Zusammenfassung .....	121
II. Gang der weiteren Untersuchung .....	122
<b>B. Konzeptioneller Änderungsbedarf bei der Stiftung Datenschutz</b> .....	122
I. „Integration“ in die Stiftung Warentest .....	123
1. Begriffsbestimmung „Integration“ .....	123
a. Zusammenlegung .....	123
b. Zulegung .....	124
(1) Zulegung durch Organbeschluss .....	125
(2) Zulegung von Amts wegen .....	125
c. Kooperation .....	127
II. Umsetzung des Koalitionsvertrags .....	127
III. Geplante Integration als rufschädigende Aussage? .....	128
<b>C. Satzungsänderung</b> .....	128
I. Notwendigkeit .....	129
1. Stiftung Datenschutz als Akkreditierungsstelle durch Beleihung ..	129
2. Art. 80 Abs. 1 EU-DSGVO .....	130
3. Stiftung Datenschutz als Think Tank und Diskussionsplattform ..	131
4. Reduzierung des Stiftungszwecks .....	132
5. Satzungsänderung zur Stärkung der Stiftungsautonomie .....	132
II. Änderungsmöglichkeiten .....	133
1. Satzungsänderung durch Organbeschluss .....	133
a. Vorliegen der Voraussetzungen .....	133

(1) „Einfache“ Satzungsänderungen . . . . .	133
(2) „Identitätsverändernde“ Satzungsänderungen . . . . .	134
b. Zustimmung der Stifterin . . . . .	135
(1) Genehmigung der Stiftungsbehörde . . . . .	135
(2) Maßstab für die Genehmigung (ursprünglicher Stifterwille). . . . .	135
2. Satzungsänderung ohne Zustimmung der Stifterin (hoheitliche Satzungsänderung) . . . . .	136
III. Rechtsschutzmöglichkeiten . . . . .	137
IV. Zwischenergebnis. . . . .	138
<b>D. Folgen der Finanzierungskrise. . . . .</b>	139
I. Aufhebung der Stiftung . . . . .	139
1. Aufhebung von Amts wegen . . . . .	140
a. Voraussetzungen . . . . .	140
b. Rechtsfolgen . . . . .	141
2. Satzungsgemäße Aufhebung . . . . .	142
II. Alternative Möglichkeiten zur Aufhebung. . . . .	142
1. Anspruch auf institutionelle Förderung/ Argument der „Systemgerechtigkeit“ . . . . .	143
2. Änderung in eine Verbrauchsstiftung . . . . .	144
III. Zwischenergebnis. . . . .	145
<b>E. Ausblick . . . . .</b>	145
I. Vorschläge für weiteres Vorgehen . . . . .	146
1. Fragliche Daseinsberechtigung einer „Stiftung Datentest“ und fehlende Ermächtigungsgrundlage für die Tätigkeit . . . . .	146
2. Neues Selbstverständnis als Diskussionsplattform . . . . .	147
3. Anpassung der Satzung . . . . .	147
a. Modifizierung des Stiftungszwecks . . . . .	147
b. Stärkung der Stiftungsautonomie . . . . .	148
c. Aufhebungsmöglichkeit ohne Beteiligung des Beirats. . . . .	148
II. Rechtspolitische Erwägungen . . . . .	148
<b>Ergebnisse in Thesen . . . . .</b>	151
<b>Anlage I – Satzung der Stiftung Datenschutz. . . . .</b>	157
<b>Anlage II – Anerkennungsurkunde. . . . .</b>	169
<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	171
<b>Verzeichnis nicht-publizierter Positionspapiere zur Stiftung Datenschutz. . . . .</b>	178