

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Sachen, die nicht einem anderen Senat zugewiesen sind

Sachgebietsergänzung:

Löschung einer Suchmeldung aus der Lost Art Internet-Datenbank

Rechtsquelle/n:

BGB § 133

GG Art. 1, 2 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4, Art. 20 Abs. 3

GVG § 17a

VwGO § 108 Abs. 1, § 121

ZPO § 265 Abs. 1

Stichworte:

Lost Art Internet-Datenbank; Kulturgut; Raubkunst; NS-verfolgungsbedingter Verlust; Koordinierungsstelle; Suchmeldung; Löschung; öffentlich-rechtlicher Folgenbeseitigungsanspruch; Widmungszweck; Washingtoner Grundsätze; staatliches Informationshandeln; Grundrechtsbeeinträchtigung; Grundrechtseingriff; mittelbar-faktische Beeinträchtigung; Gesetzesvorbehalt; Parteiwechsel; Rechtsweg; Überprüfungsverbot; gerichtsfreier Hoheitsakt; Nachtragsliquidation; Prozessführungsbefugnis; vermögensrechtlicher Anspruch; Rechtsschutzbedürfnis; subjektive Rechtskrafterstreckung.

Leitsatz:

1. Die von der Koordinierungsstelle Magdeburg im Internet unter www.lostart.de betriebene Datenbank ist Teil des staatlichen Informationshandelns.
2. Die Aufrechterhaltung einer Suchmeldung in der Lost Art Internet-Datenbank durch die Koordinierungsstelle ist mangels einfachgesetzlicher Vorgaben nur rechtswidrig, wenn sie sich nicht im Rahmen des Widmungszwecks der Datenbank hält oder gegen höherrangiges Recht, insbesondere die Grundrechte, verstößt.
3. Der Zweck einer von der Koordinierungsstelle wegen Raubkunstverdachts aufgenommenen Suchmeldung ist nicht schon mit dem Auffinden des gesuchten Kulturguts erreicht, wenn über dessen endgültiges Schicksal noch keine Klarheit besteht.
4. Die Vereinbarkeit einer von der Koordinierungsstelle aufrechterhaltenen Suchmeldung mit dem Grundgesetz richtet sich nach den für staatliches Informationshandeln entwickelten Grundsätzen (vgl. insbesondere BVerfG, Beschlüsse vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 558/91 u.a. - BVerfGE 105, 252 und

- 1 BvR 670/91 - BVerfGE 105, 279). Danach bedarf es einer Aufgabe der handelnden Stelle und der Einhaltung der Zuständigkeitsgrenzen. Außerdem darf die Information weder unsachlich noch unzutreffend noch aus sonstigen Gründen unverhältnismäßig und in der Zielsetzung und in ihren Wirkungen kein Ersatz für eine staatliche Maßnahme sein, die als Grundrechtseingriff zu qualifizieren wäre. Liegen diese Voraussetzungen vor, ist die Suchmeldung auch nicht deshalb rechtswidrig, weil sie nicht auf einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung beruht.

Urteil des 1. Senats vom 19. Februar 2015 - BVerwG 1 C 13.14

- I. VG Magdeburg vom 17. Januar 2012
Az: VG 7 A 326/10 MD
- II. OVG Magdeburg vom 23. Oktober 2013
Az: OVG 3 L 84/12



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 1 C 13.14
OVG 3 L 84/12

Verkündet
am 19. Februar 2015

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 19. Februar 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Berlit,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Dörig und Prof. Dr. Kraft
und die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Fricke und Dr. Rudolph

für Recht erkannt:

Auf die Revisionen des Beklagten und der Beigeladenen werden das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 23. Oktober 2013 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Magdeburg vom 17. Januar 2012 geändert. Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens in allen Rechtszügen einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin, eine GmbH in Liquidation, begehrt die Löschung einer Suchmeldung für ein Gemälde aus der im Internet unter www.lostart.de geführten Datenbank. Diese Datenbank enthält u.a. Such- und Fundmeldungen zu Kulturgütern, die jüdischen Eigentümern infolge des Nationalsozialismus verfolgungsbedingt entzogen wurden oder für die auf Grund von Provenienzlücken eine solche Verlustgeschichte nicht ausgeschlossen werden kann. Sie wurde auf der Grundlage einer Bund-Länder-Vereinbarung von der Koordinierungsstelle Magdeburg, einer unselbständigen Arbeitsgruppe beim Kultusministerium des beklagten Landes, aufgebaut.

- 2 Für das Gemälde ging bei der Koordinierungsstelle 2005 im Auftrag der Erben-gemeinschaft nach Rosa und Jakob O. eine Suchmeldung ein, die damit be-gründet wurde, dass den jüdischen Eheleuten O. 1929 sämtliche Gesell-schaftsanteile an der Klägerin vermacht worden seien. Letzterer sei das Bild 1935 durch Versteigerung NS-verfolgungsbedingt entzogen worden. Eine weite-re Suchmeldung erfolgte 2009 durch - inzwischen verstorbene und von den jet-zigen Beigeladenen beerbte - Mitglieder von Erben-gemeinschaften, die die jüdi-schen Gesellschafter des ehemaligen Bankhauses J. & S. beerbt haben. Sie wurde damit begründet, dass das Gemälde 1933 dem Bankhaus sicherungs-übereignet worden sei; 1935 sei es vom Bankhaus ersteigert worden und sei-nen jüdischen Gesellschaftern 1938 im Zuge der sog. "Arisierung" des Bank-

hauses abhandengekommen. Wegen der konkurrierenden Suchmeldungen ist das Gemälde im Internet ohne Nennung von Namen veröffentlicht.

- 3 Das Gemälde wurde inzwischen in Namibia gefunden. Anfang 2010 einigten sich der Besitzer des Gemäldes, die Klägerin und die Mitglieder der Erbengemeinschaft O., das Bild im Mai 2010 bei Sotheby's in Amsterdam zu versteigern und den Erlös hälftig zwischen dem Besitzer und der Erbengemeinschaft O. zu teilen. Die Versteigerung scheiterte, nachdem die Koordinierungsstelle eine Löschung der Suchmeldung ohne Zustimmung der Zweitanmelder ablehnte.

- 4 Mit Urteil vom 17. Januar 2012 hat das Verwaltungsgericht den Beklagten verurteilt, den Sucheintrag für das Gemälde in der Lost Art Internet-Datenbank zu löschen. Das Oberverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 23. Oktober 2013 die Berufungen des Beklagten und der Beigeladenen zurückgewiesen. Es hat dies im Wesentlichen damit begründet, dass die Klägerin einen öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigungsanspruch gegen den Beklagten auf Löschung der Suchmeldung habe. Die Rechtmäßigkeit der Eintragung beurteile sich nach den für den Bereich der staatlichen - nicht regelnden - Informationstätigkeit entwickelten Maßstäben. Offenbleiben könne, ob der Betrieb der Datenbank danach einer gesetzlichen Ermächtigung bedürfe. Die Aufrechterhaltung der Suchmeldung sei jedenfalls wegen Zweckerfüllung rechtswidrig. Aus den der Errichtung der Koordinierungsstelle zugrunde liegenden Unterlagen ergebe sich, dass sich die Funktion der Datenbank auf die Veröffentlichung von Such- und Fundmeldungen beschränke, die von der Washingtoner Erklärung und der Gemeinsamen Erklärung des Bundes und der Länder von 1999 erfasste Kulturgüter betreffen. Dieser Zweck sei mit dem Auffinden des Bildes erfüllt. Eine weiterreichende anspruchssichernde Funktion komme der Datenbank nicht zu. Die Aufrechterhaltung der Eintragung verletze die Klägerin in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit. Der in der Suchliste dokumentierte Raubkunstverdacht führe zu einem merkantilen Minderwert und im Einzelfall zur zeitweiligen Unveräußerlichkeit. Diese Beschränkung sei nur so lange zu dulden, wie es der Zweck der Suchliste, nämlich die Unterstützung bei der Suche verschollener Raubkunst, erfordere.

- 5 Während des Revisionsverfahrens haben Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände mit Wirkung vom 1. Januar 2015 die Stiftung "Deutsches Zentrum Kulturgutverluste" in der Form einer rechtsfähigen Stiftung des bürgerlichen Rechts gegründet, die (u.a.) die Aufgaben der Koordinierungsstelle fortführt.
- 6 Der Beklagte macht mit seiner Revision geltend, es fehle an einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit und am Rechtsschutzinteresse. Zumindest sei die Klage mit Gründung der Stiftung unzulässig geworden. Der Klägerin stehe der geltend gemachte und dem revisiblen Recht zuzurechnende öffentlich-rechtliche Folgenbeseitigungsanspruch nicht zu. Die Suchmeldung verletze sie nicht in ihren Rechten. Als Maßstab komme nur Art. 12 Abs. 1 GG in Betracht. Nach den für den Bereich der staatlichen, nicht regelnden Informationstätigkeit entwickelten Maßstäben fehle es aber an einem Eingriff. Der Informationsauftrag sei mit dem Auffinden des Gemäldes und der Verwertungsvereinbarung noch nicht beendet.
- 7 Die Beigeladenen machen mit ihren Revisionen geltend, die Nachtragsliquidatorin sei nicht prozessführungsbefugt, auch fehle es am Rechtsschutzbedürfnis. Weder die Errichtung der Datenbank noch die streitgegenständliche Veröffentlichung bedürften einer gesetzlichen Grundlage. Die Suchmeldung verletze die Klägerin nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG. Der Zweck der Datenbank erfasse auch die Dokumentation von Raubkunstverdachtsfällen im Allgemeininteresse, im Interesse von Personen, die berechtigte Wiedergutmachungsinteressen verfolgten, und im Interesse des lautereren Wettbewerbs.
- 8 Die Klägerin verteidigt die angegriffene Entscheidung. Ergänzend macht sie geltend, der zugesprochene Folgenbeseitigungsanspruch sei nicht revisibel und zu Recht bejaht worden. Nach den bindenden tatrichterlichen Feststellungen komme der Suchmeldung erhebliche Bedeutung für die Verkehrsfähigkeit des Gemäldes zu und beschränke sich der Zweck der Datenbank auf die Unterstützung bei der Suche verschollener Raubkunst. Die Aufrechterhaltung der Meldung sei wegen ihrer Grundrechtsrelevanz nicht mehr gerechtfertigt. Außerdem fehle es an einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.

II

- 9 Die Revisionen des Beklagten und der Beigeladenen haben Erfolg. Das Berufungsgericht hat ihre Berufungen unter Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) zurückgewiesen. Zwar ist es im Ergebnis zu Recht davon ausgegangen, dass der Rechtsstreit der Entscheidung durch die Verwaltungsgerichte obliegt (1.). Die Klage ist auch im Übrigen zulässig (2.). Sie ist aber unbegründet (3.). Das Berufungsgericht hat einen öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigungsanspruch mit einer Begründung bejaht, die mit revisiblem Recht nicht zu vereinbaren ist. Seine Annahme, der Zweck der von den Rechtsvorgängern der Beigeladenen mitveranlassten Suchmeldung sei mit dem Auffinden des Gemäldes erfüllt, beruht auf einer zu schmalen Tatsachengrundlage und ist unzutreffend (3.1). Die Aufrechterhaltung der Suchmeldung ist auch nicht aus anderen Gründen (objektiv) rechtswidrig (3.2). Damit fehlt es zugleich an einer Verletzung der Klägerin in eigenen Rechten (3.3).
- 10 Die Klage richtet sich weiterhin gegen das beklagte Land. Dass die Aufgaben der Koordinierungsstelle inzwischen von einer rechtsfähigen Stiftung des bürgerlichen Rechts fortgeführt werden, hat keinen gesetzlichen Parteiwechsel auf Beklagtenseite zur Folge. Soweit in verwaltungsgerichtlichen Verfahren auch in Fällen eines behördlichen Zuständigkeitswechsels (BVerwG, Urteile vom 2. November 1973 - 4 C 55.70 - BVerwGE 44, 148 <150> und vom 13. Dezember 1979 - 7 C 46.78 - BVerwGE 59, 221 <224>) oder einer sondergesetzlich angeordneten Funktionsnachfolge (BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 1989 - 5 C 33.88 - Buchholz 310 § 142 VwGO Nr. 12) ein von Amts wegen zu berücksichtigender Parteiwechsel angenommen wird, beruht dies auf der Exklusivität gesetzlich geregelter Zuständigkeitszuweisungen. Hiermit ist die Übertragung der Aufgaben der Koordinierungsstelle auf eine private Stiftung nicht vergleichbar. Sie ähnelt mangels gesetzlicher Rechtsgrundlage einer gewillkürten Rechtsnachfolge, die nicht kraft Gesetzes zu einer Veränderung in der Zusammensetzung des Kreises der Prozessbeteiligten führt.
- 11 1. Entgegen der Auffassung des Beklagten ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet (1.1) und der Streit der gerichtlichen Kontrolle nicht generell entzogen (1.2).

- 12 1.1 Hinsichtlich der Zulässigkeit des eingeschlagenen Rechtswegs prüft das Gericht, das über ein Rechtsmittel gegen eine Entscheidung in der Hauptsache entscheidet, nach § 17a Abs. 5 GVG nicht, ob der beschrittene Rechtsweg zulässig ist. Dieses Überprüfungsverbot gilt allerdings nicht, wenn das Gericht erster Instanz entgegen § 17a Abs. 3 Satz 2 GVG über die Zulässigkeit des Rechtswegs trotz Rüge nicht vorab durch Beschluss entschieden hat (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. Januar 1994 - 7 B 198.93 - Buchholz 310 § 40 VwGO Nr. 268; BGH, Beschluss vom 23. September 1992 - I ZB 3/92 - BGHZ 119, 246 <250>; BAG, Urteil vom 21. August 1996 - 5 AZR 1011/94 - NJW 1997, 1025; BFH, Beschluss vom 24. Juni 2014 - X B 216/13 - BFH/NV 2014, 1888).
- 13 In Anwendung dieser Bestimmung war dem Berufungsgericht eine Überprüfung des Rechtswegs verwehrt. Seine gegenteilige Auffassung beruht auf der aktenwidrigen Annahme, das Verwaltungsgericht habe trotz erstinstanzlicher Rüge den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten erst im Urteil bejaht. Ausweislich der Gerichtsakten hat der Beklagte erstmals mit der Begründung seines Antrags auf Zulassung der Berufung geltend gemacht, dass es an einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit fehle; zuvor hat er lediglich gerügt, dass der Rechtsträger der Koordinierungsstelle nicht der richtige Beklagte sei, die Klägerin vielmehr gegen die Erben des Bankhauses (auf dem Zivilrechtsweg) vorgehen müsse. An die gegenteilige - den tatrichterlichen Feststellungen zuzuordnende - Behauptung des Berufungsgerichts ist der Senat nicht gebunden. Denn Prozessstatsachen, d.h. die tatsächlichen Grundlagen für die von Amts wegen auch vom Revisionsgericht zu prüfende Zuständigkeit und die Sachentscheidungs-voraussetzungen, zählen nicht zu den tatsächlichen Feststellungen im Sinne des § 137 Abs. 2 VwGO (Kraft, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 137 Rn. 46 m.w.N.). Auf diesem Fehler beruht die angegriffene Entscheidung aber nicht, da das Berufungsgericht die Rechtswegfrage nicht anders beurteilt hat als das Verwaltungsgericht und auch in der Sache zutreffend den Verwaltungsrechtsweg als gegeben gesehen hat.

- 14 1.2 Die begehrte Löschung ist nicht auf einen gerichtlichen- bzw. justizfreien Hoheitsakt gerichtet, der einer gerichtlichen Kontrolle generell entzogen ist. Eine Prüfung dieser Frage unterfällt nicht dem Verbot des § 17a Abs. 5 GVG, da es nicht darum geht, welches Gericht zuständig ist, sondern ob der Streit jeglicher gerichtlicher Kontrolle entzogen ist.
- 15 Als Teil der Exekutive ist die Koordinierungsstelle - wie jede andere staatliche Stelle - an Recht und Gesetz, insbesondere an die Grundrechte, gebunden (Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG) und ihr Handeln unterliegt der gerichtlichen Kontrolle (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG). Danach hat der Bürger einen Anspruch auf einen möglichst wirkungsvollen Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt, soweit diese in seine Rechte eingreifen (stRspr, vgl. BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2005 - 2 BvR 2236/04 - BVerfGE 113, 273 <310> m.w.N.). Das Grundgesetz kennt - von engen Ausnahmen abgesehen (vgl. etwa Art. 10 Abs. 2 Satz 2 und Art. 44 Abs. 4 GG) - grundsätzlich keine staatlichen Akte, die dieser gerichtlichen Kontrolle generell entzogen sind. Entgegen der vom Beklagten vertretenen Auffassung ist damit auch gegen staatsleitende Akte Rechtsschutz zu gewähren, wenn und soweit sie subjektiv-öffentliche Rechte Einzelner tangieren; eine andere Frage ist die nach der gerichtlichen Kontrolldichte bei der Überprüfung solcher Akte.
- 16 Gegenteiliges ergibt sich hier weder aus der Art der von der Koordinierungsstelle ausgeübten Tätigkeit noch aus ihrer inneren Struktur. In der Lost Art Internet-Datenbank werden Such- und Fundmeldungen Dritter dokumentiert. Auch wenn für deren Richtigkeit keine Gewähr übernommen wird, entscheidet über die Eintragung und Löschung einer Meldung allein der Betreiber der Datenbank nach einer eigenen Plausibilitätsprüfung (vgl. Grundsätze der Koordinierungsstelle zur Eintragung und zur Löschung von Meldungen zu Kulturgütern, veröffentlicht unter: http://www.lostart.de/Content/04_Datenbank/DE/Grundsätze-Checkliste_DL.pdf?__blob=publicationFile). Dass die Arbeit der Koordinierungsstelle nach der Bund-Länder-Vereinbarung über die Koordinierungsstelle vom 15. September 2009 von einem Fachbeirat begleitet wird, alle Grundsatzentscheidungen von einem Kuratorium getroffen werden und die Koordinierungsstelle intern an die Beschlüsse dieser beiden Gremien gebunden ist, trägt

vor allem dem Umstand Rechnung, dass es sich um eine von mehreren Trägern staatlicher Gewalt finanzierte Einrichtung handelt, deren Tätigkeit zudem nicht auf konkreten gesetzlichen Vorgaben beruht.

- 17 2. Die Klage ist auch im Übrigen zulässig, insbesondere ist die für die Klägerin handelnde Nachtragsliquidatorin zur Führung des Prozesses befugt (2.1) und fehlt der Klägerin nicht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis (2.2).
- 18 2.1 Das Löschungsbegehren ist von der Vertretungsmacht der Nachtragsliquidatorin gedeckt. Nach dem Bestellungsbeschluss umfasst ihr Wirkungskreis die Vertretung und die Wahrnehmung der Rechte der Gesellschaft im Zusammenhang mit der Geltendmachung von vermögensrechtlichen Ansprüchen. Dabei ist der Begriff "vermögensrechtlich" schon dem Wortlaut nach nicht auf Streitigkeiten nach dem Vermögensgesetz bezogen. Er ist mangels gegenteiliger Anhaltspunkte weit zu verstehen und umfasst in Abgrenzung zu den (nicht vermögensrechtlichen) Personen- und Familienrechten nicht nur Ansprüche, die aus einem vermögensrechtlichen Rechtsverhältnis hergeleitet werden, sondern auch Ansprüche aus nicht vermögensrechtlichen Rechtsverhältnissen, wenn sie unmittelbar auf eine vermögenswerte Leistung gerichtet sind oder ihre Verfolgung in wesentlicher Weise auch der Wahrung wirtschaftlicher Belange dient, ohne dass sich dies in einer bloßen Reflexwirkung erschöpft (Toussaint, in: Beck'scher Online-Kommentar ZPO, Stand 1. Januar 2015, § 20 ZPO Rn. 1 m.w.N. aus der Rspr des BGH).
- 19 Vorliegend macht die Klägerin geltend, dass sie weiterhin Eigentümerin des Gemäldes sei und die Suchmeldung einer Verwertung entgegenstehe. Zwar soll nach der von der Klägerin eingegangenen Vereinbarung vom Januar 2010 der Erlös nach einer Versteigerung hälftig zwischen dem Besitzer und der Erben-gemeinschaft O. (unter Ausschluss der Klägerin) aufgeteilt werden. Diese Eini-gung bezog sich aber auf eine Versteigerung des Bildes bei der Altmeister-Auktion vom 18. Mai 2010 bei Sotheby's in Amsterdam, zu der es nicht ge-kommen ist. Keiner abschließenden Entscheidung bedarf, ob die Vereinbarung damit insgesamt hinfällig geworden ist oder ob die Vertragsparteien weiterhin zu einer Veräußerung und Aufteilung des dabei erzielten Erlöses nach dem

vereinbarten Verteilungsschlüssel verpflichtet sind. Schon angesichts der weiterhin ungeklärten Eigentumsverhältnisse und der rechtlichen Unsicherheit hinsichtlich des Umfangs der von der Klägerin eingegangenen vertraglichen Verpflichtung kann derzeit nicht davon ausgegangen werden, dass eine Löschung nur (noch) der Wahrung wirtschaftlicher Interessen ihrer Gesellschafter und nicht auch ihrem Eigeninteresse dienen würde.

- 20 2.2 Es fehlt der Klägerin auch nicht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Danach darf das Gericht die Gewährung von Rechtsschutz nur verweigern, wenn ein rechtlich anerkanntenswertes Interesse an der erstrebten gerichtlichen Entscheidung unter keinem denkbaren Gesichtspunkt in Betracht kommt. Dabei ist ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. Rennert, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, vor § 40 Rn. 11 ff. m.w.N.).
- 21 Zutreffend ist das Berufungsgericht davon ausgegangen, dass ein Vorgehen der Klägerin gegen die Beigeladenen auf dem Zivilrechtsweg angesichts der mit der Eigentumsfrage verbundenen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten keine eindeutig vorzugswürdige Alternative darstellen würde. Zudem wäre ein solcher Rechtsstreit nicht notwendigerweise vor einem deutschen Gericht auszutragen. Nach den von der Koordinierungsstelle aufgestellten Grundsätzen begründet aber nur eine inländische Gerichtsentscheidung einen Löschan-spruch.
- 22 Es kann auch nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die begehrte Löschung der Klägerin einen rechtlich anerkanntewerten Vorteil brächte. Dem steht nicht entgegen, dass sich die Klage gegen das Land Sachsen-Anhalt richtet, die Datenbank seit Anfang 2015 aber nicht mehr von der beim dortigen Kultusministerium angesiedelten Koordinierungsstelle, sondern von einer Stiftung des bürgerlichen Rechts betrieben wird. Dadurch kann das auf einen Realakt gerichtete Begehren inzwischen zwar nur noch von der Stiftung erfüllt werden. Die Rechtskraft eines verwaltungsgerichtlichen Urteils erstreckt sich nach § 121 VwGO aber auch auf die Rechtsnachfolger der Beteiligten. Hierdurch wird in zeitlicher Hinsicht auch gebunden, wer schon vor Eintritt der Rechtskraft, aber nach Rechtshängigkeit in das streitbefangene Recht nachfolgt (§ 173 VwGO

i.V.m. § 265 Abs. 1 ZPO). Folglich könnte ein stattgebendes Urteil nach Titelum-schreibung gegenüber der Stiftung vollstreckt werden. Die Vereinbarung vom Januar 2010 lässt das Rechtsschutzbedürfnis ebenfalls nicht entfallen, nachdem der darin vereinbarte Versteigerungstermin fehlgeschlagen und offen ist, welche Rechtsbindungen sich hieraus für die Klägerin ergeben. Der Ein-wand der Beigeladenen, dass durch eine Löschung der bestehende Raub-kunstverdacht nicht entfallen würde, ändert ebenfalls nichts daran, dass die Klägerin ein rechtlich aner kennenswertes Interesse an der Löschung der ihrer Auffassung nach rechtswidrigen und einer Veräußerung entgegenstehenden Eintragung hat.

- 23 3. Die Klage ist aber unbegründet. Maßgeblich für die Beurteilung der Begrün-detheit der erhobenen Leistungsklage ist die Sach- und Rechtslage im Zeit-punkt der letzten mündlichen Verhandlung in der Berufungsinstanz. Damit ist auch insoweit unerheblich, dass die Datenbank inzwischen von einer Stiftung des bürgerlichen Rechts fortgeführt wird. Zwar sind Rechtsänderungen wäh-rend des Revisionsverfahrens zu beachten, wenn das Berufungsgericht - ent-schiede es anstelle des Bundesverwaltungsgerichts - sie zu berücksichtigen hätte (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 1. November 2005 - 1 C 21.04 - BVerwGE 124, 276 <279 f.>). Die Gründung einer Stiftung des bürgerlichen Rechts zur Fortführung der von der Koordinierungsstelle wahrgenommenen Aufgaben und der aufgebauten Datenbank stellt aber eine geänderte Tatsache und keine Änderung der für die Prüfung des streitgegenständlichen Anspruchs maßgeblichen rechtlichen Beurteilungsmaßstäbe dar.
- 24 Zu Recht hat das Berufungsgericht angenommen, dass als Anspruchsgrundla-ge für das Löschungsbegehren nur ein allgemeiner öffentlich-rechtlicher Fol-genbeseitigungsanspruch in Betracht kommt. Dieser Anspruch entsteht, wenn durch einen hoheitlichen Eingriff in ein subjektives Recht ein noch andauernder rechtswidriger Zustand geschaffen worden ist. Der Anspruch ist nicht auf Fälle beschränkt, in denen ein rechtswidriger Verwaltungsakt vorzeitig vollzogen wurde; er gilt bei rechtswidrigen Beeinträchtigungen jeder Art, auch solchen durch schlichtes Verwaltungshandeln (Verwaltungsrealakt). Gerichtet ist der Folgenbeseitigungsanspruch auf die Wiederherstellung eines rechtmäßigen

Zustands; zu beseitigen sind alle der handelnden Behörde zuzurechnenden rechtswidrigen Folgen ihrer Amtshandlungen (BVerwG, Urteile vom 25. August 1971 - 4 C 23.69 - Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 58, vom 19. Juli 1984 - 3 C 81.82 - BVerwGE 69, 366 <370 ff.> und vom 23. Mai 1989 - 7 C 2.87 - BVerwGE 82, 76 <95> m.w.N.).

- 25 Einer revisionsgerichtlichen Überprüfung des vom Berufungsgericht zugesprochenen Anspruchs steht nicht entgegen, dass die Koordinierungsstelle als Teil einer Landesbehörde grundsätzlich Landesrecht vollzieht. Da es sich bei dem Folgenbeseitigungsanspruch um einen auch aus dem Grundgesetz - insbesondere aus den jeweils berührten Grundrechten und dem Rechtsstaatsprinzip - abgeleiteten Rechtssatz handelt, ist die Folgenbeseitigung als Grundsatz und Anspruch Bestandteil des Bundesrechts und damit nach § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO revisibel (BVerwG, Urteil vom 25. August 1971 - 4 C 23.69 - Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 58).
- 26 Entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts liegen die Voraussetzungen eines auf Löschung der Suchmeldung gerichteten allgemeinen öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigungsanspruchs nicht vor. Das Aufrechterhalten der Suchmeldung durch die Koordinierungsstelle ist zwar als öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln anzusehen (3.1). Es hat aber keinen rechtswidrigen Zustand zur Folge (3.2). Damit fehlt es zugleich an einer Verletzung der Klägerin in eigenen Rechten (3.3).
- 27 3.1 Die Eintragung und Löschung von Meldungen zu Kulturgütern auf der Internetseite www.lostart.de durch die Koordinierungsstelle Magdeburg ist Teil des staatlichen Informationshandelns im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Unerheblich ist, dass für die inhaltliche Richtigkeit der von dritter Seite übermittelten Such- und Fundmeldungen keine Verantwortung übernommen wird. Denn Eintragungen erfolgen ausschließlich nach eigenen, von der Koordinierungsstelle aufgestellten Grundsätzen. Danach findet vor der Einstellung einer Meldung eine Plausibilitätsprüfung statt, die insbesondere die Angaben des Melders zum Objekt, zur Verlustgeschichte und zu seiner Person umfasst. Die Behandlung konkurrierender Meldungen und die Löschung von Meldungen

unterliegen ebenfalls eigenen, von der Koordinierungsstelle aufgestellten Regeln. Damit handelt es sich bei der Lost Art Internet-Datenbank nicht lediglich um eine der Öffentlichkeit zur freien Verfügung gestellte Plattform, für deren Inhalt keinerlei staatliche Verantwortung übernommen wird.

- 28 3.2 Das Nichtlöschen der Suchmeldung hat aber keinen rechtswidrigen Zustand zur Folge. Bei der von der Koordinierungsstelle betriebenen Internet-Datenbank handelt es sich um eine öffentliche Einrichtung im untechnischen Sinne, die der Allgemeinheit im Rahmen ihres Widmungszwecks zur Verfügung steht. Das Handeln der Koordinierungsstelle kann daher gerichtlich nur darauf überprüft werden, ob es sich im Rahmen dieses Widmungszwecks hält (a) und mit höher-rangigem Recht, insbesondere den Grundrechten, vereinbar ist (b).
- 29 a) Die Aufrechterhaltung der Suchmeldung hält sich im Rahmen des Widmungszwecks der Datenbank. Danach ist der Zweck einer wegen Raubkunstverdachts aufgenommenen Suchmeldung nicht schon mit dem Auffinden des gesuchten Kulturguts erreicht, wenn über dessen endgültiges Schicksal noch keine Klarheit besteht. Die gegenteilige Annahme des Berufungsgerichts, der Zweck der Suchliste bestehe allein darin, Betroffene bei der Suche nach verschollener Raubkunst zu unterstützen, beruht auf einer zu schmalen Tatsachengrundlage und genügt damit nicht den Anforderungen an die richterliche Überzeugungsbildung. Nach § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist das Gericht verpflichtet, bei seiner freien Überzeugungsbildung das Gesamtergebnis des Verfahrens zu berücksichtigen. Es darf also nicht in der Weise verfahren, dass es einzelne erhebliche Tatsachen oder Beweisergebnisse nicht zur Kenntnis nimmt oder nicht in Erwägung zieht. Ein Verstoß gegen dieses Gebot liegt vor, wenn ein Gericht von einem unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalt ausgeht, es insbesondere Umstände übergeht, deren Entscheidungserheblichkeit sich ihm hätte aufdrängen müssen. In solchen Fällen fehlt es an einer tragfähigen Grundlage für die innere Überzeugungsbildung des Gerichts und zugleich für die Überprüfung seiner Entscheidung daraufhin, ob die Grenze einer objektiv willkürfreien, die Natur- und Denkgesetze sowie allgemeine Erfahrungssätze beachtenden Würdigung überschritten ist. Ob das Gericht auf einer zu schmalen Tatsachengrundlage entschieden hat, ist grundsätzlich eine dem materiellen

Recht zuzuordnende Frage der Tatsachen- und Beweiswürdigung (BVerwG, Urteil vom 5. Juli 1994 - 9 C 158.94 - BVerwGE 96, 200 <210 ff.> m.w.N.).

- 30 Das Berufungsgericht ist im Ansatz zutreffend davon ausgegangen, dass mangels einfachgesetzlicher Vorgaben zur Bestimmung des Zwecks der in der Datenbank enthaltenen Suchliste die vom Träger bzw. den Trägern der Einrichtung hierzu abgegebenen Willenserklärungen heranzuziehen sind (UA S. 16). In diesem Zusammenhang verweist es u.a. auf die der Errichtung der Koordinierungsstelle zugrunde liegende Bund-Länder-Vereinbarung vom 15. September 2009, die ihrerseits Bezug nimmt auf die auf der Washingtoner Konferenz über Vermögenswerte aus der Zeit des Holocaust vom 3. Dezember 1998 aufgestellten "Grundsätze in Bezug auf Kunstwerke, die von den Nationalsozialisten beschlagnahmt wurden" (Washingtoner Grundsätze). Den von ihm herangezogenen Unterlagen entnimmt das Berufungsgericht ohne nähere Darlegung, dass der Zweck der Suchmeldung mit dem Auffinden des Gemäldes erfüllt sei (UA S. 18). Dabei übersieht es, dass es für den Widmungszweck nicht nur auf die von den Trägern bei Errichtung der Koordinierungsstelle abgegebenen Erklärungen ankommt. Denn der Widmungszweck kann auch durch nachträgliche Willensbekundungen weiter ausgestaltet werden. Das Berufungsgericht hätte bei der Zweckbestimmung daher auch die von der Koordinierungsstelle mit Zustimmung ihrer Träger aufgestellten Grundsätze über die Eintragung und Löschung von Meldungen miteinbeziehen müssen.
- 31 Da der Inhalt der für die Zweckbestimmung maßgeblichen Willensbekundungen hier unstrittig ist, können diese vom Senat selbst ausgelegt und bewertet werden, ohne dass es einer Zurückverweisung an das Berufungsgericht zur weiteren Aufklärung bedarf. Eine am wirklichen Willen (vgl. § 133 BGB) orientierte Auslegung ergibt, dass der Zweck einer wegen Raubkunstverdachts aufgenommenen Suchmeldung nicht schon mit dem Auffinden des gesuchten Kulturguts erfüllt ist. Nach der Bund-Länder-Vereinbarung von 2009 zählt zu den Aufgaben der Koordinierungsstelle u.a. die Dokumentation von Such- und Fundmeldungen des In- und Auslandes zu NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturgütern zur Präsentation in www.lostart.de. Eine Beschränkung der Veröffentlichung von Suchmeldungen auf Kulturgüter, deren Aufenthaltsort dem Suchen-

den unbekannt ist, ist dem nicht zu entnehmen. Sie wäre auch nicht mit der in der Präambel ausdrücklich hervorgehobenen historischen Verantwortung in Form der Zustimmung zu den Washingtoner Grundsätzen von 1998 zu vereinbaren. Danach sollen Kunstwerke, die von den Nationalsozialisten beschlagnahmt und in der Folge nicht zurückerstattet wurden, nicht nur identifiziert werden (Ziff. 1), vielmehr sollen die Vorkriegseigentümer und ihre Erben auch zum "Anmelden ihrer Ansprüche ermutigt" (Ziff. 7) und beim "Finden einer gerechten und fairen Lösung unterstützt" werden (Ziff. 8). Dem widerspräche es, Suchmeldungen nach dem Auffinden eines Werkes zu löschen, bevor es zwischen dem Besitzer und - möglicherweise konkurrierenden - Vorkriegseigentümern und ihren Erben zu einer Einigung über das weitere Schicksal des Werkes oder zumindest einer verbindlichen Klärung der Eigentumsfrage gekommen ist. Dies bestätigen auch die von der Koordinierungsstelle mit Zustimmung ihrer Träger aufgestellten Grundsätze zur Eintragung und Löschung von Meldungen, die den Widmungszweck der Datenbank weiter ausgestalten. Danach ist für eine Löschung erforderlich, dass der Melder hierzu auffordert, die Plausibilität einer Meldung grundlegend erschüttert ist oder ein Dritter nach Feststellung seines Eigentums durch rechtskräftiges Urteil eines deutschen Gerichts eine Löschung wünscht. Dieser Ausgestaltung der Gründe für die Löschung einer Meldung ist ebenfalls zu entnehmen, dass der Zweck nicht schon mit dem Auffinden eines gesuchten Gegenstands erreicht ist, wenn über dessen endgültiges Schicksal noch keine Klarheit besteht. Ob die Datenbank darüber hinaus noch weitergehenden Zwecken dient, bedarf keiner Entscheidung.

- 32 Besteht der Zweck der Suchliste nicht allein im Aufsuchen NS-verfolgungsbedingt entzogener Kulturgüter, sondern soll durch die Veröffentlichung einer Suchmeldung auch eine einvernehmliche Lösung zwischen den Beteiligten gefördert werden, ist entgegen der Annahme des Berufungsgerichts der Zweck der streitgegenständlichen Suchmeldung hier noch nicht erfüllt, ohne dass es darauf ankommt, ob die Beigeladenen hinreichend Gelegenheit zur Sicherung etwaiger Ansprüche hatten. Zweckerreichung ist auch nicht mit der zwischen dem Besitzer, der Klägerin und den Mitgliedern der Erbengemeinschaft O. geschlossenen Verwertungsvereinbarung eingetreten, da diese ohne Mitwirkung der Beigeladenen zustande gekommen ist. Unerheblich ist auch, ob die Beige-

ladenen - wie vom Verwaltungsgericht angenommen - möglicherweise nur Zweitgeschädigte sind, denn der Zweck der Datenbank besteht in der Dokumentation und nicht in der rechtlichen Bewertung NS-verfolgungsbedingter Verluste.

- 33 b) Die Aufrechterhaltung der Suchmeldung ist auch mit höherrangigem Recht vereinbar. Mangels einfachgesetzlicher Vorgaben ist hier insbesondere ein Verstoß gegen die Grundrechte zu prüfen.
- 34 Als möglicherweise betroffene Grundrechte kommen - mit Blick auf die mit einer Suchmeldung verbundenen tatsächlichen Absatzschwierigkeiten - nur die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) in Betracht. Art. 14 Abs. 1 GG scheidet schon deshalb aus, weil der Schutzbereich der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie durch die Veröffentlichung nicht berührt ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 558/91 u.a. - BVerfGE 105, 252 <277 f.>). Gleiches gilt für das aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitete Recht auf informationelle Selbstbestimmung (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 u.a. - BVerfGE 65, 1 <41 ff.>), da die Koordinierungsstelle im vorliegenden Fall wegen der konkurrierenden Meldungen keine personenbezogenen Daten veröffentlicht hat. Ob in Bezug auf die Klägerin Art. 2 Abs. 1 GG oder aber Art. 12 Abs. 1 GG als speziellere Norm heranzuziehen ist, bedarf keiner Entscheidung, da die Aufrechterhaltung der Suchmeldung für die von ihr in ihren wirtschaftlichen Interessen nachteilig Betroffenen weder nach der einen noch nach der anderen Norm zu einem - dem Vorbehalt des Gesetzes unterliegenden - Grundrechtseingriff führt.
- 35 Das Berufungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass für die Frage der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht die vom Bundesverfassungsgericht für Grundrechtsverletzungen durch staatliches Informationshandeln entwickelten Grundsätze heranzuziehen sind. Danach ist nicht jedes staatliche Informationshandeln und nicht jede Teilhabe des Staates am Prozess öffentlicher Meinungsbildung als ein Grundrechtseingriff zu bewerten (BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 2005 - 1 BvR 1072/01 - BVerfGE 113, 63 <76>). Auch wenn Grund-

rechtsbeeinträchtigungen durch staatliches Informationshandeln nicht die Voraussetzungen eines Eingriffs im klassischen Sinne erfüllen, weil sie insbesondere nicht auf einer unmittelbaren Regelungswirkung beruhen (BVerfG, Kammerbeschluss vom 17. August 2010 - 1 BvR 2585/06 - NJW 2011, 511 <512>), kann staatliches Informationshandeln aber zu mittelbar-faktischen Grundrechtsbeeinträchtigungen führen (BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 12. August 2002 - 1 BvR 1044/93 - NVwZ-RR 2002, 801 und vom 16. August 2001 - 1 BvR 1241/97 - NJW 2002, 3458 <3459>). Marktbezogene Informationen des Staates beeinträchtigen aber nicht den Gewährleistungsbereich des Art. 12 Abs. GG, sofern der Einfluss auf wettbewerbsrechtliche Faktoren ohne Verzerrung der Marktverhältnisse nach Maßgabe der rechtlichen Vorgaben für staatliches Informationshandeln erfolgt. Danach setzt die Verbreitung staatlicher Informationen eine Aufgabe der handelnden Stelle und die Einhaltung der Zuständigkeitsgrenzen voraus. Außerdem sind die Anforderungen an die Richtigkeit und Sachlichkeit der Information zu beachten, und die staatliche Informationstätigkeit darf in ihrer Zielsetzung und in ihren Wirkungen kein Ersatz für eine staatliche Maßnahme sein, die als Grundrechtseingriff zu qualifizieren wäre (BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 558/91 u.a. - BVerfGE 105, 252 <268 ff.>). Auch im nichtwirtschaftlichen Bereich besteht eine aus der Staatsleitung abgeleitete Ermächtigung zum Informationshandeln, wenn sich das Informationshandeln im Rahmen der Informationskompetenz hält und die Betroffenen nicht unverhältnismäßig in ihren Grundrechten beeinträchtigt (BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 670/91 - BVerfGE 105, 279 <301>). Liegen diese Voraussetzungen vor, ist das Informationshandeln von der staatlichen Aufgabenwahrnehmung auch dann gedeckt, wenn es mit einer mittelbar-faktischen Grundrechtsbeeinträchtigung verbunden ist. Denn die Zuweisung einer Aufgabe berechtigt grundsätzlich zur Informationstätigkeit im Rahmen der Wahrnehmung dieser Aufgabe, auch wenn dadurch mittelbar-faktische Beeinträchtigungen herbeigeführt werden können. Der Vorbehalt des Gesetzes verlangt in diesem Fall keine darüber hinausgehende besondere Ermächtigung durch den Gesetzgeber (BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 670/91 - BVerfGE 105, 279 <303>).

- 36 aa) Bei der Tätigkeit der Koordinierungsstelle handelt es sich um eine staatliche Aufgabe. Sie beruht auf der Bund-Länder-Vereinbarung von 2009. Die Suchmeldung hält sich im Rahmen der der Koordinierungsstelle danach zugewiesenen Dokumentations- und Informationsaufgabe. Die Befugnis zu staatlichem Handeln ergibt sich im Informationsbereich zudem aus der der Staatsleitung zuzurechnenden Öffentlichkeitsarbeit. Diese umfasst auch die Verbreitung von Informationen, um auf diesem Wege die Öffentlichkeit über wichtige Vorgänge zu unterrichten und die Bürger zur eigenverantwortlichen Mitwirkung bei der Bewältigung von Problemen zu befähigen (BVerfG, Beschlüsse vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 558/91 u.a. - BVerfGE 105, 252 <268 ff.> und - 1 BvR 670/91 - BVerfGE 105, 279 <302>). Angesichts der historischen Verantwortung Deutschlands besteht ein gesamtgesellschaftliches Interesse an der Veröffentlichung von Informationen zu Kulturgütern, bei denen ein Raubkunstverdacht besteht, um auf diesem Weg interessierte Bürger zu einer eigenverantwortlichen Mitwirkung an der Bewältigung der bis heute fortdauernden rechtswidrigen Folgen des NS-Regimes zu befähigen. Ob darüber hinaus auch die Veröffentlichung endgültig abgewickelter Verlustvorgänge von der staatlichen Informationsbefugnis umfasst wäre, bedarf keiner Entscheidung.
- 37 bb) Das Informationshandeln der Koordinierungsstelle verstößt nicht gegen die föderale Kompetenzordnung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 670/91 - BVerfGE 105, 279 <308>). Da die Tätigkeit der Koordinierungsstelle sowohl der Durchsetzung von Wiedergutmachungsinteressen als auch dem Kulturgüterschutz dient, besteht sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene eine aus der föderalen Aufgabenzuweisung abgeleitete Befugnis zum Informationshandeln. Bestehen insoweit parallele Kompetenzen, ist es mit Blick auf die föderale Kompetenzordnung nicht zu beanstanden, dass die Koordinierungsstelle nach der Bund-Länder-Vereinbarung vom Bund und den Ländern gemeinsam finanziert wird, das Informationshandeln rechtlich aber nur vom Beklagten wahrgenommen wird.
- 38 cc) Die streitgegenständliche Veröffentlichung ist weder unsachlich noch unzutreffend. Dabei kommt es bei der Frage der inhaltlichen Richtigkeit nicht darauf an, ob den Rechtsvorgängern der Beigeladenen das Gemälde tatsächlich NS-

verfolgungsbedingt abhandengekommen ist. Denn die Veröffentlichung von Suchmeldungen in der Lost Art Internet-Datenbank erschöpft sich in der Dokumentation von Meldungen Dritter, die vom Betreiber lediglich einer groben Plausibilitätsprüfung unterzogen werden. Die inhaltliche Richtigkeit des von dritter Seite durch eine Suchmeldung erhobenen Raubkunstverdachts ist daher nicht Gegenstand der staatlichen Information. Folglich kommt es - abgesehen von Fällen evidenter Unrichtigkeit - nicht darauf an, ob die der Verlustmeldung zugrunde gelegten Tatsachen richtig sind und der Melder hieraus zutreffende rechtliche Schlussfolgerungen gezogen hat. Das Ziel der Datenbank liegt nicht in der Anerkennung und/oder Zuordnung von Rückgabeansprüchen; über die Veröffentlichung von Such- und Fundmeldungen sollen Vorkriegseigentümer bzw. deren Erben und heutige Besitzer nur zusammengeführt und beim Finden einer fairen und gerechten Lösung unterstützt werden.

- 39 dd) Die Aufrechterhaltung der Suchmeldung ist in Bezug auf die von ihr in ihren wirtschaftlichen Interessen nachteilig betroffenen Personen und deren Grundrechte auch nicht aus sonstigen Gründen unverhältnismäßig. Sie verfolgt mit der Unterstützung der Beigeladenen, die plausibel geltend gemacht haben, dass ihren Rechtsvorgängern das Gemälde NS-verfolgungsbedingt entzogen worden ist, bis zu einer endgültigen Klärung der Eigentumsfrage und etwaiger Herausgabeansprüche mit Blick auf die historische Verantwortung Deutschlands, seiner Zustimmung zu den Washingtoner Grundsätzen und dem Bemühen, diese mit Hilfe der Lost Art Internet-Datenbank tatsächlich umzusetzen, einen legitimen Zweck. Zur Erreichung dieses Zwecks ist die Aufrechterhaltung der Suchmeldung bis zu einer endgültigen Klärung geeignet und erforderlich. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass der Zweck der Datenbank durch eine andere weniger belastende, aber gleich effektive Form staatlicher Information hätte erreicht werden können. Schließlich fehlt es auch nicht an der Angemessenheit, da die Beteiligten die Möglichkeit haben, eine endgültige Klärung ggf. auf dem Zivilrechtsweg herbeizuführen.

- 40 ee) Die Aufrechterhaltung der Suchmeldung ist auch nicht deshalb rechtswidrig, weil sie nicht auf einer gesetzlichen Grundlage beruht. Unabhängig von der Befugnis staatlicher Stellen zum Informationshandeln wird der Gewährleistungsbereich der hiervon betroffenen Grundrechte dann beeinträchtigt, wenn sich das Handeln nicht auf die Veröffentlichung von Informationen beschränkt, auf deren Grundlage die Nutzer der staatlichen Informationsquelle eigenbestimmte, an ihren Interessen ausgerichtete Entscheidungen treffen können. Insbesondere kann staatliche Informationstätigkeit den Gewährleistungsbereich der betroffenen Grundrechte beeinträchtigen, wenn sie in der Zielsetzung und in ihren Wirkungen Ersatz für eine staatliche Maßnahme ist, die als Grundrechtseingriff im klassischen Sinne zu qualifizieren wäre. Durch die Wahl eines solchen funktionalen Äquivalents eines Eingriffs können die besonderen Bindungen der Rechtsordnung einschließlich des Erfordernisses einer gesetzlichen Grundlage nicht umgangen werden; vielmehr müssen in diesen Fällen die für einen Grundrechtseingriff maßgebenden rechtlichen Anforderungen erfüllt sein (BVerfG, Beschlüsse vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 558/91 u.a. - BVerfGE 105, 252 <273> und - 1 BvR 670/91 - BVerfGE 105, 279 <303>).
- 41 In diesem Sinne stellt die Aufrechthaltung der Suchmeldung kein funktionales Äquivalent für einen (finalen) Grundrechtseingriff dar. Der Informationsgehalt der Meldung beschränkt sich auf die Dokumentation des von dritter Seite geäußerten Verdachts, dass es sich bei dem Gemälde um Raubkunst handele. Auf der Grundlage dieser Information können die Nutzer der Datenbank eigenbestimmte und an ihren Interessen ausgerichtete Entscheidungen treffen, etwa ob sie als Besitzer des Bildes zur freiwilligen Rückgabe oder zur Mitwirkung an einer anderen Lösung bereit sind oder ob sie als Auktionshaus oder Kaufinteressent trotz des bestehenden Verdachts und der damit verbundenen Risiken das Gemälde zur Versteigerung annehmen bzw. erwerben wollen. Die Suchmeldung hat hingegen keinerlei Auswirkungen auf die Eigentumszuordnung, die Verfügungsbefugnis und das Bestehen etwaiger Rückgabeansprüche. Diese Fragen müssen im Streitfall zwischen den Beteiligten auf dem Zivilrechtsweg geklärt werden. Etwaige Auswirkungen auf den Marktwert und die Verkäuflichkeit des Bildes ergeben sich primär aus der von den Beigeladenen geltend gemachten Verlustgeschichte. Der sich daraus ergebende "Makel" wird durch die

Aufrechterhaltung der Eintragung in der Suchliste nur publik gemacht. Er würde durch eine Löschung nicht entfallen und könnte von den Beigeladenen auf anderem Wege - auch öffentlichkeitswirksam - weiterverfolgt werden. Insoweit unterscheidet sich der Fall von dem der "E-Zigaretten-Entscheidung" des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 17. September 2013 - 13 A 2541/12 - (DVBl 2013, 1462) zugrunde liegenden Sachverhalt, der eine ministerielle Warnung vor dem Verkauf von E-Zigaretten betraf, bei der sich die verbotsähnliche Wirkung u.a. daraus ergab, dass Handel und Verkauf der Ware als Rechtsverstoß qualifiziert worden war, der auch schwerwiegende strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen könne.

- 42 Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage ergibt sich auch nicht aus der von der Klägerin herangezogenen "Wesentlichkeitstheorie" des Bundesverfassungsgerichts. Danach verpflichtet das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip den Gesetzgeber, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und nicht der Verwaltung zu überlassen. Ob eine Maßnahme wesentlich ist und damit dem Parlament selbst vorbehalten bleiben muss oder jedenfalls nur aufgrund einer inhaltlich bestimmten parlamentarischen Ermächtigung ergehen darf, hängt im grundrechtsrelevanten Bereich in der Regel davon ab, ob sie wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte ist (BVerfG, Beschluss vom 21. Dezember 1977 - 1 BvL 1/75 u.a. - BVerfGE 47, 46 <79> m.w.N.). Insoweit ist der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben für ein zulässiges staatliches Informationshandeln zu entnehmen, dass es bei Einhaltung der dort aufgestellten Voraussetzungen auch unter dem Gesichtspunkt der Wesentlichkeit keiner gesetzlichen Grundlage bedarf. Auf die weiteren Ausführungen der Klägerin zum institutionellen Gesetzesvorbehalt kommt es hier schon deshalb nicht an, weil es sich bei der Koordinierungsstelle nicht um eine rechtlich selbständige öffentliche Einrichtung handelt, sondern nur um eine unselbständige Anstalt.
- 43 3.3 Ist die Aufrechterhaltung der Suchmeldung nach dem Vorstehenden objektiv rechtmäßig, fehlt es zugleich an der für das Bestehen eines öffentlichrechtlichen Folgenbeseitigungsanspruchs erforderlichen Verletzung der Kläge-

rin in eigenen Rechten. Auch bedarf es keiner Entscheidung über die erhobenen Verfahrensrügen.

- 44 4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 162 Abs. 3 VwGO. Da sich die Beigeladenen mit Stellung eigener Anträge am Kostenrisiko beteiligt haben, entspricht es der Billigkeit, der Klägerin auch die Erstattung der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen aufzuerlegen.

Prof. Dr. Berlit

Prof. Dr. Dörig

Prof. Dr. Kraft

Fricke

Dr. Rudolph

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 i.V.m. § 52 Abs. 2 GKG).

Prof. Dr. Berlit

Fricke

Dr. Rudolph