Frankfurter Allgemeine
16.03.2016 - Aktualisiert: 16.03.2016, 16:06 Uhr
https://www.faz.net/-gq7-8etm7

Kulturgutschutzgesetz

Rechtswidriger Kulturschutz?

Der Entwurf der Bundesregierung für ein Kulturgutschutzgesetz geht weiter, als zur Sicherung des öffentlichen Kontrollinteresses erforderlich ist. Auch deshalb ist er unverhältnismäßig und unangemessen. Ein Gastbeitrag.

Von PROFESSOR DR. HANS-JÜRGEN HELLWIG

© dpa

Baselitz-Bild „Blick aus dem Fenster" in den Kunstsammlungen Chemnitz im vergangenen Juli. Zwei Leihgaben von Baselitz wurden damals aus der Ausstellung genommen. Der aus Sachsen stammende Maler und Bildhauer hatte kurz zuvor im Zuge des umstrittenen Kulturgutschutzgesetzes seine Leihgaben aus deutschen Museen zurückgefordert.

Der Entwurf der Bundesregierung für ein neues Kulturgutschutzgesetz bestimmt wie schon das geltende Gesetz von 1955, dass wegen seiner kulturellen Bedeutung in das einschlägige Verzeichnis eingetragenes nationales Kulturgut nur ausgeführt werden darf, wenn dafür die an strenge Voraussetzungen geknüpfte Genehmigung erteilt worden ist. Nach dem Entwurf soll künftig auch nicht eingetragenes Kulturgut jenseits bestimmter Alters- und Wertschwellen nur mit Genehmigung ausgeführt werden dürfen, damit die Kulturbehörde prüfen kann, ob es in das Verzeichnis nationalen Kulturguts einzutragen ist. Eine Ausfuhr liegt übrigens nicht nur bei einem Verkauf vor, sondern auch bei einem Wohnsitzwechsel ins Ausland.

Die Genehmigung wird für nicht eingetragenes Kulturgut von der jeweiligen Landeskulturbehörde erteilt, für eingetragenes nationales Kulturgut hingegen von der Bundesbeauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, obwohl die Kulturverwaltung nach dem Grundgesetz ausschließlich Ländersache ist – der Bund hat im Bereich Kultur keine Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen, ausgenommen die Gesetzgebungskompetenz beim Abwanderungsschutz für nationales Kulturgut.

Verwaltungsautonomie der Länder wird verletzt

Hier und an anderen Stellen, an denen das Haus Grütters nach dem Entwurf verwaltend tätig werden soll, wird die Verwaltungsautonomie der Länder verletzt. Mehr noch: Wird nicht spätestens durch den Gesetzentwurf eine neue Gemeinschaftsaufgabe Kultur von Bund und Ländern geschaffen – ohne die vom Bundesverfassungsgericht geforderte grundgesetzliche Grundlage, wie es sie zum Beispiel für die Gemeinschaftsaufgabe Wissenschaft, Forschung und Lehre gibt?

Wie stark das süße Gift des Geldes aus Berlin (das Haus Grütters und die Bundeskulturstiftung) bereits wirkt, zeigt sich an dem halbherzigen Widerspruch der Länder auf das Grüttersche Vorhaben und an dem Schweigen der Museen, obwohl ihnen wegen dieses Vorhabens reihenweise private Dauerleihgaben abgezogen und befristete Leihgaben für Sonderausstellungen verweigert werden.

Der Gesetzentwurf sieht in beiden Ausfuhrverboten eine zulässige Bestimmung von Inhalt und Schranken des privaten Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes. Für eine solche Bestimmung hat das Bundesverfassungsgericht in zahlreichen Entscheidungen strenge Anforderungen aufgestellt. Es verlangt einen ausgewogenen Ausgleich zwischen den Belangen der Allgemeinheit und den Individualinteressen. Ersteren kommt besonderes Gewicht zu, wenn Dritte auf die Nutzung des Eigentums angewiesen sind. Den Individualinteressen kommt besonderes Gewicht zu, wenn, wie hier, privates Eigentum durch das Ausfuhrverbot einer Verfügungsbeschränkung unterworfen wird. Denn das Recht, über sein Eigentum autonom verfügen zu können, ist Ausdruck der grundgesetzlich geschützten Handlungsfreiheit des Eigentümers.

Schließlich muss der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten werden, das heißt, die Inhalts und Schrankenbestimmung muss zur Erreichung der verfolgten Gemeinwohlziele geeignet sein; sie darf nicht weiter gehen als erforderlich (das heißt, es darf keine mildere Regelung geben) und sie darf in der Abwägung der gegenläufigen Interessen für den Eigentümer nicht unangemessen sein (so genannte Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne).

Entwurf ist unverhältnismäßig und unangemessen

Ob beim Ausfuhrverbot für nicht eingetragenes Kulturgut das vorgenannte öffentliche Kontrollinteresse einen hinreichenden Gemeinwohlbelang darstellt, kann offen bleiben. Dieses Kontrollinteresse kann jedenfalls eine Ausfuhrsperre nur für den Zeitraum rechtfertigen, der für eine sachgerechte Prüfung erforderlich ist – der Entwurf spricht von zehn Arbeitstagen. Der Entwurf sieht nicht vor, dass bei Nichtentscheidung in diesem Zeitraum die Ausfuhrgenehmigung als erteilt gilt. Deshalb geht der Entwurf insofern weiter, als zur Sicherung des öffentlichen Kontrollinteresses erforderlich ist. Er ist insofern unverhältnismäßig und unangemessen.

Beim Abwanderungsschutz für eingetragenes nationales Kulturgut besteht ein öffentliches Interesse daran, dass es im Lande verbleibt. Dieser Gemeinwohlbelang ist relativ schwach, denn er ist abstrakter Natur. Es gibt insbesondere keine dritten Personen, die konkret auf die Nutzung des Kulturguts angewiesen sind, denn der private Eigentümer ist rechtlich nicht verpflichtet, das Kulturgut der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Er muss es nicht einmal in seiner Substanz erhalten.

Ein weiterer, und zwar konkreter Gemeinwohlbelang ist die Verbilligung des Ankaufs für die öffentliche Hand, weil der Eigentümer wegen des Ausfuhrverbots nur auf dem deutschen Markt verkaufen kann. Die Gesetzentwurfsfassung vom 29. Juni 2015 sprach insoweit von

Einsparungen der öffentlichen Hand in Millionenhöhe. Dass dieser Hinweis später weggefallen ist, ändert nichts in der Sache. Als Frau Grütters vorwurfsvoll äußerte, Sammlern und Händlern gehe es ums Geld, ihr gehe es um Kunst, war das schlicht faktenwidrig. Die Ankaufsverbilligung kann jedoch als ein rein fiskalisches Interesse für sich allein eine Inhalts und Schrankenbestimmung nicht tragen.

Eine Gemeinwohlrelevanz ergibt sich jedoch daraus, dass die öffentliche Hand entsprechend ihrem Kulturauftrag das von ihr erworbene Kulturgut öffentlich zugänglich machen und in seiner Substanz erhalten wird. Die Ankaufsverbilligung tritt aber nur dann ein, wenn die Preise im internationalen Markt höher sind als im deutschen Markt. Liegen die Preisverhältnisse umgekehrt, dann führt die starre Beschränkung auf den Inlandsmarkt nicht zu einer Verbilligung für die öffentliche Hand – diese muss vielmehr die höheren deutschen Preise bezahlen. Das deutsche Preisniveau ist aber generell höher bei Künstlern oder Werken von regionaler Bedeutung (zum Beispiel die Nazarener, die Kronberger Malerschule, eine Elblandschaft von Nolde).

Gebot der Gleichbehandlung verletzt

Weil das Ausfuhrverbot nur dann zu einer Verbilligung für die öffentliche Hand führt, wenn das internationale Preisniveau höher ist als das deutsche, ist das vom Bundesverfassungsgericht aufgestellte Erfordernis, dass die Inhalts- und Schrankenbestimmung insgesamt zur Zielerreichung geeignet sein muss, nicht erfüllt. Die Grundgesetzwidrigkeit zeigt sich auch in Folgendem: Der Eigentümer von international gefragtem Kulturgut muss durch das Ausfuhrverbot einen Wertabschlag hinnehmen, nicht aber der Eigentümer von nur national gefragtem Kulturgut. Das Ausfuhrverbot gilt formal für alle Eigentümer, materiell hingegen trifft es die Eigentümer je nach Marktpreisniveau ungleichmäßig. Das verstößt gegen das Gebot der Gleichbehandlung, das auch bei einer Inhalts und Schrankenbestimmung gilt.

Noch größere verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich, wenn die öffentliche Hand nicht kauft. In diesem Fall ist nicht etwa wie in anderen europäischen Ländern die beantragte Ausfuhrgenehmigung zu erteilen, so dass der Eigentümer im internationalen Markt verkaufen kann. Vielmehr gilt das Ausfuhrverbot weiter, mit der Folge, dass die Ankaufsverbilligung einem privaten Erwerber in Deutschland zu Gute kommt – das in Rede stehende Kunststück wandert verbilligt von der einen in eine andere private Sammlung in Deutschland, sonst ändert sich nichts. Den Erwerber trifft keine Pflicht zur öffentlichen Zugänglichmachung oder zum Substanzerhalt.

Eine Kaufpreisverbilligung für den privaten Erwerber ist kein für die Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG erforderlicher Gemeinwohlbelang. Einziger Gemeinwohlbelang ist das abstrakte Allgemeininteresse daran, dass das Kulturgut im Inland verbleibt und damit die öffentliche Hand die Möglichkeit behält, es irgendwann später verbilligt zu erwerben, wenn der neue Eigentümer verkaufen will und die öffentliche Hand erwerbswillig und finanziell erwerbsfähig ist. Demgegenüber verdient das konkrete Ausfuhrinteresse des Eigentümers eindeutig den Vorrang, wenn die öffentliche Hand von ihrer Erwerbsmöglichkeit keinen Gebrauch macht.

Vielfache verfassungsrechtliche Bedenken

Die Ausgestaltung des Abwanderungsschutzes für nationales Kulturgut begegnet somit vielfachen verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Regierungsentwurf spricht demgegenüber

von einer zulässigen Inhalts- und Schrankenbestimmung und verweist auf die grundlegende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.05.1993. Diese Entscheidung erörtert jedoch mit keinem Wort die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts für eine Inhalts- und Schrankenbestimmung. Sie nimmt nur die Ankaufsverbilligung für die öffentliche Hand in den Blick, wenn diese nicht auf dem teureren internationalen Markt kaufen muss. Die übrigen Sachverhaltsmöglichkeiten – Erwerb durch die öffentliche Hand, wenn der Inlandsmarkt teurer ist, und Ankaufsverbilligung für einen privaten Erwerber, wenn der internationale Markt teurer ist und die öffentliche Hand nicht kauft – werden ausgeblendet.

Dass das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerde des damals klagenden Eigentümers nicht zur Entscheidung angenommen hat, erklärt sich daraus, dass das Verfahren nicht die Versagung einer Ausfuhrgenehmigung betraf, sondern eine vorgelagerte Eintragung in das Verzeichnis nationalen Kulturguts, bei der man die zulässige Inhalts und Schrankenbestimmung nicht ernsthaft bezweifeln kann. Es spricht alles dafür, dass auch ein Verstoß gegen den Eigentumsschutz der EU-Grundrechtecharta und der Menschenrechtskonvention vorliegt. Kein anderer EU-Staat hat einen so einseitig an den finanziellen Interessen der öffentlichen Hand ausgerichteten Abwanderungsschutz für nationales Kulturgut.

Professor Dr. Hans-Jürgen Hellwig ist Rechtsanwalt in Frankfurt.

Quelle: F.A.Z.

© Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH 2001–2021
Alle Rechte vorbehalten.