

Kulturgüterrecht

Unter besonderer Berücksichtigung
der Außenhandelsbeschränkungen und Mitnahmeverbote
von Kunst- und Kulturgut in Privateigentum

Von

Jörn Radloff



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	35
I. Anlass der Untersuchung	36
II. Gang der Untersuchung	37
 <i>Teil 1</i>	
Gesamtschau des Handlungsfeldes	39
A. Definition des Handlungsfeldes	39
I. Kulturgüterrecht – Kulturgüterschutz	40
II. Kulturgüterrecht im weiteren Sinne	41
III. Kulturgüterrecht im engeren Sinne	42
IV. Kulturgüterrecht im Sinne dieser Arbeit	43
B. Definition des Handlungsgegenstandes	43
I. Problematik des Begriffs Kulturgut	44
1. Notwendigkeit einer Definition	44
2. Gefahren einer Definition	46
3. Zwischenergebnis	47
II. Definitionsansätze	48
III. Schutzsystematiken	48
1. System der Enumeration	49
2. System der Klassifikation	50
3. System der Kategorisierung	51
4. Zwischenergebnis	51
IV. Definitionsgrundlagen	52
1. Definitionsherleitung	52
a) Abgrenzungen	52
aa) Kulturgut vs. Naturgut	53
bb) Kulturgut vs. Kunstgut	53
cc) Kulturgut vs. kulturelles Objekt	54
dd) Kulturgut vs. kulturelle Güter	55
ee) Kulturgut vs. Kulturdenkmal	55
ff) Kulturgut vs. Kulturerbe	56

b) Abstrakte Definitionsbestandteile	56
aa) Außerrechtliche Funktionsmerkmale	56
(1) Kulturbegriff	56
(2) Funktion von Kultur	57
(a) Kultur als Bewältigungsfunktion	58
(b) Kultur als Gedächtnis- und Anreicherungsfunktion ...	58
(c) Kultur als symbolische Sinnerzeugung	58
(d) Kultur als Identitäts- und Sozialfunktion	59
(e) Kultur als Differenz-Identitätsfunktion	60
(f) Zwischenergebnis	60
(3) Kunstbegriff	61
bb) Rechtliche Funktionsmerkmale	62
(1) Rechtliche Definition von Kultur	62
(2) Rechtliche Definition von Kunst	64
c) Konkrete Definitionsbestandteile/-bestimmung	66
aa) Menschlicher Ursprung	66
bb) Bezug zur Kultur	67
cc) Rechtliche Definitionen von Kulturgut	68
(1) Normative Definitionen	69
(a) Nationalrechtliche Definition	69
(aa) Definition im Kulturgutschutzgesetz	69
(bb) Landesdenkmalschutzgesetze/Zivilschutzgesetz ..	70
(b) Europarechtliche Definitionen	70
(aa) Art. 36 AEUV (ex-Art. 30 EGV)	70
(bb) RL 93/7/EWG und VO 116/2009 EG	71
(cc) Zwischenfazit	72
(c) Internationale Definitionen	73
(aa) Haager Konvention von 1954	73
(bb) UNESCO-Übereinkommen von 1970	75
(cc) UNESCO-Übereinkommen von 1972	77
(dd) UNIDROIT-Übereinkommen von 1995	80
(d) Regelungen des Europarates	80
(2) Nationale Rechtsprechung	81
(3) Nationale Literatur	82
dd) Zusammenfassende Würdigung	83
d) Korrektiv des Schutzbereiches	84
aa) Unmaßgebliche Kriterien	84
(1) Originaleigenschaft, Alter und Wert	84
(2) Qualität, Zustand und Herkunft	86
(3) Beachtung fremder Rechte	86

bb) Materielles vs. immaterielles Kulturgut	87
cc) Vergangenes und Gegenwärtiges	89
dd) Privates und öffentliches Kulturgut	89
ee) Bewegliches vs. unbewegliches Kulturgut	90
e) Korrektiv der Schutzwürdig- und Schutzbedürftigkeit	91
aa) Schutzwürdigkeit	91
(1) Übergeordnete Bedeutung	91
(a) Individuelle Bedeutungszuweisung	92
(b) Kollektive Bedeutungszuweisung	92
(c) Identitätsstiftende Funktion	93
(d) Geschichtliche, künstlerische, religiöse und wissen- schaftliche Gründe	95
(2) Territoriale Schutzwürdigkeit/Bedeutung	95
(3) Lokale Schutzwürdigkeit/Bedeutung	96
(a) Umfeld des Objekts	96
(b) Gesamtheit von Sachen	97
bb) Schutzbedürftigkeit	97
f) Zwischenfazit zur Schutzwürdig- und Schutzbedürftigkeit	98
2. Fazit zur Definitionsherleitung und Folgerungen für eine Definition von Kulturgut	99
a) Auslegung am konkreten Normzusammenhang	99
b) Begriff des Kulturguts im Sinne dieser Arbeit	99
3. Weiterführender Ansatz: Europäischer Kulturgutbegriff vs. gesamt- europäisches Kulturgut	101
a) Ausgangslage	101
b) Europäischer Kulturgüterschutz	102
c) Nationalstaaten und Europäisierung	104
aa) Begriff, Entwicklung und Bedeutung der Nation	105
bb) Entwicklung des kollektiven Bewusstseins	107
cc) Nationalstaaten im Zuge der Europäisierung	108
d) Europäische Kulturgemeinschaft vs. Europäischer Kulturraum ...	108
aa) Gemeinsames europäisches Kulturerbe	109
bb) Europäischer Kulturraum	110
e) Europäische kulturelle Identität	112
f) Transnationale vs. supranationale Kultur	114
g) Europäischer Kulturgutbegriff vs. Gesamteuropäisches Kulturgut ..	116
aa) Gesamteuropäischer Abwanderungsschutz	117
bb) Europäisches Primär- und Sekundärrecht	117
(1) RL 93/7/EWG	118
(2) VO 116/2009 EG	120
cc) Fazit – Gesamteuropäisches Kulturgut	122

h) Zuordnung europäischen Kulturguts	124
aa) Erste Möglichkeit: Zuordnung zu dem europäischen Volk	125
bb) Zweite Möglichkeit: Zuordnung zu dem Territorium der Europäischen Union	126
cc) Dritte Möglichkeit: Transnationaler bzw. transeuropäischer Schutz	127
i) Zwischenergebnis	128
C. Abstrakt-generelle Problemdarstellung auf tatsächlicher Ebene	128
I. Die Besonderheit und Funktion von Kulturgütern	128
II. Die Gefährdung von Kulturgütern	130
1. Gefährdung in Kriegszeiten	130
2. Gefährdung in Friedenszeiten	132
3. Gefährdung der territorialen Zuordnung	134
III. Der Schutz von Kulturgütern	135
1. Schutz der Zuordnung	136
a) Schutz des Kontextes	136
b) Schutz der territorialen Bindung	138
aa) Abwanderungsschutz als präventiver Schutzansatz	138
bb) Restitution und Rückführung als repressiver Schutzansatz ...	139
2. Schutz der Substanz	140
IV. Fazit	141
D. Abstrakt-generelle Problemdarstellung auf rechtlicher Ebene	141
I. Rechtsinteressen der beteiligten Akteure	141
1. Menschheit	142
2. Staaten	143
a) Belegenheitsstaat	144
b) Ursprungsstaat	144
3. Museen	145
4. Privatpersonen	145
a) Eigentümer	146
b) Nutzer	146
c) Kunsthandel (Versteigerer, Sammler, Anleger)	147
5. Zwischenfazit	148
II. Rechtliche Problemkreise des Kulturgüterrechts	149
1. Völkerrechtliche Probleme	149
2. Europarechtliche Probleme	150
3. Nationalrechtliche Probleme	150
4. Kollisionsrechtliche Probleme	151
5. Zivilrechtliche Probleme	152
6. Zuordnungsproblematik	153

7. Rückforderungsproblematik	154
III. Rechtsinstrumente des Kulturgüterschutzes	155
1. Unterschutzstellung	156
2. Überführung von Kulturgütern in die öffentliche Hand	156
a) Staatseigentum	157
b) Enteignung und Verfall	158
c) Ankauf von bedeutenden Objekten durch den Staat	159
3. Einschränkung der Verkehrsfähigkeit und Verfügungsbefugnis	159
a) Res extra commercium	160
b) Widmung	161
4. Exportverbote	161
a) Verbot mit Genehmigungsvorbehalt	163
b) Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt	163
5. Importverbote	163
6. Rückgabeansprüche	164
7. Restitution und Reparation	164
8. Zusicherung des sog. „freien Geleits“ im Leihverkehr	165
9. Zollrecht	166
10. Sonstige Maßnahmen zum Schutz der Kulturgüter	167
IV. Fazit	168
E. Zusammenfassung der Ergebnisse	168

Teil 2

Rechtshistorischer Hintergrund des Kulturgüterrechts 172

A. Ursprünge des Kulturgüterrechts	172
I. Internationales Kriegskulturgüterrecht – Verdrängung des Kriegsbeute- rechts	173
1. Repressiver Schutzansatz – Restitution	175
2. Präventiver Schutzansatz – Kodifikation	181
a) Code for the Government of Armies von 1863	182
b) Entwurf der Brüsseler Erklärung von 1874	183
c) Haager Landkriegsordnungen von 1899 und 1907	183
aa) Schutzgedanke und Regelungsinhalt	184
bb) Schutzbereich und Schutzmaßnahmen	185
d) Entwürfe nach dem Ersten Weltkrieg	187
e) Roerich-Pakt und Washingtoner Vertrag von 1935	188
f) Genfer Konvention von 1949	189
g) Haager Konvention von 1954	190
3. Zwischenergebnis	190

II.	Nationales Kulturgüterrecht – Entwicklung des Zuordnungsgedankens durch Sicherung des territorialen Verbleibs	192
1.	Pontifikalgesetzgebung	192
2.	Nationales Kulturgüterrecht infolge der Nationalstaatsidee	193
III.	Internationales Friedenskulturgüterrecht – Restitution	196
IV.	Zwischenergebnis	198
B.	Europäischer Schutz von Kulturgut	199
I.	Entwicklung	199
II.	Prinzip des europäischen Kulturgüterschutzes: Souveränität statt Harmonisierung	200
C.	Rechtshistorische Entwicklung in Deutschland	202
I.	Das Kaiserreich	202
1.	Das Preußische Allgemeine Landrecht	203
2.	Das Hessische Gesetz den Denkmalschutz betreffend vom 16.7.1902	203
3.	Das Gesetz den Schutz von Kunstwerten betreffend vom 20.3.1909 ..	204
4.	Das Denkmalschutzgesetz für das Großherzogtum Oldenburg vom 18.3.1911	204
5.	Das Denkmalschutzgesetz des Königreichs Württemberg vom 14.3.1914	205
6.	Das Denkmalschutzgesetz der Hansestadt Lübeck vom 3.2.1915	205
II.	Das Weimarer Reich	206
1.	Verordnung über die Ausfuhr von Kunstwerken vom 11.12.1919	207
2.	Die Verordnung über den Schutz von Denkmalen und Kunstwerken vom 8.5.1920	208
III.	Das Dritte Reich	209
1.	Abgrenzung der Maßnahmen	210
2.	Einziehung der sog. „entarteten Kunst“	211
a)	Die Rechtsfolgen/Wirkungen	214
b)	Rückgabe- und Entschädigungsverfahren im Zuge des Wiedergutmachungsrechts	215
3.	Beute- und Raubkunst	217
4.	Kulturgutschutz auf fremden Territorien	219
5.	Kulturgutschutz auf eigenem Territorium	220
IV.	Rechtslage nach 1945	221
1.	Landes- und Besatzungsrecht	221
2.	Das Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland vom 6.8.1955	222
3.	Das Kulturabkommen zwischen der DDR und der BRD	226
4.	Deutsch-Sowjetischer Vertrag vom 9. November 1990	226
V.	Fazit	228
D.	Zusammenfassung	228

*Teil 3***Gesamtschau des normativen Rahmens** 230

A. Kulturgüterrecht auf völkerrechtlicher Ebene	230
I. Abkommen über die Einfuhr von Gegenständen erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters vom 22.11.1950	231
1. Regelungsinhalt und Schutzgedanke	231
2. Schutzbereich und Schutzmaßnahmen	232
II. Haager Konvention von 1954	232
1. Regelungsinhalt und Schutzgedanke	232
2. Schutzbereich und Schutzmaßnahmen	233
III. Die Protokolle zur Haager Konvention von 1954	236
1. Das Erste Protokoll zur Haager Konvention vom 14.5.1954	236
2. Das Zweite Protokoll zur Haager Konvention vom 26.3.1999	237
IV. UNESCO-Kulturgutübereinkommen von 1970	238
1. Regelungsinhalt und Schutzgedanke	240
2. Schutzbereich und Schutzmaßnahmen	241
V. UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 16.11.1972	242
1. Regelungsinhalt und Schutzgedanke	242
2. Schutzbereich und Schutzmaßnahmen	243
VI. Die Genfer Zusatzprotokolle von 1977	244
1. Erstes Genfer Zusatzprotokoll	245
2. Zweites Genfer Zusatzprotokoll	246
VII. UNESCO-Übereinkommen zum Schutz der kulturellen Vielfalt	247
1. Regelungsinhalt und Schutzgedanke	247
2. Auswirkungen auf den internationalen Kulturgüterschutz	248
VIII. UNIDROIT-Übereinkommen vom 24.6.1995	249
1. Regelungsinhalt und Schutzgedanke	249
2. Schutzbereich und Schutzmaßnahmen	250
IX. Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs	252
1. Regelungsinhalt und Schutzgedanke	252
2. Schutzbereich und Schutzmaßnahmen	253
X. Regelungen des Europarates	254
1. Europäisches Kulturabkommen vom 19.12.1954	255
a) Regelungsinhalt und Schutzgedanke	255
b) Schutzbereich und Schutzmaßnahmen	255
2. Europäisches Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes vom 3.10.1985	257
a) Regelungsinhalt und Schutzgedanke	257

b) Schutzbereich und Schutzmaßnahmen	257
3. Europäisches Übereinkommen über Straftaten gegen Kulturgut vom 23.6.1985	258
a) Regelungsinhalt und Schutzgedanke	258
b) Schutzbereich und Schutzmaßnahmen	258
4. Europäisches Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes vom 3.10.1992	259
a) Regelungsinhalt und Schutzgedanke	259
b) Schutzbereich und Schutzmaßnahmen	260
XI. Zusammenfassende Würdigung	261
B. Kulturgüterrecht auf europarechtlicher Ebene	262
I. Primäres Kulturgüterrecht	262
1. Art. 167 AEUV	263
2. Art. 36 AEUV (ex-Art. 30 EGV)	265
3. Art. 107 Abs. 3 lit. d) AEUV	266
II. Europäisches Völkervertragsrecht	267
III. Sekundäres Kulturgüterrecht	267
1. Die RL 93/7/EWG	270
a) Regelungsinhalt und Schutzgedanke	271
b) Schutzbereich und Schutzmaßnahmen	271
c) Voraussetzungen des Rückgabeanspruchs	272
aa) Materielle Voraussetzungen	272
(1) Kulturgut im Sinne der RL 93/7/EWG	272
(2) Unrechtmäßige Verbringung	274
(3) Belegenheit in einem Mitgliedstaat	275
(4) Nachträgliche Klassifizierung als nationales Kulturgut ...	275
(a) Vorherige Unrechtmäßigkeit	275
(b) Grund dieser Regelung	277
(5) Schutzproblem und eigener Lösungsansatz	279
bb) Formelle Voraussetzungen	280
d) Durchsetzung des Rückgabeanspruchs	281
aa) Anspruchskonkurrenz	282
(1) Ersuchender und ersuchter Staat sehen Objekt als nationales Kulturgut an	282
(2) Mehrere Staaten ersuchen die Rückgabe	283
bb) Missbrauch des Rückgabeanspruchs	283
e) Kritik	284
aa) Kompetenzproblematik	284
bb) Beschränkung des freien Warenverkehrs durch den Gemeinschaftsgesetzgeber	286

cc) Indirekte Beschränkung der Personenverkehrsfreiheit durch den Gemeinschaftsgesetzgeber	288
f) Rechtsfolgen	289
g) Praxisrelevanz	291
2. Die VO 116/2009 EG	291
a) Regelungsinhalt und Schutzgedanke	293
b) Schutzbereich und Schutzmaßnahmen	294
c) Voraussetzungen der Ausfuhrgenehmigung	297
aa) Materielle Voraussetzungen	297
(1) Vorbehalt zugunsten der Mitgliedstaaten	297
(2) Erteilung der Ausfuhrgenehmigung	298
(3) Versagung der Ausfuhrgenehmigung	300
(4) Schutzproblem	302
bb) Formelle Voraussetzungen	304
d) Durchführung des Genehmigungsverfahrens	306
e) Kritik	306
aa) Praktikabilität	306
bb) Beschränkung der Freizügigkeitsregelungen des AEUV	308
f) Rechtsfolgen	308
g) Praxisrelevanz	309
3. Die gemeinsamen Kulturgutkategorien, Alters- und Wertgrenzen der RL 93/7/EWG und VO 116/2009 EG	309
4. Die VO 1210/2003 EG	312
IV. Förderprogramme der EU	313
V. Zusammenfassende Würdigung	314
C. Schutz durch die Europäische Menschenrechtskonvention	315
D. Kulturgüterrecht auf nationaler Ebene	316
I. Kulturgüterrecht in anderen Mitgliedstaaten	317
1. Intensität des Kulturgüterschutzrechts	317
2. Durchführung des Kulturgüterschutzrechts	319
II. Kulturgüterrecht in Deutschland	320
1. Das Kulturgutsicherungsgesetz vom 15.10.1998	321
a) Europarechtlicher Hintergrund	322
aa) Interner Entwurf vom Oktober 1997	323
bb) Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland	324
b) Das Ausführungsgesetz zum Kulturgutübereinkommen	325
c) Das Kulturgüterrückgabegesetz	327
aa) Regelungsinhalt	327
(1) Rückgabanspruch Deutschlands gegen andere Staaten ...	328

(2) Rückgabeanspruch der anderen Staaten gegen die Bundesrepublik Deutschland	330
(a) Kumulative Anspruchsvoraussetzungen	330
(b) Durchsetzung des Rückgabeanspruchs	331
(3) Beschränkung der Rückforderungsansprüche	333
(a) Beschränkung fremder Rückforderungsansprüche	333
(b) Beschränkung eigener Rückgabeansprüche	335
(4) Anwendbares Recht	336
(5) Problem: Beschränkung der europäischen Freizügigkeit ..	337
(6) Einfuhrgenehmigung	337
bb) Zwischenergebnis	338
d) Das Kulturgutschutzgesetzänderungsgesetz	339
aa) Öffentliche Bekanntmachung	339
bb) Freiwillige Einbeziehung kirchlichen Kulturguts	340
cc) Rechtliche Sicherung ausländischer Leihgaben durch § 20 KultgSchG – sog. freies Geleit	341
(1) Hintergrund	341
(2) Entschließungsermessen	342
(3) Verweigerungsgründe	343
(4) Rechtsfolgen der Zusicherung	345
(5) Verfassungsmäßigkeit des § 20 KultgSchG	346
(a) Vereinbarkeit mit dem Justizgewährungsanspruch	346
(b) Verbleibende Rechtsschutzmöglichkeiten	348
(c) Zwischenergebnis	348
(6) Vereinbarkeit von § 20 KultgSchG mit der RL 93/7/EWG	348
(a) Verhältnis des freien Geleits zu dem öffentlich-rechtlichen Rückgabeanspruch anderer Mitgliedstaaten ...	348
(aa) Richtlinienkonforme Auslegung des § 20 KultgSchG	351
(bb) Analoge Anwendung des § 20 KultgSchG auch auf mitgliedstaatliche Ansprüche	352
(b) Eigener Ansatz durch differenzierende Ansicht	352
(aa) Erste Konstellation – freies Geleit überlagert Rückforderungsanspruch	353
(bb) Zweite Konstellation – freies Geleit überlagert Rückforderungsanspruch	353
(cc) Dritte Konstellation – Rückforderungsanspruch überlagert freies Geleit	353
(7) Zwischenergebnis	354
e) Fazit	354
2. Das Kulturgutschutzgesetz	355

a) Schutzgedanke und Regelungsinhalt	356
b) Verfassungsrechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten	357
aa) Gesetzgebungskompetenz	358
bb) Föderalismusreform	360
c) Anwendungsbereich des KultgSchG	360
aa) Sachlich – allgemeine Merkmale der Objekte	361
(1) Kunstwerke und Kulturgut	362
(2) Archivgut	363
bb) Persönlich – Stellung des Eigentümers	363
(1) Juristische Personen des öffentlichen Rechts	364
(2) Anerkannte Religionsgesellschaften	367
cc) Zwischenergebnis	368
d) Eintragungsverfahren	369
aa) Formelle Voraussetzungen	369
(1) Antragsberechtigung	369
(2) Zuständigkeit	370
(3) Verfahren	370
(a) Regelung durch das KultgSchG	371
(b) Regelungen durch Rechtsverordnungen der Länder ...	372
(c) Regelungen durch das allgemeine Verfahrensrecht ...	373
(4) Form	375
bb) Materielle Voraussetzungen – besondere Merkmale der Ob- jekte	376
(1) Der Kriterienkatalog der Kultusministerkonferenz	377
(2) Deutscher Kulturbesitz	378
(a) Eingrenzung deutscher Kulturbesitz: Herkunft und Lageort	379
(b) Bezug zur deutschen Kultur	381
(c) Zwischenergebnis	383
(3) Wesentlicher Verlust	384
(4) Bedeutung	385
(5) Interesse der Allgemeinheit	387
(6) Unmaßgebliche Kriterien	387
(7) Prädikat „national wertvoll“	388
(8) Zwischenergebnis	389
cc) Rechtsfolgen	389
(1) Rechtsfolgen der Eintragung	390
(a) Ausfuhrgenehmigungspflicht	390
(b) Kontrolle innerhalb der Bundesrepublik	390
(c) Bedingungen und Sanktionen	391

(d) Steuerrechtliche Erleichterungen	392
(e) Löschungsantragsrecht	392
(2) Rechtsfolgen der Verfahrenseinleitung	393
dd) Rechtsnatur und Rechtsschutz	394
(1) Rechtsschutz gegen die Einleitung des Verfahrens	394
(2) Rechtsschutz gegen die Eintragungsentscheidung	396
(3) Gerichtliche Kontrolle der Eintragungsentscheidung	397
(4) Eintragungsermessen	399
ee) Zwischenfazit zum Eintragungsverfahren	400
e) Ausfuhrgenehmigungsverfahren	401
aa) Formelle Voraussetzungen	401
(1) Antragsberechtigung	401
(2) Zuständigkeit	401
(3) Verfahren	402
bb) Materielle Voraussetzungen	402
(1) „Ausfuhr“ i. S. d. KultgSchG	402
(2) Kriterien	403
(3) Bedingte Ausfuhrgenehmigung	406
cc) Rechtsfolgen	407
(1) Bei Versagung der Ausfuhrgenehmigung	407
(2) Bei Erteilung der Ausfuhrgenehmigung	408
dd) Rechtsnatur und Rechtsschutz	408
(1) Gerichtliche Kontrolle der Ausfuhrgenehmigungsentscheidung	408
(2) Behördliches Ermessen im Ausfuhrverfahren	408
(a) Genehmigungsermessen?	409
(aa) Grundrechtlicher Anspruch auf Genehmigungserteilung bei Nichtvorliegen der Versagungs Voraussetzungen	409
(bb) Zwischenergebnis zum Genehmigungsermessen ..	411
(b) Versagungsermessen?	411
(3) Rechtsschutz gegen die Ausfuhrgenehmigungsentscheidung	412
f) Praktische Handhabung	413
aa) Eintragungspraxis	413
bb) Ausfuhrgenehmigungspraxis	414
cc) Ausfuhrabfertigungspraxis	414
3. Sonstige Bestimmungen mit kulturgüterrechtlicher Wirkung	415
a) Denkmalschutzgesetze der Länder – Verbringung innerhalb der Bundesrepublik	415
aa) Abwanderungsschutz vs. Verbringungsschutz	416

bb) Kulturdenkmal vs. Kulturgut	417
cc) Doppelte Genehmigungspflicht	417
b) Sonstige	418
III. Ergebnisse zum nationalen Kulturgüterrecht, insb. zum KultgSchG – Zusammenfassung	420
E. Zusammenfassung nach der Schutzrichtung	421
I. Substanzschutzregelungen	422
II. Abwanderungsschutzregelungen	422
III. Rückführungsregelungen	423
F. Zusammenfassende Würdigung	424

Teil 4

Vereinbarkeit der territorialen Bindung von Kulturgütern mit höherrangigem Recht am Beispiel des deutschen KultgSchG

A. Rechtsstaatliche Bedenken	425
B. Vereinbarkeit der Regelungen des KultgSchG und ihres Vollzugs mit der Eigentumsgewährleistung des Art. 14 GG	426
I. Stand der Literatur	428
II. Stand der Rechtsprechung	430
III. Eigener Ansatz – gedankliches Grundgerüst	431
IV. Einschlägigkeit von Art. 14 GG – Schutzbereich	432
1. Verfassungseigentum im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG	432
a) Rechtsdogmatischer Hintergrund	433
aa) Ausgestaltung der Eigentumsnutzung durch einfaches Recht ..	434
bb) Bindung des Gesetzgebers an verfassungsrechtliche Vorgaben	435
cc) Grundrechtsunmittelbare Garantien des Art. 14 GG	438
b) Kulturgüter als Verfassungseigentum	441
2. Regelungen des KultgSchG als Zugriff auf geschützte Rechtspositionen im Sinne von Art. 14 GG – Eröffnung des Schutzbereichs	442
a) Minderung des Verkehrswertes	442
aa) Wertmindernde Auswirkung der Eintragung	443
(1) Eigentumswert als geschützte Rechtsposition im Sinne des Art. 14 GG?	444
(2) Wertminderung und Privatnützigkeit des Eigentums	445
bb) Wertminderung durch Versagung der Genehmigung	447
b) Minderung der Nutzungsmöglichkeiten	447
aa) Ausfuhrfreiheit als geschützte Eigentumsnutzung im Sinne von Art. 14 GG	448

(1) Generelle Nutzungsfreiheit – Vorfrage: Art. 14 GG als nutzungsschützendes Grundrecht	449
(a) Dogmatischer Hintergrund	450
(b) Zwischenergebnis	452
(2) Spezielle Nutzungsfreiheit: Ausfuhr für wirtschaftliche Zwecke	453
(a) Abgrenzung Veräußerungsverbot vs. Ausfuhrverbot ..	453
(b) Ertragschancen als geschützte Rechtsposition i. S. v. Art. 14 GG?	454
(aa) Lediglich zu erwartende Gewinnchancen	455
(bb) Konkret vereitelte Gewinnchancen	456
(c) Beeinträchtigung der Sicherungsfunktion	458
(d) Zwischenergebnis	459
(3) Spezielle Nutzungsfreiheit: Ausfuhr für nicht-wirtschaft- liche Zwecke	459
(a) Nicht-wirtschaftliches Verhalten und Affektionsinteres- se als geschützte Eigentumsnutzung i. S. d. Art. 14 GG	460
(aa) Wirtschaftliche Funktion der Eigentumsgewähr- leistung	461
(bb) Personale Funktion der Eigentumsgewährleis- tung – Wirtschaftsgut vs. Individualgut	463
(cc) Zwischenergebnis	467
(dd) Eigener Ansatz: Soziale Funktion der Eigen- tumsgewährleistung – Sozialgut und zugleich In- dividualgut	468
(b) Zwischenergebnis: Soziales Individualgut	470
(4) Fazit	471
bb) Eigentumsmitnahmefreiheit als geschützte Eigentumsnutzung im Sinne des Art. 14 GG	471
(1) Art. 14 GG vs. Art. 2 Abs. 1 GG	472
(a) Geschützte Freiheitssphäre von Art. 14 GG	475
(aa) Schwerpunkt der Handlung	475
(bb) Schwerpunkt der Beschränkung: handlungs- oder sachbezogen	476
(cc) Verstärkung der personalen Funktion bei einer Eigentumsmitnahme	476
(b) Auswirkung der Einordnung von Art. 2 Abs. 1 GG als grundrechtliche Spezialnorm im Falle der Ausreise- freiheit?	477
(2) Zwischenergebnis	478
c) Fazit der Schutzbereichsüberprüfung	478
V. Einwirkung auf das grundrechtlich geschützte Rechtsgut	479

1. Abstrakte Unterscheidung der Einwirkungsmöglichkeiten	479
a) Abgrenzung Inhalts- vs. Schrankenbestimmung	480
b) Abgrenzung Inhalts- und Schrankenbestimmung vs. Enteignung ..	482
c) Ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung	485
aa) Abgrenzung zur Enteignung	486
bb) Trennung zwischen finanziellen und sachlichen Ausgleichs- regelungen	487
d) Zwischenergebnis	487
2. Konkrete Einordnung der Maßnahmen des KultgSchG	488
a) Die Klassifizierung und Eintragung eines Objekts	488
aa) Klassifizierung und Eintragung als eigenständige eigentums- relevante Maßnahme	488
bb) Einstufung als eigentumsrelevante Maßnahme	489
cc) Einordnung dieser Einwirkungsmöglichkeit	491
dd) Enteignende Wirkung der Eintragung infolge einer drasti- schen wertändernden Auswirkung?	492
ee) Zwischenergebnis	493
b) Das relative Ausfuhrverbot nach erfolgter Eintragung	493
aa) Abgrenzung repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt vs. präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	494
bb) Einordnung der Regelung im KultgSchG	494
cc) Einstufung als eigentumsrelevante Maßnahme	496
dd) Einordnung dieser Einwirkungsmöglichkeit	497
(1) Einstufung als Inhalts- und Schrankenbestimmung	497
(2) Änderung der Einordnung durch die möglicherweise „ent- eignend“ wirkende Exekutiventscheidung – Das relative Ausfuhrverbot als Grundlage eines enteignenden Eingriffs? ..	498
(a) Vorfrage: Nutzungsbeschränkung als enteignungsfä- hige (Teil)Rechtsposition	499
(b) Zwischenfazit	503
(3) Fazit	504
ee) Zwischenergebnis	505
c) Das absolute Ausfuhrverbot im laufenden Eintragungsverfahren ..	506
aa) Einstufung als eigentumsrelevante Maßnahme	506
bb) Einordnung dieser Einwirkungsmöglichkeit	507
cc) Legalenteignung durch konkret vereitelte Veräußerung?	508
dd) Zwischenergebnis	509
d) Die gesetzesaktualisierende Exekutiventscheidung	509
aa) Einstufung als eigentumsrelevante Maßnahme	509
bb) Einordnung dieser Einwirkungsmöglichkeit	512
cc) Zwischenergebnis	516

3. Fazit zu den Maßnahmen des KultgSchG	516
VI. Materielle Rechtfertigung eigentumsrelevanter Maßnahmen	517
1. Verhältnismäßigkeit der territorialen Bindung von Kulturgütern an sich	520
a) Verhältnismäßigkeit im weiteren Sinne – legitimer Zweck, Geeignetheit und Erforderlichkeit	520
aa) Legitimer Zweck	521
(1) Legitimer Zweck aus den Kompetenznormen des Grundgesetzes?	522
(2) Legitimer Sozialbindungszweck aus kulturphilosophischen Erwägungen	525
(a) Das Recht des Staates zur territorialen Bindung von Kulturgütern/nationale Zuordnung von Kulturgütern ..	525
(aa) Prinzip der nationalen Zuordnung	526
(bb) Kultureller Nationalismus vs. kultureller Internationalismus	527
(cc) Kultureller Internationalismus/Prinzip vom Erbe der Menschheit	529
(dd) Kultureller Nationalismus	533
(b) Zwischenergebnis	535
(c) Zuordnungskriterien	537
(aa) Territorialbezogene Kriterien	538
(bb) Personenbezogene Kriterien	543
(cc) Objektbezogene Kriterien	546
(dd) Komplexe Kriterien	546
(d) Zwischenergebnis	547
(3) Fazit zum legitimen Zweck	548
bb) Geeignetheit der territorialen Bindung an sich – abstrakte Betrachtung	549
cc) Erforderlichkeit der territorialen Bindung an sich – abstrakte Betrachtung	549
b) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne – Angemessenheit der territorialen Bindung an sich	550
aa) Abstrakte Abwägungskriterien anhand des Eigentumsobjekts ..	551
(1) Funktionale Abstufung als Abwägungsmaßstab	551
(a) Merkmal der sozialen Funktion und des sozialen Bezuges	553
(b) Merkmal der personalen Funktion	554
(2) Die Rechtsfigur des situationsgebundenen Eigentums	554
(3) Zwischenergebnis	557
bb) Konkrete Abwägung: Territoriale Bindung vs. ‚Eigentumsobjekt Kulturgut‘	558

(1) Situationsgebundenheit von Kulturgütern	558
(a) Anwendbarkeit der Rechtsfigur im Kulturgüterrecht? ..	558
(b) Keine Übertragung der Figur der Situationsgebundenheit auf das Kulturgüterrecht	561
(2) Soziale Funktion von Kulturgütern/Angewiesenheit der Allgemeinheit auf den Verbleib von Kulturgütern innerhalb Deutschlands	561
(a) Angewiesenheit trotz nicht vorhandener öffentlicher tatsächlicher Nutzungsmöglichkeit oder Zugänglichkeit?	562
(b) Angewiesenheit aus ideellen Gründen	564
(c) Angewiesenheit aufgrund kulturell-existentieller Bedeutung infolge der identitätsstiftenden Wirkung von Kulturgütern	565
(d) Zwischenergebnis	566
(3) Personale Funktion von Kulturgütern in Privateigentum ..	566
cc) Einzelfallgelöste Abwägung	567
(1) Öffentliche Belange	567
(2) Eigentümerbelange	568
dd) Zwischenergebnis	570
c) Fazit zur Verhältnismäßigkeit der territorialen Bindung	571
2. Verhältnismäßigkeit der einzelnen eigentumsrelevanten Maßnahmen des KultgSchG	571
a) Die Klassifizierung und Eintragung eines Objekts	572
aa) Verhältnismäßigkeit im weiteren Sinne	572
bb) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne – Berücksichtigung von Eigentümerbelangen bereits im Eintragungsverfahren? ...	573
(1) Meinungsstand	573
(2) Eigener Ansatz: Normative Wertung des Gesetzgebers ...	574
cc) Vorgenommene Einleitung des Eintragungsverfahrens erst durch die Kenntnisnahme der Behörde von einer konkret geplanten Ausfuhr	575
dd) Bestimmtheitsgebot	577
ee) Zwischenfazit zur Klassifizierung und Eintragung eines Objekts	579
b) Das relative Ausfuhrverbot nach erfolgter Eintragung	580
aa) Verhältnismäßigkeit im weiteren Sinne	580
(1) Milderes Mittel – Einzelfallprüfung/Anzeigespflicht	581
(2) Milderes Mittel – staatliches Vorkaufsrecht	581
(3) Zwischenergebnis	584
bb) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	584

(1) Verhältnismäßigkeitsanforderungen an einen präventiven Erlaubnisvorbehalt	584
(a) Die verhältnismäßige Ausgestaltung des Erlaubnisvorbehalts im KultgSchG – Regelfall	586
(aa) Genehmigungs- bzw. Versagungsvoraussetzungen	587
(bb) Bestimmtheitsgebot	587
(cc) Rechtsanspruch bei Nichtvorliegen der Genehmigungsversagungsvoraussetzungen	588
(dd) Angemessene Konkretisierung der Abwägungsvorgaben an die Verwaltung	588
(b) Zwischenergebnis	590
(2) Angemessene Berücksichtigung unverhältnismäßiger Einzelfälle	592
(a) Denkbare Konstellationen unverhältnismäßiger Eigentumsbelastung im Einzelfall	593
(aa) Wirtschaftliche Interessen	593
(bb) Ideelle Interessen	596
(cc) Zwischenergebnis	597
(b) Vorfrage: Ausgleich für unverhältnismäßige Einzelfälle – genügt das der Verwaltung eingeräumte Abwägungsgebot?	597
(c) Gesetzgeberische Möglichkeiten zur Berücksichtigung unverhältnismäßiger Einzelfälle	600
(aa) Pflicht zur normativen Nennung atypischer Einzelfälle?	601
(bb) Abgrenzung: Normierte Berücksichtigung einzelner atypischer Einzelfälle vs. Normierung von generellen Ausgleichsmöglichkeiten	603
(d) Generelle Anforderung an eine Ausgleichsregel	605
(3) Sachliche Ausgleichsregelung im KultgSchG?	609
(a) Möglichkeit des sachlichen Ausgleichs ohne Aufgabe des legitimen gesetzgeberischen Ziels	610
(b) Bewertung der Bedingungsregelung des § 1 Abs. 4 Satz 2 KultgSchG als sachliche Ausgleichsregelung? ..	611
(aa) Die Streichung des „bindungslosen Ermessens“ des ersten Entwurfs	617
(bb) Zwischenergebnis	619
(c) Bewertung des Löschantragsrecht des § 7 Abs. 1 KultgSchG als sachliche Ausgleichsregelung?	620
(d) Bewertung des „billigen Ausgleichs“ in § 8 KultgSchG als sachliche Ausgleichsregelung	621
(e) Zwischenergebnis zur sachlichen Ausgleichsmöglichkeit im KultgSchG	622

(4) Finanzielle Ausgleichsregelung im KultgSchG?	623
(a) Bewertung der Steuerbegünstigung in § 1 Abs. 3 KultgSchG als finanzielle Ausgleichsregel?	624
(b) Bewertung der Härtefallregelung des § 8 KultgSchG als finanzielle Ausgleichsregelung?	625
(c) Zwischenergebnis zur finanziellen Ausgleichsmöglichkeit im KultgSchG	631
(5) Zwischenfazit zum relativen Ausfuhrverbot	631
(6) Rechtsfolge	631
c) Das absolute Ausfuhrverbot während des laufenden Eintragungsverfahrens	634
aa) Verhältnismäßigkeit im weiteren Sinne	634
bb) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	634
(1) Hohe Wahrscheinlichkeit der Eintragung als normierte Verfahrenseinleitungsvorgabe für die Verwaltung?	635
(2) Bestimmtheitsgebot	636
cc) Zwischenfazit zum absoluten Ausfuhrverbot während des laufenden Eintragungsverfahrens	636
d) Die gesetzesaktualisierende Exekutiventscheidung	636
aa) Grundrechtsrelevanz der Exekutiventscheidung	637
bb) Verhältnismäßigkeit im weiteren Sinne	638
cc) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne – Abwägungsvorgang im Einzelfall	638
(1) Das öffentliche Interesse	639
(a) Keine Gleichsetzung des öffentlichen Interesses mit den Eintragungskriterien	639
(b) Differenzierung von Eintragungs- und Ausfuhrverhinderungsinteresse	639
(c) Mögliche zusätzliche Kriterien zur Begründung eines Ausfuhrverhinderungsinteresses in Abgrenzung zum bloßen Eintragungsinteresse	641
(aa) Berücksichtigung der Bedeutung und anderer objektbezogener Merkmale	642
(bb) Berücksichtigung von gegenläufigen öffentlichen Interessen	646
(cc) Keine Berücksichtigung atypischer öffentlicher Interessen auf Seiten des Eigentümerinteresses ..	647
(dd) Berücksichtigung fiskalischer Interessen	649
(d) Berücksichtigung des Ausfuhrzwecks	650
(2) Die Eigentümerinteressen	650
(a) Berücksichtigung des Ausfuhrzwecks	651
(aa) Wirtschaftsinteresse vs. Affektionsinteresse	651

(bb) Zwischenergebnis	652
(cc) Wirtschaftsgut vs. Individualgut	653
(dd) Zwischenergebnis	654
(b) Berücksichtigung von Mobilitätsinteressen	655
(3) Ausgleichsabwägung – Wann ist die Versagung einer Genehmigung ausgleichspflichtig?	656
(4) Fallgruppen unverhältnismäßiger Eigentumsbeeinträchtigung	658
(a) Versagung der Ausfuhrgenehmigung – Regelfall	658
(b) Versagung der Ausfuhrgenehmigung – unverhältnismäßiger Einzelfall	659
(c) Versagung der Ausfuhrgenehmigung – Enteignung im Einzelfall	659
(5) Abwägungstopoi und Zwischenergebnis	660
dd) Zwischenfazit zur gesetzesaktualisierenden Exekutiventscheidung	660
e) Fazit zur Verhältnismäßigkeit der einzelnen eigentumsrelevanten Maßnahmen des KultgSchG	661
3. Institutsgarantie	662
VII. Rechtsfolge	663
C. Zusammenfassung zur Vereinbarkeit mit Art. 14 GG	664
Zusammenfassung der Ergebnisse	667
Literaturverzeichnis	679
Sachwortverzeichnis	720