

Bundesverwaltungsgericht Urteil vom 24.11.2011 – 7 C 12.10 – Veröffentlicht in LKV 2012,75 = EzD 7.4 Nr. 7

Leitsätze

Die Mitteilung über die Einleitung eines Eintragungsverfahrens nach dem Kulturgutschutzgesetz stellt keinen Verwaltungsakt i.S. v. § 35 Abs. 1 VwVfG dar.

Das Kulturgutschutzgesetz findet auch auf solche Vermögensgegenstände Anwendung, die ihren jüdischen Eigentümern in der Zeit vom 30.1.1933 bis zum 8.5.1945 durch nationalsozialistische Unrechtsmaßnahmen entzogen und nach der Wiedervereinigung gern. § 1 Abs. 6 VermG restituiert worden sind.

Zum Sachverhalt

Die Kl. sind Miteigentümer der Musikbibliothek P. Die Musikbibliothek gehörte zum Vermögen der C. F. P. OHG in L., deren Gesellschafter Juden waren. Das Vermögen der OHG wurde 1938/1939 enteignet, der geschäftsführende Gesellschafter 1942 in Auschwitz ermordet. Die 1993 gem. § 1 VI i. V. m. § 6 VermG rückübertragene Musikbibliothek befindet sich in der Stadtbibliothek L. sowie – ein kleiner Teilbestand – im Bach-Archiv L.

Nachdem Dauerleih- und Verwahrungsverträge mit der Stadt L. und dem Bach-Archiv im Juni/Juli 2004 (teilweise) gekündigt worden waren und die Kl. die Herausgabe einzelner Stücke der Musikbibliothek an das Auktionshaus C. Berlin/London beehrten, leitete das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst ein Verfahren zur Eintragung der Musikbibliothek in das Verzeichnis national wertvollen Kulturguts ein. Die Einleitung des Verfahrens hat ein Ausfuhrverbot zur Folge, das bis zur Unanfechtbarkeit der – noch ausstehenden – Eintragungsentscheidung andauert.

Die gegen die Einleitung des Verfahrens erhobene Klage wies das VG ab; die dagegen gerichtete Berufung der Kl. hat das OVG zurückgewiesen: Die Klage auf Aufhebung der Mitteilungen über die Einleitung des Eintragungsverfahrens sei unzulässig, weil es sich dabei nicht um Verwaltungsakte handele. Die hilfsweise erhobene allgemeine Leistungsklage sei zulässig, aber nicht begründet. Die Kl. hätten keinen Anspruch auf Einstellung des Verfahrens.

Die vom OVG zugelassene Revision blieb ohne Erfolg. ...

Aus den Gründen

1. Das OVG hat die Anfechtungsklage zutreffend mit der Begründung als unzulässig erachtet, dass die streitgegenständlichen Mitteilungen vom 27.8.2004 und 13.8.2010 über die Einleitung bzw. Erweiterung des Eintragungsverfahrens nach dem KultgSchG (...) nicht als Verwaltungsakte zu qualifizieren sind. Nach der gesetzlichen Definition in § 35 S. 1 VwVfG ist Verwaltungsakt jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Eine behördliche Maßnahme stellt nur dann eine Regelung mit unmittelbarer Rechtswirkung nach außen dar, wenn sie darauf gerichtet ist, eine verbindliche Rechtsfolge zu setzen, d.h. wenn Rechte des Betroffenen unmittelbar begründet, geändert, aufgehoben, mit bindender Wirkung festgestellt oder verneint werden (BVerwG, Urt. v. 20.5.1987 7 C 83.84, BVerwGE 77, 268).

Daran fehlt es hier. Die Schreiben vom 27.8.2004 und 13.8.2010 messen sich zu Recht keinen Regelungscharakter bei, sondern haben erkennbar nur die Funktion, die Kl. über die Einleitung des Eintragungsverfahrens zu informieren, ihnen die Gelegenheit zur Stellungnahme zu eröffnen und vorsorglich auf das Ausfuhrverbot nach § 4 Abs. 1 KultgSchG sowie dessen Strafbewehrung hinzuweisen. Dies entspricht der Rechtslage, denn die Mitteilung über die Einleitung eines Eintragungsverfahrens nach dem KultgSchG entfaltet keine unmittelbare Rechtswirkung im o.g. Sinn, sie ist insbesondere nicht konstitutiv für das Wirksamwerden des Ausfuhrverbots nach § 4 Abs. 1 KultgSchG. Die Einleitung eines Verfahrens nach dem KultgSchG stellt lediglich eine vorläufige

Entscheidung dar, die mithilfe des gesetzlichen Ausfuhrverbots eine geordnete Weiterführung des Verfahrens sicherstellen und die abschließende Entscheidung – Einstellung des Verfahrens oder Eintragung des Kulturguts – vorbereiten soll. Im Einzelnen ergibt sich das aus folgenden Erwägungen:

Nach dem Wortlaut von § 4 Abs. 1 KultgSchG tritt das Ausfuhrverbot mit der Einleitung des Verfahrens kraft Gesetzes ein, ohne dass es einer auf dieses Ziel gerichteten behördlichen Verfügung bedarf. Diese Regelungstechnik begegnet keinen Bedenken. Der Gesetzgeber ist nicht gehindert, eine gesetzliche Rechtsfolge an ein behördliches Handeln anzuknüpfen, das nicht die Rechtsqualität eines Verwaltungsakts hat. Auch in einem solchen Fall wird die gesetzlich geregelte Folge nicht zum Inhalt einer durch die Behörde getroffenen Maßnahme (BVerwG, Urt. v. 27.7.1991 2 C 26.89, BVerwGE 88, 332).

Sinn und Zweck des KultgSchG sowie die Gesetzessystematik sprechen ebenfalls dafür, dass die Einleitung des Eintragungsverfahrens bzw. die Mitteilung der Verfahrenseinleitung gegenüber den Eigentümern nicht als Verwaltungsakt zu qualifizieren ist. Der mit dem vorläufigen absoluten Ausfuhrverbot verfolgte Sicherungszweck würde verfehlt, wenn die zuständige Behörde in jedem Einzelfall nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO die sofortige Vollziehung anordnen und dies den Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO entsprechend begründen müsste, um die aufschiebende Wirkung einer Klage gegen die Einleitung des Verfahrens auszuschließen. Wenn der Gesetzgeber die Einleitung als Verwaltungsakt verstanden wissen wollte, hätte sich ihm daher die Notwendigkeit aufdrängen müssen, die aufschiebende Wirkung mittels spezialgesetzlicher Regelung auszuschließen. Eine solche Regelung enthält das KultgSchG nicht. ...

Die Einleitung des Verfahrens hat schließlich nicht deshalb Verwaltungsaktcharakter, weil sie nach § 4 Abs. 2 KultgSchG öffentlich bekannt zu machen ist. Die öffentliche Bekanntmachung nach dieser Vorschrift stellt keinen feststellenden Verwaltungsakt dar, der für das Wirksamwerden des Ausfuhrverbots konstitutiv ist (vgl. zu einem so gelagerten Fall BVerwG, Urt. v. 16.1.2003 7 C 31.02, BVerwGE 117, 322 ...). Die Bekanntmachungsregelung in § 4 Abs. 2 KultgSchG ist mehr als 40 Jahre nach Inkrafttreten des KultgSchG durch Art. 2 Nr. 1 Buchst. b des Kulturgutsicherungsgesetzes vom 15.10.1998 (KultgutSiG, BGBl I, 3162) eingefügt worden. Nach der Gesetzesbegründung dient sie zur Sicherung der Transparenz (BT – Dr 13/10789, S. 6 und 10). Daraus ergibt sich nichts für die Annahme, dass die öffentliche Bekanntmachung der Einleitung Verwaltungsaktcharakter verleiht und das Ausfuhrverbot erst mit der Bekanntmachung in Kraft gesetzt wird. Dies gilt umso mehr, als § 4 Abs. 1 KultgSchG, nach dessen Wortlaut das Ausfuhrverbot an die Einleitung als solche geknüpft ist, im Zuge der Ergänzung der Norm um die Bekanntmachungsregelung in Abs. 2 nicht geändert worden ist. Die im KultgSchG nicht explizit vorgesehene Mitteilung an den Eigentümer des betroffenen Kulturgutes und die öffentliche Bekanntmachung der Einleitung eines Eintragungsverfahrens stellen danach lediglich sicher, dass das Ausfuhrverbot und die Strafvorschrift des § 16 KultgSchG nicht leerlaufen. ...

2. Die hilfsweise erhobene allgemeine Leistungsklage auf Einstellung des Verfahrens ist zulässig (a), aber nicht begründet (b).

...

b) Die Kl. haben keinen Anspruch auf Einstellung des Eintragungsverfahrens. Das Verfahren ist zu Recht eingeleitet worden. Das KultgSchG findet auch auf solche Vermögensgegenstände Anwendung, die ihren jüdischen Eigentümern in der Zeit vom 30.1.1933 bis zum 8.5.1945 durch nationalsozialistische Unrechtsmaßnahmen entzogen und nach der Wiedervereinigung gem. § 1 Abs. 6 VermG restituiert worden sind (aa). Dem stehen weder Völker- noch Verfassungs- oder Unionsrecht entgegen (bb). Das Eintragungsverfahren ist überdies nicht mit materiellen Rechtsfehlern behaftet, die zu seiner Einstellung führen müssen (cc). Es stellt sich schließlich auch nicht als rechtsmissbräuchlich dar (dd).

aa) Weder das KultgSchG noch das VermG enthalten eine ausdrückliche Regelung, nach der das KultgSchG auf Vermögensgegenstände, die nach § 1 Abs. 6 VermG restituiert worden sind, keine Anwendung findet.

...

bb) Die Anwendung des KultgSchG auf Vermögenswerte, die nach § 1 Abs. 6 VermG restituiert worden sind, wird nicht durch völkerrechtliche Verpflichtungen ausgeschlossen.

...

Die Anwendung des KultgSchG auf nach § 1 Abs. 6 VermG restituierte Vermögensgegenstände verstößt überdies nicht gegen die auf der Washingtoner Konferenz vom 3.12.1998 „in Bezug auf

Kunstwerke, die von den Nationalsozialisten beschlagnahmt wurden“ aufgestellten Washingtoner Grundsätze. Wie schon der den Grundsätzen vorangestellten Einleitung entnommen werden kann, handelt es sich dabei nicht um einen völkerrechtlich bindenden Vertrag, sondern lediglich um eine rechtlich unverbindliche Absichtserklärung, die folglich, auch nicht nach Art. 59 Abs. 2 GG in revisibles Bundesrecht transformiert wurde. Rechtlich gleichermaßen unverbindlich sind die Gemeinsame Erklärung der Bundesregierung, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände vom 9.12.1999 nebst Handreichung von Februar 2001/November 2007.

Abgesehen davon sind die Washingtoner Grundsätze vorliegend schon in der Sache nicht einschlägig. Die Prinzipien betreffen nach ihrer Nr. 1 nur solche Kunstwerke, „die von den Nationalsozialisten beschlagnahmt und in der Folge nicht zurückerstattet wurden“. Zum Verhältnis von Rückgabe und Kulturgutschutz verhalten sie sich nicht. Ihr Anliegen ist die Identifizierung beschlagnahmter und nicht zurückerstatteter Kunstwerke. Zu diesem Zweck sollen der Provenienzrecherche einschlägige Unterlagen und Archive zugänglich gemacht werden, ausreichend Mittel und Personal zur Verfügung gestellt werden und alle Anstrengungen unternommen werden, um durch Veröffentlichungen sowie Einrichtung eines zentralen Registers mit entsprechenden Informationen die Vorkriegseigentümer oder ihre Erben ausfindig zu machen (Nr. 1, 2, 3, 5 und 6). Sofern die Vorkriegseigentümer oder ihre Erben ausfindig gemacht werden können, sollen rasch die nötigen Schritte unternommen werden, um eine gerechte und faire Lösung zu finden, wobei diese je nach den Gegebenheiten und Umständen des spezifischen Falls unterschiedlich ausfallen könne (Nr. 8). Dabei anerkennt die Washingtoner Konferenz in der Einleitung ausdrücklich, dass die Teilnehmerstaaten unterschiedliche Rechtssysteme haben und die Länder im Rahmen ihrer eigenen Rechtsvorschriften handeln. Hierzu gehören auch die Regelungen des KultgSchG.

Die Anwendung des KultgSchG auf nach § 1 Abs. 6 VermG restituierte Kulturgüter begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die vermögensrechtlichen Ansprüche für Bürger und Vereinigungen, denen durch NS-Verfolgungsmaßnahmen auf dem Gebiet der späteren DDR und des sowjetischen Sektors von Berlin Vermögenswerte entzogen wurden, sind durch die Vorschrift des § 1 Abs. 6 VermG konstitutiv und damit von vornherein mit den Belastungen durch das KultgSchG begründet worden.

In der Rechtsprechung des Senats ist bereits geklärt, dass die Eintragung eines Kulturguts in das Verzeichnis national wertvollen Kulturguts und die damit verbundenen Ausfuhrbeschränkungen keine Enteignung gem. Art. 14 Abs. 3 GG, sondern eine verhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.v. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG darstellen. Den mit der Eintragung verbundenen wirtschaftlichen Nachteilen wird angemessen Rechnung getragen (vgl. §§ 8, 1 Abs. 3 KultgSchG), nach fünf Jahren kann bei wesentlicher Veränderung der Umstände die Löschung der Eintragung beantragt werden (§ 7 Abs. 1 KultgSchG). Das KultgSchG ist insgesamt auf einen gerechten Ausgleich der öffentlichen und privaten Interessen angelegt (BVerwG, Urt. v. 27.5.1993 7 C 33.92, BVerwGE 92, 288 ...).

Für das vorläufige Ausfuhrverbot nach § 4 Abs. 1 KultgSchG gilt nichts anderes. Es soll sicherstellen, dass während des schwebenden Verfahrens bis zur Unanfechtbarkeit der Eintragung nicht dadurch vollendete Tatsachen geschaffen werden, dass das Kulturgut aus dem Geltungsbereich des Gesetzes verbracht wird. Diese Zielsetzung ist verfassungsrechtlich legitim. Das folgt schon aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG (ex Art. 74 Nr. 5), der „den Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung in das Ausland“ zum Gegenstand bundesgesetzlicher Fürsorge macht und so die in dieser Hinsicht bestehende besondere Sozialpflichtigkeit der Eigentümer von Kulturgut unterstreicht. Überdies erfasst das KultgSchG die Eigentumsobjekte ausschließlich in ihrer sozialen Funktion; sie müssen nämlich „national“ wertvoll, d.h. „nach ihrer künstlerischen Eigenart, nach ihrem kulturellen Wert oder durch ihre Bedeutung für die kulturelle Entwicklung in Deutschland als dauernd besonders wertvoller Bestandteil deutschen Kulturbesitzes anzusehen“ sein. Der Schutz solcher Eigentumsobjekte gegen Abwanderung dient mithin allein einem qualifizierten öffentlichen Interesse an der Bewahrung herausragender deutscher Kulturgüter (BVerwG, Urt. v. 27.5.1993, a.a.O.). Ohne vorläufiges Ausfuhrverbot während des Eintragungsverfahrens könnte dieser Schutz nicht gewährleistet werden.

Das Ausfuhrverbot nach § 4 Abs. 1 KultgSchG führt nicht zu einer übermäßigen Belastung des Eigentümers und ist daher auch in wirtschaftlicher Hinsicht zumutbar. Verfügungen im Inland bleiben in jeder Hinsicht uneingeschränkt möglich und auch Veräußerungen in das Ausland sind rechtlich nicht ausgeschlossen. Zudem ist das Ausfuhrverbot nur vorläufig, auch dürfte das Eintragungsverfahren i.d.R. in einem angemessenen Zeitraum abgeschlossen werden; nach Unanfechtbarkeit der Eintragung kann eine Ausfuhrgenehmigung beantragt werden. Der Gesetzgeber hat zwar für die (atypischen) Fälle, in denen das Eintragungsverfahren unzumutbar lang dauert, keine Regelung getroffen. Diese Lücke kann aber mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG dadurch geschlossen

werden, dass die Betroffenen bei unzumutbarer Verfahrensdauer so gestellt werden wie die Eigentümer bereits unanfechtbar eingetragener Kulturgüter. Ihnen steht daher in solchen Fällen ausnahmsweise in entsprechender Anwendung vom § 1 Abs. 4 i.V.m. § 5 Abs. 1 KultgSchG ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung zu. Der dagegen vom Vertreter des Bundesinteresses erhobene Einwand, der zur Entscheidung über die Ausfuhrgenehmigung berufene Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) müsste seine Entscheidung in solchen Fällen auf eine hypothetische Einschätzung des Werts stützen und die Bewertung durch den vor Erteilung der Ausfuhrgenehmigung zu hörenden Gutachterausschuss vorwegnehmen, greift nicht durch. ...

Das Ausfuhrverbot des § 4 KultgSchG steht im Einklang mit Unionsrecht. Zwar sind mengenmäßige Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen nach Art. 34, 35 AEUV grds. verboten. Vom Grundsatz des freien Warenverkehrs darf aber nach Art. 36 AEUV u.a. dann abgewichen werden, wenn es um den Schutz nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert geht, sofern entsprechende nationale Schutzvorschriften weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen. Das ist beim KultgSchG, das sich nur auf national wertvolles Kulturgut bzw. auf das für den deutschen Kulturbesitz wesentliche Kulturgut beschränkt, mithin einen international üblichen, „normalen“ Kunst- und Antiquitätenhandel weder verhindert noch erschwert, ersichtlich nicht der Fall (BVerwG, Urt. v. 27.5.1993, a.a.O.). Der Einwand der K1., die Anwendung des KultgSchG auf Vermögenswerte, die nach § 1 Abs. 6 VermG restituiert wurden, stelle eine willkürliche Diskriminierung dar, liegt aus den o.g. Gründen neben der Sache.

Der Bekl. verweist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf, dass auch die Europäische Union seit 1992 verbindliche Regelungen zur Ausfuhr von Kulturgütern hat, nach denen die Ausfuhr von Kulturgütern einer Genehmigung bedarf, die verweigert werden kann, wenn die betreffenden Kulturgüter unter eine Rechtsvorschrift zum Schutz national wertvollen Kulturgutes fallen (vgl. Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 UAbs. 3 der Verordnung [EWG] Nr. 3911/92 des Rats vom 9.12.1992, ABI Nr. L 395, S. 1, sowie Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 UAbs. 3 der Verordnung [EG] Nr. 116/2009 des Rats vom 18.12.2008, ABI Nr. L 39, S. 1).

...

Entgegen der Auffassung der Kl. ist die Einleitung eines Eintragsverfahrens ebenso wie die Eintragung als solche nicht in das Ermessen der zuständigen Behörde gestellt. Allerdings sind die jeweils anzulegenden Prüfungsmaßstäbe unterschiedlich streng. Während die Entscheidung über die Eintragung eine sorgfältige Prüfung erfordert, ob das betreffende Kulturgut tatsächlich als national wertvoll einzustufen ist, weil seine Abwanderung aus dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einen wesentlichen Verlust für den gesamten deutschen Kulturbesitz bedeuten würde (vgl. BT – Dr 2/76, S. 7), reicht es für die Einleitung eines Verfahrens aus, wenn tragfähige und nachvollziehbare Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass das betreffende Kulturgut national wertvoll i.S.d. § 1 Abs. 1 KultgSchG ist. Erscheint eine Eintragung danach nicht von vornherein als ausgeschlossen, hat die zuständige Behörde das Verfahren einzuleiten. Andernfalls würde der Gesetzeszweck verfehlt. Das gilt jedenfalls dann, wenn – wie hier – Kulturgüter betroffen sind, deren Abwanderung aus dem Bundesgebiet konkret droht. Davon ausgehend begegnet die Verfahrenseinleitung vorliegend angesichts der vom zuständigen Ausschuss nach § 2 Abs. 2 KultgSchG abgegebenen Stellungnahme vom 17.3.2005, die sich für eine Eintragung der Musikbibliothek ausspricht und dies näher begründet, keinen Bedenken.

Anmerkung Eberl in EzD