

Universität Konstanz · Fach 111 · 78457 Konstanz

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Kultur und Medien



Prof. Dr. Sophie Lenski

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht
Medienrecht, Kunst- und Kulturrecht

Universitätsstraße 10
D-78464 Konstanz
+49 7531 88-2531
Fax +49 7531 88-2194

lenski@uni-konstanz.de
www.uni-konstanz.de

07.04.2016

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts, BT-Drs. 18/7456

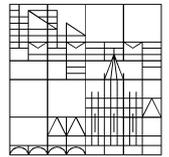
Öffentliche Anhörung am 13. April 2016, PLH E.300

Der zu beratende Gesetzentwurf der Bundesregierung hat zum Ziel, die bundesgesetzlich geregelten Bereiche des Kulturgüterschutzes in einem Gesetz zusammenzufassen und den Schutz von Kulturgütern in Deutschland zu verbessern. Meiner Meinung nach können diese Ziele durch den vorgelegten Entwurf nur sehr unvollständig erreicht werden.

I. Definitionen und Begriffsbestimmungen

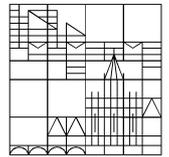
1. Die Frage nach einer richtigen Definition des „national wertvollen Kulturguts“ im Gesetzentwurf ist in den vergangenen Monaten intensiv in der Öffentlichkeit diskutiert worden. Dabei scheinen sowohl diese Diskussion als auch die nun vom Ausschuss vorgelegte Frage davon auszugehen, dass es eine „richtige“, fachwissenschaftlich überprüfbare Definition eines „national wertvollen“ bzw. „identitätsstiftenden“ Kulturguts geben kann. Tatsächlich handelt es sich aber bei diesen Begriffen um politische Unterscheidungen, die nicht durch fachwissenschaftliche Wertungen ersetzen lassen. Das zeigt sich insbesondere am Merkmal des „Nationalen“ bzw. „national Wertvollen“. Eine wissenschaftliche Disziplin, die nach fachlichen Kriterien entscheiden könnte, was „national“ bzw. „national wertvoll“ – und im Umkehrschluss als auch „nicht national“ bzw. „national wertlos“ – ist, existiert nicht.

Um die Frage nach der richtigen Definition des zu schützenden Kulturguts beantworten zu können, muss daher zunächst geklärt werden, welchen Zweck der Schutz des „national wertvollen“ Kulturguts verfolgen soll bzw. nach welchem Maßstab Kulturgüter diesem besonderen Schutz unterstellt werden sollen.



Entweder sollen allgemein Kulturgüter von besonderem kunst- und kulturhistorischem Rang unter Schutz gestellt werden. In diese Richtung gingen bisher jedenfalls teilweise die „Empfehlung der Kultusministerkonferenz für Eintragungen in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes und das Verzeichnis national wertvoller Archive nach dem Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung“ vom 29.4.2010, wenn sie solche Kulturgüter als „national wertvoll“ einstufen, die „wichtige Objekte von Künstlerinnen und Künstlern mit internationalem Rang“ darstellen. Ist ein solcher allein an fachwissenschaftlichen Kriterien orientierter Schutz beabsichtigt, so könnte auch die gesetzliche Definition auf entsprechende Kriterien verweisen, ohne das Merkmal des „nationalen“ oder „identitätsstiftenden“ zu verwenden. Ein solcher Verweis auf fachwissenschaftliche Kriterien ist rechtlich unproblematisch und in anderen Bereichen des Rechts, insbesondere etwa im Umweltrecht, gängige Praxis. Auch das italienische Recht wählt einen entsprechenden Weg, wenn es in Hinblick auf Kulturgütern im Eigentum Privater solche Objekte für besonders geschützt erklärt, die von herausragendem künstlerischen, historischen, archäologischen oder ethnoanthropologischem Wert sind („cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante“). Gleiches gilt für die UNESCO-Konvention von 1970, die „das von jedem Staat aus religiösen oder weltlichen Gründen als für Archäologie, Vorgeschichte, Geschichte, Literatur, Kunst oder Wissenschaft besonders wichtig bezeichnete Gut“ besonderem Schutz unterstellt.

Soll es nicht allein um die abstrakte fachwissenschaftliche Bedeutung gehen, sondern die besondere identitätsstiftende Wirkung von Kulturgütern für das politische Gemeinwesen als Aspekt in den Schutz mit einbezogen werden, handelt es sich bei dieser Form des Kulturgüterschutzes um eine Form der „Identitätspolitik“, die jedenfalls auch maßgeblich nach politischen Kriterien entschieden werden muss. Die fachwissenschaftliche Bedeutung kann hier nur als zusätzliches, ergänzendes Kriterium dienen. Eine umfassende abstrakte Definition, was im Rahmen der gesellschaftlichen Identitätskonstruktion als wichtig angesehen wird und was nicht, kann aber als solche nicht geben werden, da sie nicht objektivierbar ist, sondern maßgeblich ein politisches, dezisionistisches Element in sich trägt. Soll der Kulturgüterschutz als Teil einer solchen Identitätspolitik gestaltet werden, sind die grundlegenden Fragen nach Abgrenzungskriterien (etwa: Alter des Kulturguts, Dauer der Belegenheit in Deutschland, Herstellungsort, Nationalität des Urhebers, etc.) politisch zu entscheiden. Ein gewisses Raster kann dabei durch den Gesetzgeber vorgegeben werden. Im Übrigen müsste der politischen Dimension der Entscheidung über das Verfahren der Unterschutzstellung Rechnung getragen werden. Wollte man diese Form der Identitätspolitik tatsächlich vorbehaltlos politisieren, wäre dies möglich, indem die Entscheidung über die Unterschutzstellung der Kulturgüter in das Ermessen der handelnden

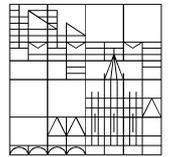


Behörden gestellt würde. In diesem Fall läge die politische Verantwortung im Ergebnis beim zuständigen Landeskulturminister. Eine andere Möglichkeit wäre es, die politische Entscheidung stärker zu pluralisieren und in die Gesellschaft zurück zu verweisen, wie dies etwa im Rahmen des Rundfunkrechts bei den Rundfunk- und Fernsehräten geschieht. In diesen Fällen wäre es auch möglich, den entsprechenden Gremien einen sogenannten „Beurteilungsspielraum“ einzuräumen, so dass die vorzunehmende Wertung nur eingeschränkter gerichtlicher Kontrolle unterliegt. Die bisher im Gesetz vorgesehenen Sachverständigenausschüsse können jedoch nach der jetzigen Konzeption eine entsprechende Aufgabe nicht erfüllen (s. dazu unten III.), es wäre vielmehr eine grundlegende Neukonzeption des Eintragungsverfahrens nötig.

2. In Hinblick auf die Unterscheidung zwischen „nationalem“ und „national wertvollem“ Kulturgut im Gesetzentwurf sind meiner Meinung nach in der vergangenen Diskussion deshalb Missverständnisse aufgetreten, weil die jeweils mit der Klassifizierung verbundenen Rechtsfolgen im Gesetzentwurf nicht klar genug herausgestellt werden. Nach der Systematik des neuen Gesetzes hat die Kategorie des „nationalen Kulturguts“ lediglich Bedeutung im Verhältnis zu anderen Staaten, falls das Kulturgut gegen den Willen des Eigentümers die Bundesrepublik Deutschland verlassen hat und von dem Staat, in dem es sich jetzt befindet, zurückverlangt werden soll. Innerstaatliche Rechtsfolgen sind im jetzigen Entwurf hingegen nicht vorgesehen. Hier wäre eine redaktionelle Klarstellung ggf. hilfreich.

II. Konsequenzen für die Pflege „national wertvollen Kulturguts“

Auch in Hinblick auf die Konsequenzen für die Einstufung als „national wertvolles Kulturgut“ gilt, dass es eine quasi natürliche Folge einer solchen Einordnung nicht gibt, sondern die Folgen wesentlich davon abhängen müssen, welches Ziel mit der Unterschutzstellung verfolgt werden soll und welche rechtlichen Folgen an die Deklaration als „national wertvoll“ geknüpft sind. Insbesondere, sofern mit der Einstufung als „national wertvolles Kulturgut“ Eingriffe in die Grundrechte privater Eigentümer verbunden sind, wie dies z.Zt. durch das Ausfuhrverbot der Fall ist, können entsprechende Maßnahmen nur gerechtfertigt werden, wenn zeitgleich auch relevante kulturpolitische Ziele erreicht werden, insbesondere der Substanzerhalt, aber auch die öffentliche Zugänglichkeit (s. dazu auch unter XIII.).

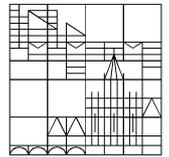


III. Eintragungsverfahren

1. Sollen die Sachverständigenausschüsse als nicht weisungsgebundene Gremien, die mit verwaltungsexternen Mitgliedern besetzt sind, verbindliche Entscheidungen im Rahmen des Eintragungsverfahrens treffen, so stellt dies eine Abweichung vom Grundmodell der demokratisch legitimierten, hierarchischen Verwaltung dar. Weisungsunabhängige Gremien verfügen zwar über eine gewisse personell-demokratische Legitimation, da ihre Mitglieder im Rahmen demokratischer Strukturen ernannt werden, und über eine gewisse sachlich-inhaltliche Legitimation, da sie im Rahmen ihrer Tätigkeit an die gesetzlichen Vorschriften gebunden sind. Eine weitere wesentliche Säule der sachlich-inhaltlichen Legitimation, nämlich die exekutiven Steuerungsmittel wie das ministerielle Weisungsrecht oder die Rechtsaufsicht, fehlt hier jedoch.

Eine solche reduzierte Form demokratischer Legitimation ist im Rahmen öffentlicher Verwaltungstätigkeit nur in besonderen Fällen mit dem Demokratieprinzip des Art. 20 II GG vereinbar. Wie das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2002 festgehalten hat, ist für den Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung, in dem sich auch das Kulturgüterschutzgesetz bewegt, „die Ausübung von Staatsgewalt [...] dann demokratisch legitimiert [ist], wenn sich die Bestellung der Amtsträger - personelle Legitimation vermittelnd - auf das Staatsvolk zurückführen lässt und das Handeln der Amtsträger selbst eine ausreichende sachlich-inhaltliche Legitimation erfährt, d.h. die Amtsträger im Auftrag und nach Weisung der Regierung handeln und die Regierung damit in die Lage versetzen, die Sachverantwortung gegenüber Volk und Parlament zu übernehmen“ (BVerfGE 107, 59, 87 f.). Dieser Grundsatz gilt unabhängig davon, ob eine Entscheidung unmittelbar nach außen wirkt, oder - wie hier - notwendige Voraussetzung für eine weitere, nach außen wirkende Entscheidung (hier: die Eintragung in das Verzeichnis national wertvollen Kulturguts) ist. Eine Ausnahme von dieser Regel hat das Bundesverfassungsgericht für Bereiche außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung, im konkreten Bereich für die funktionale Selbstverwaltung zugelassen. Da der Abwanderungsschutz jedoch weder einer solchen Form der Selbstverwaltung unterstellt ist noch unterstellt werden könnte, da es sich gerade nicht um eine Angelegenheit einer abgrenzbaren Bevölkerungsgruppe, sondern um einen allgemeinen Gemeinwohlbelang handelt, scheidet diese Form der Rechtfertigung aus.

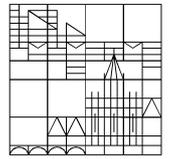
Im Jahr 1990 hat das Bundesverfassungsgericht allerdings die Regelungen über die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften (heute: Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien), die ebenfalls als weisungsunabhängige Stelle unter Beteiligung Privater im Rahmen der unmittelbaren Staatsverwaltung ausgestaltet ist, für mit dem Demokratieprinzip vereinbar erklärt (BVerfGE 83, 130, 149). Unabhängig davon, dass die Begründung des Gerichts an dieser Stelle äußerst knapp ist, dürfte die Entscheidung maßgeblich auf den Besonderheiten der Aufgabe der Bundesprüfstelle beruhen, die in der Indizierung von Medienerzeugnissen liegt und



damit einen besonders sensiblen Bereich des Eingriffs in die Meinungsfreiheit betrifft, bei dem in besonderer Weise die inhaltliche Neutralität der staatlichen Eingriffsmaßnahme sichergestellt werden muss. Eine vergleichbare Konstellation liegt für das Kulturgutschutzgesetz, bei dem lediglich die Eigentumsfreiheit betroffen ist, nicht vor. Allerdings hält auch hier das Bundesverfassungsgericht die Einbindung der Sachverständigen nur dann für verfassungsrechtlich zulässig, wenn die wesentlichen Fragen der Zusammensetzung des Gremiums durch den Gesetzgeber selbst geregelt werden (BVerfGE 83, 130, 151 f.). Auch diese Anforderungen sind durch das KultGSchG-E nicht erfüllt, da keine Regelungen darüber enthalten sind, wie genau eine Berücksichtigung der „Museen und Ausstellungshäuser, des Archiv- und Bibliothekswesens, der Wissenschaft, des Handels sowie der privaten Sammlerinnen und Sammler“ erfolgen soll. Die Ernennungsbefugnis für die obersten Landesbehörden sowie das Vorschlagsrecht für betroffene Verbände und Organisationen und dasjenige für die „für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde“ genügen insofern auch den abgesenkten Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts nicht.

In der jetzigen Form ist die Regelung daher nicht mit dem Demokratierprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG vereinbar.

2. Die Regelung § 14 Abs. 5 KultGSchG-E, die es auch der „für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde“ ermöglicht, ein Eintragungsverfahren einzuleiten, ist aus meiner Sicht nicht mit der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern vereinbar. Unabhängig davon, dass der Begriff der „für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde“ insofern problematisch ist, als dass verfassungsrechtlich höchst zweifelhaft ist, ob die Bundesbeauftragte für Kultur und Medien als eine solche oberste Bundesbehörde bezeichnet werden kann, fehlt es jedenfalls dem Bundes insgesamt an der Kompetenz, derart in ein Verwaltungsverfahren einzugreifen. Beim Antrag des Bundes auf Eintragung eines Kulturguts, der gleichzeitig die Wirkungen einer Verfahrenseinleitung durch die zuständige Landesbehörde entfalten soll, handelt es sich insofern um eine administrative Maßnahme bei der Ausführung eines Bundesgesetzes, für welche die Kompetenzbestimmungen der Art. 83 ff. GG gelten. Danach hat der Bund die Kompetenz für solche administrativen Maßnahmen nur dann, wenn das Grundgesetz sie ihm ausdrücklich zuweist. Für den Bereich des Abwanderungsschutzes fehlt es jedoch an einer entsprechenden Bundeskompetenz. Auch eine ungeschriebene Kompetenz des Bundes „kraft Natur der Sache“ aufgrund des besonderen gesamtstaatlichen Interesses kommt hier nicht in Betracht, da der Bund ohne Weiteres die Möglichkeit hätte, gem. Art. 87 Abs. 3 GG durch Gründung z.B. einer Bundesoberbehörde die Verwaltungskompetenz an sich zu ziehen, so dass es einer ungeschriebenen Kompetenz nicht bedarf. Selbst wenn

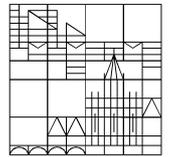


man jedoch – entgegen der hier vertretenen Auffassung – eine Verwaltungskompetenz kraft Natur der Sache zulassen wollte, so würde es sich dann notwendigerweise um eine ausschließliche Kompetenz des Bundes handeln, so dass nur noch dieser allein das Verwaltungsverfahren (und das heißt: das vollständige Verwaltungsverfahren) durchführen dürfte. Eine solche Regelung enthält der Gesetzentwurf jedoch nicht. Es handelt sich vielmehr um einen verfassungsrechtlich verbotenen Fall der sogenannten „Mischverwaltung“.

In der jetzigen Konstruktion ist diese gesetzliche Regelung im Übrigen auch inhaltlich nicht überzeugend. Da die derzeitige gesetzliche Regelung die Eintragung in das Verzeichnis national wertvollen Kulturguts nicht in das Ermessen der handelnden Behörde stellt, sondern die Behörde gesetzlich verpflichtet, die Eintragung vorzunehmen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind (wenn es sich also um „national wertvolles Kulturgut“ handelt), müsste es nach der Regelungslogik des Gesetzes genügen, wenn der Bund dem zuständigen Land einen entsprechenden Hinweis auf die Eintragungsbedürftigkeit gibt. Die Landesbehörden wären dann nämlich unmittelbar gesetzlich verpflichtet, ein Eintragungsverfahren einzuleiten. Bereits die gewählte Formulierung im Gesetzentwurf, die von einer „Wahrung eines gesamtstaatlichen Interesses“ spricht, offenbart insofern, dass es sich hier eben doch um kulturpolitische Grundsatzentscheidungen handelt, die nicht allein im Vollzug der Buchstaben des Gesetzes liegen. Unter dieser Prämisse gilt aber umso mehr, dass dem Bund hier keine verfassungsrechtliche Kompetenz zukommt, entsprechende kulturpolitische Maßnahmen selbst zu treffen.

IV. Ein- und Ausfuhrbestimmungen

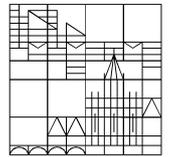
1. So sehr diese Regelungen der §§ 29 ff. in ihrer Zielrichtung, insbesondere den illegalen Handel mit Raubgrabungsstücken zu unterbinden, zu begrüßen sind, so groß müssen doch die Zweifel an der praktischen Durchsetzbarkeit der Vorschriften sein. Denn dadurch, dass die Einfuhr entsprechender Kulturgüter zwar verboten wird, allerdings kein Erfordernis einer deutschen Einfuhrerlaubnis vorgesehen ist, liegt die Verantwortung für die Überprüfung der rechtmäßigen Einfuhr in der Praxis allein bei den Beamten des Zolls. Dass der Zoll, der zahlreiche andere Aufgaben zu erfüllen hat, sowohl hinsichtlich seiner personellen Kapazitäten als auch hinsichtlich der erforderlichen Qualifikation schnell an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit kommen muss, zeigt der gegenwärtige Vollzug der Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 des Rates vom 7. Juli 2003 über bestimmte spezifische Beschränkungen in den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu Irak sowie der Verordnung (EU) Nr. 1332/2013 des Rates vom 13. Dezember 2013 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 36/2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien.



Darüber hinaus bleibt völlig unklar, wie die Einfuhrkontrolle dann effektiv erfolgen soll, wenn entsprechendes Kulturgut aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union über den freien Binnenmarkt in die Bundesrepublik gelangt. Sobald das Kulturgut sich im Inland befindet, wird es insofern äußerst schwierig sein, dem jeweiligen Besitzer nachzuweisen, dass sich das Objekt nicht bereits seit einem Zeitpunkt vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes in der Bundesrepublik befand, da das Gesetz keinerlei Registrierung von schon in Deutschland befindlichen Kulturgütern vorsieht. Mangels einer solchen Registrierung wird man insofern im gerichtlichen Streitfall dem Eigentümer eines Kulturguts auch nichts die Darlegungslast dafür aufbürden können, dass das Kulturgut vor In-Kraft-Treten des Gesetzes nach Deutschland gelangt ist. Insgesamt bleibt daher zu befürchten, dass sich durch die Neuregelung eher der Graubereich des Handels deutlich vergrößern wird, als dass effektive Wege gefunden werden, um den Handel mit solchen Kulturgütern zu verhindern, die illegal aus ihren Herkunftsstaaten ausgeführt wurden.

Für Personen, die legal Kulturgüter nach Deutschland einführen wollen, stellt die neue Regelung hingegen eine erhebliche Hürde dar, die die Einfuhr mit schwerwiegenden Unsicherheiten belasten kann. Zwar ist es im Sinne der Zielsetzung des Gesetzentwurfes sinnvoll, die Rechtmäßigkeit der Einfuhr akzessorisch an die Rechtmäßigkeit der Ausfuhr aus dem Herkunftsstaat zu knüpfen. Mit einem gesetzlichen Verweis auf die geltenden Bestimmungen und die ggf. geeigneten Unterlagen ist jedoch für den Einzelnen nicht aus sich heraus erkennbar, welche Anforderungen das deutsche Recht an ihn stellt. Dies gilt umso mehr, als die Regelung die Einfuhr jeglicher Kulturgüter erfasst und damit einen denkbar weiten Anwendungsbereich auch jenseits archäologischer Grabungsstücke hat. Die Tatsache, dass möglicherweise entsprechende Informationen im Internetportal nach § 4 KultGSchG-E verfügbar sein werden, lässt diesen Einwand nicht entfallen, da es sich dabei um ein reines Informationsangebot mit gesetzlich nicht näher bestimmtem Inhalt handelt, so dass eine rechtliche Verknüpfung mit der Rechtmäßigkeit der Einfuhr nicht besteht.

Eine weitere Unsicherheit ergibt sich daraus, dass der Begriff des Herkunftsstaates gesetzlich nicht definiert ist. Mag sich dieser Begriff für archäologische Kulturgüter in einem gewissen Zeitraum nach ihrer Ausgrabung in der Theorie (wenn auch nicht in der Praxis) noch relativ leicht definieren lassen, gilt dies für andere Kulturgüter, die ebenfalls pauschal von der Einfuhrregelung erfasst sind, nicht in gleicher Weise. Ist also etwa für ein Gemälde von Rembrandt, das sich seit 100 Jahren in Paris befindet, Frankreich oder die Niederlande der Herkunftsstaat? Diese Frage ist deshalb von Bedeutung, weil für ein derartiges Gemälde tatsächlich ein französisches Ausfuhrverbot bestehen könnte, ein niederländisches aber aller Wahrscheinlichkeit nach nicht.



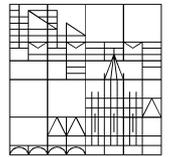
Das Problem der Unbestimmtheit schlägt schließlich durch auf die Sanktionierung in § 84 Abs. 2 Nr. 1, nach der eine Ordnungswidrigkeit begeht, wer bei der Einfuhr nicht die geeigneten Unterlagen bei sich führt, aus denen sich die Rechtmäßigkeit der Einfuhr ergibt. Aus dem Verweis auf „geeignete“ Unterlagen ist in keiner Weise hinreichend genau erkennbar, was von dem Betroffenen verlangt wird, damit er sich nicht ordnungswidrig verhält. Das gilt umso mehr, als dass aus dem nationalen Recht noch nicht ein Mal erkennbar ist, ob solche Unterlagen wie Ausfuhrgenehmigungen für den konkreten Fall überhaupt existieren, ob also der Herkunftsstaat die Ausfuhr des betreffenden Kulturguts überhaupt unter Genehmigungsvorbehalt gestellt hat. Damit stellt die Vorschrift einen Verstoß gegen das besondere strafrechtliche Bestimmtheitsgebot aus Art. 103 Abs. 2 GG dar, das auch auf Ordnungswidrigkeiten Anwendung findet.

Insgesamt würde es sich daher empfehlen, ähnlich der Regelung in § 24, eine ausdrückliche Einfuhrgenehmigung für Kulturgüter bestimmter Kategorien, vor allem für archäologisches Kulturgut, einzuführen. Die Frage, ob die vorgelegten Unterlagen den jeweils anwendbaren ausländischen Exportvorschriften entsprechen, könnte dann mit hinreichender Sachkenntnis von einer dafür spezifisch zuständigen Behörde geprüft werden. Zudem würde dadurch auch Rechtssicherheit für alle Objekte nach der Einfuhr hergestellt. Für alle Gegenstände, die sich bereits jetzt im Bundesgebiet befinden, müsste in diesem Fall ein Registrierungsverfahren für Altfälle eingeführt werden.

2. Die Schwierigkeit, zu bestimmen, welche Ausfuhrbescheinigungen für eine legale Einfuhr notwendig sind, lässt sich auch nicht ohne Weiteres über Nachforschungspflichten oder über die Sorgfaltspflichten nach § 41 Abs. 2 lösen. Die Sorgfaltspflichten nach § 41 Abs. 1 lösen das Problem schon deshalb nicht, weil sie lediglich das „Inverkehrbringen“ eines Kulturguts betreffen, nicht jedoch die Einfuhr. Beides ist juristisch streng voneinander zu trennen.

Darüber hinaus kann die Frage der Legalität oder Illegalität der Einfuhr auch nicht von unbestimmten Sorgfaltspflichten in Hinblick auf Ausfuhrgenehmigungen abhängig gemacht werden, wenn das Gesetz selbst an die Illegalität der Ausfuhr aus dem Herkunftsstaat anknüpft und die entsprechenden Bescheinigungen nur dazu dienen, die Legalität der Einfuhr zu belegen.

3. Das praktische Bedürfnis für einen Negativtest halte ich für plausibel, da nach dem jetzigen Entwurf nur Genehmigungen für konkrete Ausfuhrvorhaben ausgestellt werden sollen. Für die Frage des Verkaufs im Inland ist es aber z.T. von wesentlicher Bedeutung, ob das Kulturgut aus Deutschland ausgeführt werden kann, da es sich bei der Ausfuhrfähigkeit um einen nicht unwesentlichen wertbestimmenden Faktor handeln kann. Würde man das Problem über einen Negativtest lösen, bei dem lediglich festgestellt wird, dass es sich nicht um national wertvolles Kul-



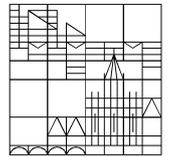
turgut handelt, hätte dies jedoch den Nachteil, dass bei einer späteren Ausfuhr dennoch eine Ausfuhrgenehmigung beantragt werden müsste, bei deren Erteilung die zuständige Behörde dann an den „Negativtest“ gebunden wäre. Sinnvoller erschiene es mir daher, die Regelung über die Ausfuhrgenehmigung derart anzupassen, dass diese ihre Genehmigungswirkung nicht nur für einen bestimmten Ausfuhrvorgang entfaltet, sondern entweder unbefristet oder für einen längeren Zeitraum, beispielsweise 10 Jahre, gilt.

V. Wert- und Altersgrenzen

Die Einführung der „kleinen Ausfuhrgenehmigung“, die sich an bestimmten Alters- und Wertgrenzen orientiert, ist maßgeblich mit einer Anpassung der Vorschriften für den europäischen Binnenmarkt an die europäischen Regelungen für die Ausfuhr in EU-Drittstaaten begründet worden. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass es sich nur verfahrensrechtlich, nicht jedoch hinsichtlich des materiellen Schutzes um eine Angleichung handelt. Die entsprechende EU-Ausfuhrverordnung etabliert nämlich gerade kein eigenes materielles Regime des Abwanderungsschutzes, sondern dient vielmehr nur der verfahrensrechtlichen Absicherung der nationalen Verbote, deutschen Fall also der Regelungen über die Abwanderung solcher Kulturgüter, die in das Verzeichnis national wertvollen Kulturguts eingetragen sind.

Diese isolierten nationalen Regelungen sind nämlich in einem offenen Binnenmarkt überaus leicht zu umgehen, da ein (ohne Grenzkontrollen) illegal in einen europäischen Nachbarstaat ausgeführtes Kulturgut in diesem Staat nicht mehr den ursprünglichen Abwanderungsschutzregeln unterliegt. Die Regelungstechnik, Kulturgüter nicht über eine Form der Individualisierung, sondern über Gruppierungen insbesondere nach Alter und Wert zu erfassen, dient insofern allein der besseren Kontrolle an den EU-Außengrenzen. Da der Zoll, der mit der Ausfuhr eines Kulturguts aus dem Unionsgebiet konfrontiert ist, rein praktisch kaum die Ausfuhrbeschränkungen aller Mitgliedstaaten überblicken und spontan auf den Einzelfall anwenden kann, dient die schematische Erfassung über Alters- und Wertklassen der praktisch einfacheren Kontrollierbarkeit durch die Grenzbehörden. Ein inhaltlich eigenständiges Regime der Ausfuhrkontrollen etabliert das europäische Recht hingegen nicht und setzt insbesondere keine materiellen Standards für die Frage, wann Kulturgüter aus dem Unionsgebiet ausgeführt werden dürfen. Vielmehr überlässt das europäische Recht diese Frage ausschließlich den Mitgliedstaaten und billigt ihnen dabei einen relativ weiten Einschätzungsspielraum zu.

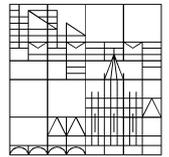
Aus diesem Grund ist auch die nun vorgeschlagene Neuregelung keine Verbesserung materieller Schutzstandards, die bestehende Lücken schließen würde, sondern nur eine im Gewand des materiellen Rechts verkleidete weitreichende und belastende Verfahrensvorschrift. Die



Vorschrift dient damit allein der Informationsbeschaffung, damit auf der Grundlage der Anträge zur Erteilung einer „kleinen Genehmigung“ Eintragungsverfahren für das Verzeichnis national wertvollen Kulturguts eingeleitet werden können. Dieser Zweck allein wird allerdings mit einem eigenständigen Genehmigungsverfahren kaum auf überzeugende Weise verfolgt, da zum einen Zweck und Mittel nicht miteinander korrespondieren, zum anderen ein erheblicher Verwaltungsaufwand erzeugt wird, der zu Belastungen sowohl der öffentlichen Verwaltung als auch der Eigentümer von Kulturgut führt. Dies gilt umso mehr, als dass die in § 24 Abs. 7 KultGSchG-E vorgesehene Entscheidungsfrist von zehn Arbeitstagen in der Praxis kaum einzuhalten sein wird, mit ihrer Nichtbeachtung aber auch keinerlei Genehmigungsfiktion verbunden ist, sondern allein die Möglichkeit, gerichtlichen Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten zu erlangen, über den Weg der Untätigkeitsklage zeitlich vorverlagert wird. Sinnvoller und im Rahmen der Grundrechtseinschränkung angemessener wäre es daher, für die Ausfuhr eine Anzeigepflicht vorzusehen und die Ausfuhr zu untersagen, solange nicht 10 Arbeitstage seit der Anzeige verstrichen sind. In dieser Frist könnte die zuständige Behörde prüfen, ob eine Eintragung in das Verzeichnis national wertvollen Kulturguts erfolgen und ein entsprechendes Verfahren eingeleitet werden soll. In dringlichen Fällen könnte, zur Abkürzung der 10-Tages-Frist, die Anzeige durch eine ausdrückliche Genehmigung ersetzt werden. Da es – wie in der Diskussion der letzten Monate betont wurde – nur in wenigen Fällen zu einer solchen Eintragung und damit einer Verweigerung der Ausfuhrgenehmigung kommen soll, würde eine solche Regelung zum einen den Verwaltungsaufwand deutlich mindern, zum anderen der in § 24 Abs. 7 vorgesehenen 10-Tage-Regelung zur effektiven Durchsetzung verhelfen. Rechtssystematisch würde diese Form der Anzeige dann der Gewerbeanmeldung nach § 14 GewO entsprechen, über die Anzeige wäre – entsprechend der Regelung über den Gewerbeschein in § 15 Abs. 1 GewO – eine Bescheinigung auszustellen, die nach Ablauf der 10-Tages-Frist zur Ausfuhr berechtigen würde.

VI. Sorgfaltspflichten

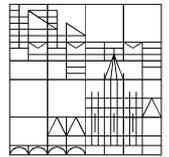
1. Die Normierung von Sorgfaltspflichten stellt einen Schwerpunkt der gesetzlichen Neuregelung dar, um den illegalen Handel mit Kulturgut zu begrenzen. Aus juristischer Sicht wird dabei jedoch nicht klar, welcher Natur diese Sorgfaltspflichten sind, wie diese Pflichten durchgesetzt werden sollen und welche Rechtsfolgen an etwaige Sorgfaltspflichtverletzungen geknüpft sind. Ihren legislatischen Ursprung haben diese Sorgfaltspflichten allem Anschein nach in der europäischen Kulturgüterückgaberrichtlinie. Dort sind sie in Art. 10 aber ausdrücklich als sogenannte Obliegenheit ausgestaltet. Hält ein Marktteilnehmer die erforderliche Sorgfalt nicht ein und muss er ein illegal aus einem EU-Mitgliedstaat ausgeführtes Kulturgut zurückgeben, erhält er eine



Entschädigung nur dann, wenn er beim Erwerb die erforderliche Sorgfalt eingehalten hat. Damit handelt es sich gerade nicht um eine objektiv durchsetzbare, eigenständige Pflicht, sondern nur um eine Maßnahme im Eigeninteresse des Marktteilnehmers. Der Entwurf des Kulturgutschutzgesetzes scheint über diesen Maßstab hinausgehen zu wollen, ohne jedoch klar zu machen, welcher Art und Rechtsnatur die statuierten Pflichten sein sollen. Die Bezeichnung als „Sorgfaltspflicht“ legt insofern nahe, dass es sich um eine Modifizierung zivilrechtlicher Verschuldensmaßstäbe handeln soll. Der in § 47 KultGSchG-E enthaltene Verweis auf den Zuverlässigkeitsmaßstab nach § 35 GewO lässt vermuten, dass es sich – jedenfalls für den Bereich des gewerblichen Inverkehrbringens – um eigenständige gewerberechtliche Pflichten handeln soll. Dann ist jedoch zum einen die einheitliche Bezeichnung als „Sorgfaltspflicht“ irreführend, zum anderen ist nicht klar, welcher Bedeutung die Sorgfaltspflichten für solche Adressaten spielen sollen, die kein Gewerbe i.S.d. Gewerbeordnung ausüben. In diesem Sinne ist auch unklar, wer die „zuständige Behörde“ i.S.d. § 47 sein soll, die offensichtlich nicht mit der Gewerbeaufsichtsbehörde identisch ist, ohne dass sich aus dem Gesetz ergeben würde, welche Behörde für die Überwachung der Sorgfaltspflichten (und in welcher Form) zuständig wäre.

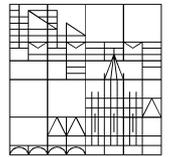
Soll tatsächlich eine stärkere Kontrolle des Kunsthandels erfolgen, wäre es meiner Meinung nach sinnvoller, spezifische Regeln im Gewerberecht vorzusehen. Insbesondere könnten bestimmte Zweige des Kunsthandels, etwa der gewerbsmäßige Handel mit archäologischen Grabungsstücken, als genehmigungspflichtiges Gewerbe ausgestaltet werden, so dass bereits vor Aufnahme des Gewerbes eine Zuverlässigkeitsprüfung erfolgt. Diese Form der Überwachung ist in anderen Bereichen seit langem erprobte Praxis und würde auch die Interessen des Handels nicht ungebührlich beeinträchtigen. Gleichzeitig könnte das Problem beseitigt werden, dass nach dem jetzigen Gesetzentwurf der Anwendungsbereich der Sorgfaltspflichten denkbar weit ist, ohne dass eine solche Notwendigkeit klar wäre. Erfasst ist nämlich jedes Inverkehrbringen von Kulturgut, d.h. einer „Sache oder Sachgesamtheit von künstlerischem, geschichtlichen oder archäologischem Wert oder aus anderen Bereichen des kulturellen Erbes“. Damit fällt nicht nur der gesamte Bereich der zeitgenössischen Kunst unter die Regelung, ohne dass hier von vorneherein klar wäre, warum bei diesen Werken ein besonderes Risiko bestünde, dass sie abhandengekommen sind oder illegal eingeführt wurden. Auch viele andere Bereiche wie der Umgang mit naturkundlichen Objekten oder auch Gegenständen auf der Grenze zum Kunsthandwerk werden nun diesen besonderen Regeln unterworfen.

2. Soweit die erhöhte Sorgfaltspflicht beim gewerblichen Inverkehrbringen in § 44 nicht an die „wirtschaftliche Zumutbarkeit“ gekoppelt ist, ist diese Regelung mit Art. 14 GG nicht vereinbar. Die Regelung kann insofern Situationen schaffen, in denen der Eigentümer eines Kulturguts



gesetzlich zu einer Provenienzforschung verpflichtet ist, die den wirtschaftlichen Wert des Kulturguts übersteigt, so dass sich das Eigentumsrecht an dem Kulturgut im Ergebnis zu einer (wirtschaftlichen) Last verwandelt. Für den Bereich des Denkmalschutzes hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 100, 266) insofern deutlich ausgeführt, dass solche Regelungen nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Wird aus dem Eigentumsrecht eine Last, die der Eigentümer allein im öffentlichen Interesse zu tragen hat, ohne dafür die Vorteile einer privaten Nutzung genießen zu können, nähert sich die Rechtsposition des Betroffenen einer Lage, in der sie den Namen „Eigentum“ nicht mehr verdient. Solche Beschränkungen können in Hinblick auf Art. 14 GG nicht angemessen sein.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass bei der von § 44 S. 1 Nr. 1 erfassten Fallgruppe schon unklar ist, welchen legitimen öffentlichen Zweck der Gesetzgeber hier verfolgt. Insofern ist zu beachten, dass die Regelung hier eine erhöhte private Pflicht zur Provenienzforschung für solches Kulturgut, das möglicherweise in der Zeit des Nationalsozialismus verfolgungsbedingt entzogen wurde, vorsieht, ohne aber an das Ergebnis dieser Recherche irgendwelche Rechtsfolgen zu knüpfen. Insofern ist zu beachten, dass die Rückerstattung solcher verfolgungsbedingt entzogener Gegenstände Ende der 1940er Jahre durch das alliierte Rückerstattungsrecht geregelt wurde, das zum einen eine ausdrückliche Sperrwirkung gegenüber den allgemeinen Vorschriften des Zivilrechts statuierte, zum anderen strenge und kurze Anmeldefristen für derartige Ausschlussfristen vorsah, nach deren Ablauf die entsprechenden Ansprüche untergegangen sind. Entsprechendes gilt für die neuen Bundesländer in Hinblick auf das im Rahmen der Wiedervereinigung erlassene Vermögensgesetz. Der BGH hat in seiner Entscheidung zur Plakatsammlung Sachs eine Ausnahme von dieser Sperrwirkung nur in engen Fällen angenommen, in denen der entzogene Vermögensgegenstand nach dem Ende des Krieges verschollen war. Selbst wenn solche zivilrechtlichen Ansprüche nicht von vorneherein ausgeschlossen sind, dürften sie oft deshalb nicht bestehen, weil mittlerweile eine Ersitzung eingetreten ist. Schließlich dürften praktisch alle entsprechenden Ansprüche heute verjährt sein. Die Washingtoner Prinzipien hingegen, die seit 1998 eine neue Richtschnur für die Rückgabe von verfolgungsbedingt entzogenem Kulturgut bieten, verstehen sich zum einen selbst als nicht bindende Grundsätze und adressieren zum anderen ausdrücklich nur die unterzeichnenden Staaten, nicht hingegen Private. Da in Deutschland bisher keinerlei Schritte unternommen wurden, um die Restitution von Kunstwerken auf eine rechtliche Grundlage jenseits moralischer Selbstverpflichtungen zu stellen, verhielte sich der Gesetzgeber insofern widersprüchlich, wenn er eine Pflicht zur Provenienzforschung mit den „harten“ Mitteln des Rechts durchsetzen möchte, die auf der Grundlage dieser Provenienzforschung eventuell erfolgende Rückgabe aber den „weichen“ Grundsätzen der Moral bzw. der ungeschriebenen Regeln des Kunstmarkts überlassen will.



Auch eine solche Widersprüchlichkeit kann vor dem Maßstab grundrechtlichen des Art. 14 GG angesichts der erheblichen Einschränkungen des Eigentumsgrundrechts keinen Bestand haben.

VII. Illegaler Handel

Aufgrund der erläuterten Bedenken sowohl in Hinblick auf die Einfuhrregelungen als auch in Bezug auf die Sorgfaltspflichten habe ich große Zweifel daran, dass die Neuregelung geeignet ist, den illegalen Handel wirksam zu bekämpfen. Insbesondere wirken viele Regelungen deshalb nicht zielgenau, weil sie pauschal auf alle Kulturgüter erstreckt werden, obwohl im Wesentlichen besondere Gefahren für archäologische Raubgrabungsstücke bestehen. Spezifischere Regelungen wären hier sinnvoller, insbesondere könnte hier stärker mit den klassischen Mitteln des Gewerberechts gearbeitet werden. Statt allgemeine Sorgfaltspflichten zu normieren, deren Rechtsnatur und deren Möglichkeit zur Überwachung ungewiss sind, könnte stattdessen beispielsweise der Handel mit archäologischen Kulturgütern als genehmigungspflichtiges Gewerbe ausgestaltet werden, um eine gezielte Kontrolle zu ermöglichen. Für seriöse Anbieter auf diesem Markt wäre dies keine allzu große Hürde, umgekehrt könnte aber eine effektivere Kontrolle des illegalen Handels erfolgen.

VIII. (Natur-) Wissenschaft und Forschung

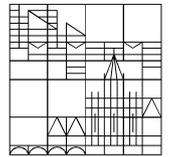
IX. Umsetzung der UNESCO-Konvention

Die Bedenken in Hinblick auf die UNESCO-Konvention decken sich mit den Bedenken, die in Hinblick auf die Effektivität der Bekämpfung des illegalen Handels geäußert wurden.

X. Bürokratie- und Kostenaufwand

XI. Vorkaufsrecht

Die Normierung eines staatlichen Vorkaufsrechts für national wertvolles Kulturgut, die mit der Pflicht zur Erteilung einer Ausfuhrerlaubnis verbunden ist, sofern das Vorkaufsrecht nicht ausgeübt wird, würde die zentrale Schwachstelle des bisher in Deutschland geltenden Abwande-



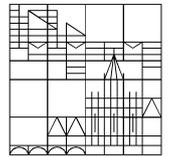
— rungsschutzrechts beseitigen: Dass dem Eigentümer eines Kulturguts schwerwiegende Einschränkungen in Hinblick auf sein Eigentumsgrundrecht auferlegt werden, ohne dass damit hinreichend effektiv ein Gemeinwohlbelang verwirklicht würde (s. auch unter XIII.). Durch ein staatliches Vorkaufsrecht könnte sichergestellt werden, dass solche Kulturgüter, die als (national) besonders bedeutsam und identitätsstiftend angesehen werden, ihre identitätsstiftende Wirkung auch tatsächlich entfalten könnten, indem sie in das Eigentum der öffentlichen Hand übergehen und öffentlich zugänglich gemacht werden können. Es ist insofern nicht erkennbar, welches Gemeinwohlinteresse verfolgt werden soll, wenn Kulturgüter, die als besonders wertvoll eingestuft werden, zwar mit besonderen Ausfuhrverboten belegt werden, mit dieser Einschränkung des Eigentümers aber kein Nutzen für die Allgemeinheit korrespondiert, weil diese keinerlei Zugang zu dem Werk hat.

— Zu überlegen wäre, ob im Rahmen einer solchen Vorschrift eine weitere Ausnahme vorzusehen wäre für den Fall, dass ein Kulturgut nicht zum Zwecke des Verkaufs ins Ausland transferiert werden soll, sondern weil der Eigentümer seinen Wohnsitz im Inland aufgibt und das Kulturgut als Teil seines Hausstandes ins Ausland mitnehmen möchte. Wird in einem solchen Fall eine Ausfuhrgenehmigung versagt, stellt dies nicht nur einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 GG, sondern auch in die Ausreisefreiheit nach Art. 2 I GG sowie die europäische Freizügigkeit aus Art. 21, 45 AEUV.

Für bereits eingetragenes Kulturgut würde die Neuregelung keine spezifischen Probleme aufwerfen, sie würden der neuen Rechtslage unterstellt werden. Ein Bedürfnis für eine Übergangsregelung sehe ich nicht.

XII. Zoll

Um beurteilen zu können, ob ein Kulturgut illegal aus seinem Herkunftsstaat ausgeführt wurde, bedarf es oft umfangreicher Fachkenntnis hinsichtlich der Kulturgüter selbst, ihrer (vermutlichen) Herkunft sowie der dort geltenden Ausfuhrbestimmungen für Kulturgüter. Angesichts der Vielzahl der Aufgaben des Zolls vermute ich, dass dieser kaum über die notwendigen personellen und fachlichen Kapazitäten verfügen wird, um eine solche Kontrolle effektiv durchzuführen, so dass er, wie bisher, vermutlich auf Zufallsfunde angewiesen sein wird. Zudem kann eine Kontrolle durch den Zoll ohnehin nur für den Kulturgutverkehr mit Drittstaaten erfolgen, so dass bei Kulturgütern, die aus dem europäischen Binnenmarkt eingeführt werden, die Kontrolle allein bei den Länderbehörden liegt. Hier ist nicht nachvollziehbar, wie in diesen Fällen wirksam kontrolliert werden soll, wann und wie ein Kulturgut nach Deutschland gelangt ist.

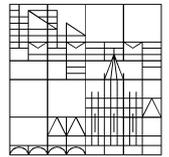


XIII. Sonstiges

Das Ausfuhrverbot für national wertvolles Kulturgut stellt eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentumsgrundrechts aus Art. 14 GG dar, es handelt sich insofern um einen relativ intensiven Grundrechtseingriff. Zu seiner verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf es daher einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, d.h. die Regelung muss insbesondere einem legitimen Zweck dienen und zur Erreichung dieses Zwecks geeignet und erforderlich sein und in einem angemessenen Verhältnis stehen. Tatsächlich halte ich diese Voraussetzungen in Hinblick auf das verfolgte Ziel der Identitätsstiftung für nicht erfüllt.

Die Idee des Gesetzes, durch einen Abwanderungsschutz die identitätsstiftende Wirkung von Kulturgütern im Inland zu fördern, geht auf den Gedanken zurück, dass Kultur Wertschätzung ist und Wertschätzung vom sozialen Kontext abhängt, so dass im Erhalt des sozialen Kontextes eines Kulturguts auch ein Erhalt des Kulturguts in seiner kulturellen Funktion selbst liegen kann. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass es für diese identitätsstiftende Wirkung notwendigerweise eines ebensolchen sozialen Kontextes des Kulturguts und der Möglichkeit der Zugänglichkeit bedarf. Nur was von der Gesellschaft wahrgenommen werden kann, kann in der Gesellschaft auch eine identitätsstiftende Wirkung entfalten. Ansonsten müsste man begründen, warum allein schon durch das Wissen um die Belegenheit des Kulturguts auf dem eigenen Staatsgebiet eine Identitätsstiftung vollzogen wird, obwohl das Kulturgut der Öffentlichkeit nicht zugänglich ist. In dieser Hinsicht könnte allenfalls der Gedanke der staatlichen Auszeichnung eine solche Identitätsstiftung befördern, indem durch die Aufnahme in das Verzeichnis national wertvollen Kulturguts eine Kanonisierung der staatlicherseits für besonders bedeutsam erachteten Kulturgüter erfolgt. Unter diesem Aspekt wäre es dann allerdings nicht erforderlich, dass die Kulturgüter im Inland bleiben, wenn an die Auszeichnung keine weiteren Rechtsfolgen geknüpft werden.

Ein sehr anschauliches Beispiel für die fehlende Eignung der reinen Abwanderungsschutzregelung zur Identitätsstiftung bietet ein Fall, der im vergangenen Sommer in Frankreich für Aufsehen sorgte. Für zwei lebensgroße Portraits von Rembrandt, die unter das französische Abwanderungsschutzregime fielen, erteilte der französische Staat eine Ausfuhrgenehmigung und löste damit nicht unerhebliche Proteste in der einheimischen Kulturlandschaft aus, die sich jedoch nicht auf die Ausfuhrerlaubnis als solche bezog, sondern auf die Tatsache, dass der französische Staat keinen Gebrauch von seinem Vorkaufsrecht machen wollte. Die Gemälde, die sich zuvor in Privatbesitz befanden und der Öffentlichkeit nicht zugänglich waren, sollten nämlich gemeinsam vom niederländischen Staat und dem Amsterdamer Rijksmuseum gekauft und im Museum ausgestellt werden. Es fällt schwer Gründe dafür zu finden, warum die Gemälde die Aufgabe der Identitätsstiftung – auch für französische Staatsangehörige – im Rijksmuseum



weniger gut erfüllen können soll als in einer öffentlich nicht zugänglichen Privatsammlung in Paris.

Da allein mit der Verhinderung der Abwanderung das Ziel der Identitätsstiftung nicht erreicht werden kann, kann insofern keine verfassungskonforme Beschränkung des Eigentumsgrundrechts vorliegen. Wenn insofern zum Teil auf eine zuletzt im Jahr 2011 bestätigte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts verwiesen wird (BVerwG, NJW 1993, 3280), das vor 20 Jahren keine Zweifel an der Verfassungskonformität der Vorschrift äußerte, so findet sich in dieser Entscheidung keinerlei Auseinandersetzung mit der Frage nach dem durch das Gesetz verfolgten Zweck der Identitätsstiftung. Im Übrigen würde es dem Bundesverwaltungsgericht auch nicht obliegen, die Verfassungskonformität oder Verfassungswidrigkeit des Gesetzes verbindlich festzustellen. Soweit schließlich darauf verwiesen wird, dass das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1993 eine diesbezügliche Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen hat (1 BvR 1495/93), so folgt aus diesem Beschluss, der ohne Begründung erfolgt ist, keineswegs die Verfassungsmäßigkeit der Regelung. Vielmehr ist dem Nichtannahmebeschluss lediglich zu entnehmen, dass die Beschwerdeführer eine Grundrechtsverletzung nicht hinreichend dargelegt haben.