



Wozu Abwanderungsschutz? Aufgaben und Zielkonflikte seit 1919

Theodor Schöllgen

Die Abwanderung von Kulturgütern aus Privateigentum ins Ausland wurde in Deutschland erstmals mit der *Verordnung über die Ausfuhr von Kunstwerken* vom 11. Dezember 1919 gesetzlich geregelt. Diese Verordnung hat wesentliche Elemente des heutigen gesetzlichen Abwanderungsschutzes vorweggenommen: das Listenprinzip, den Schutzzweck „Erhalt des deutschen Kunstbesitzes“, die Eintragungsvoraussetzung des „wesentlichen Verlust[s] für den nationalen Kunstbesitz“ sowie die Entscheidung für das Ausfuhrverbot als ausschlaggebende Maßnahme.¹ Was 1919 als provisorische Maßnahme angesichts ökonomischer Verwerfungen im Kunstmarkt infolge des Ersten Weltkrieges vorgesehen war, ist im Laufe der Zeit zu einem wichtigen Element des deutschen Kulturgutschutzes geworden. Der Blick zurück zu den Anfängen in der Weimarer Republik aber zeigt, dass auch der Konflikt um die Aufgaben und die Ziele des Abwanderungsschutzes so alt ist wie die Verordnung selbst.

Nach Ende des Ersten Weltkrieges wurden im Deutschen Reich einige Fragen besonders kontrovers diskutiert, die sich bis heute stellen: Ob und wenn ja, wie soll der Staat in den Kunstmarkt eingreifen? Wie weit sollen die Rechte privater Eigentümer an besonders wertvollen Kunstwerken und anderen Kulturgütern reichen? Hat die Gemeinschaft ein Recht an besonders bedeutsamen kulturellen Erzeugnissen, die im Eigentum einiger weniger Wohlhabender stehen? Welche Kulturerzeugnisse sind von besonderem öffentlichen Interesse und wie lässt sich ein solches begründen? Und ist das Ziel staatlicher Schutzmaßnahmen der Erhalt von kulturellen Kontexten oder der Erwerb kunst- und kulturhistorisch besonders bedeutsamer Einzelwerke für die öffentlichen Museen?

Es waren zwei Interessengruppen, die diese frühen Debatten zum Schutz des deutschen Kunstbesitzes und der Rolle des Staates im Kunstmarkt maßgeblich prägten: einerseits Vertreter der Denkmalschutzbewegung, die schon seit Ende des 19. Jahrhunderts für staatliche Eingriffsrechte an regio-

¹ *Verordnung über die Ausfuhr von Kunstwerken* (AusfVO), 11.12.1919, RGBl. v. 11.12.1919, S. 1961–1962.

nal bedeutsamen Kulturgütern aus Privateigentum eintraten, andererseits Berliner Museumsbeamte, allen voran der Generaldirektor der Königlichen Museen zu Berlin Wilhelm von Bode, die den Erhalt einzelner besonders bedeutsamer Kunstwerke für die Berliner Sammlungen durch den Währungsverfall gefährdet sahen. Beide hatten einen nicht unwesentlichen Anteil an der Erarbeitung der *Verordnung über die Ausfuhr von Kunstwerken*, interpretierten ihre Aufgaben und Ziele aber völlig unterschiedlich. Einige der Differenzen und Widersprüche, die den deutschen Abwanderungsschutz bis heute prägen, können auf diesen grundsätzlichen Konflikt zurückgeführt werden. Die Genese der Verordnung, die bereits von Maria Obenaus rekonstruiert wurde,² soll in diesem Text im Hinblick auf die Anteile dieser beiden Interessengruppen beschrieben werden.

Zur Rolle des Staates im Kunstmarkt aus Sicht der Denkmalpflege und der Museen

Der Erlass der *Verordnung über die Ausfuhr von Kunstwerken* wird meist als spontane Maßnahme zur Bekämpfung der Abwanderung wichtiger Kunstwerke aus dem Deutschen Reich nach dem Ersten Weltkrieg gedeutet.³ Obwohl der Ausverkauf sicherlich der entscheidende Anlass war, hat die Verordnung eine spezifische Vorgeschichte im Denkmalschutz. So finden sich bereits in den Debatten zum Denkmalschutz und in den Landesdenkmalschutzgesetzen vom Anfang des 20. Jahrhunderts Vorschläge und Beispiele für Maßnahmen, die die Abwanderung des regional bedeutsamen Kunstbesitzes verhindern sollten. Insofern war die Forderung des Schutzes beweglicher Kulturgüter im Vorfeld des Verordnungserlasses vonseiten der Denkmalschutzbewegung nicht nur eine Reaktion auf die akute Krisensituation nach Ende des Ersten Weltkrieges, sondern das Ergebnis ihres langen Kampfes.

Zwar kann man die Geschichte der Denkmalpflege bis in die Antike zurückverfolgen,⁴ die moderne Denkmalschutzbewegung entstand aber

2 Maria Obenaus: *Für die Nation gesichert? Das „Verzeichnis der national wertvollen Kunstwerke“. Entstehung, Etablierung und Instrumentalisierung 1919–1945*, Berlin 2016, S. 22–70.

3 Zum Beispiel Lucas Elmenhorst: „Einführung“, in: ders./Volker Wiese (Hg.): *Kulturgutschutzgesetz. Kommentar*, München 2018, S. 1–16.

4 Felix Hammer: *Die geschichtliche Entwicklung des Denkmalrechts in Deutschland*, Tübingen 1995, S. 8.

erst im Laufe des 19. Jahrhunderts. In Deutschland wurde die Denkmalpflege zum Ende des 19. Jahrhunderts professionalisiert und durch die Heimatschutzbewegung popularisiert.⁵ So wurde sie Teil einer breiteren gesellschaftlichen Modernitätskritik, die sich gegen Urbanisierung, Industrialisierung, Umweltzerstörung und Kommerzialisierung der Kultur wandte.⁶ Diesen rapiden Veränderungen sollte die Pflege von Tradition und Kultur entgegengestellt werden, wobei Denkmälern die Funktion zugeschrieben wurde, die Vergangenheit lebendig und erlebbar zu halten und damit der als Bedrohung wahrgenommenen Moderne etwas entgegenzusetzen.⁷ Der Staat sollte zum Schutz der bedeutenden Kulturdenkmäler neue Befugnisse bekommen.⁸ Organisatorisch war die Denkmalschutzbewegung am Anfang des 20. Jahrhunderts eine feste Größe im Deutschen Reich. Ein besonders wichtiges Forum war dabei der *Tag für Denkmalpflege*, der ab 1900 jährlich zusammentrat und bei dem sowohl grundsätzliche Fragen als auch wichtige Einzelfälle debattiert wurden.⁹

In dieser Zeit entstanden in einigen deutschen Ländern auch die ersten Denkmalschutzgesetze, die wie in Hessen oder Oldenburg teils auch bewegliche Kulturdenkmäler einbezogen. Während in Artikel 3 des hessischen Denkmalschutzgesetzes von 1902 bewegliche Denkmäler nur dann Gegenstand von staatlichen Maßnahmen sein konnten, wenn sie sich „im Besitz von Gemeinden, Kirchen, Religionsgemeinschaften oder öffentlichen Stiftungen befinden“,¹⁰ ging das im Jahr 1911 in Oldenburg erlassene Gesetz weiter: Anwendung fand es nach § 1 Abs. 5 auch „auf bewegliche Gegenstände (auch Urkunden), deren Erhaltung wegen ihrer Bedeutung für die Geschichte insbesondere auch die Kunst-, Kultur-, und Naturgeschichte des Großherzogtums im öffentlichen Interesse liegt“.¹¹ Geschützt wurden hier allerdings nur diejenigen Gegenstände, die Bedeutung für die Geschichte des Großherzogtums hatten. Besonders wertvolle oder künstlerisch bedeutsame Objekte ohne Bezug zur Heimatgeschichte fielen nicht unter das Gesetz. Bei Eintragung in die Denkmalliste (§ 1 Abs. 5 Unterabs. 2) standen

5 Rudy Koshar: *Germany's Transient Past. Preservation and National Memory in the Twentieth Century*, Chapel Hill 1998, S. 17–44.

6 Winfried Speitkamp: *Die Verwaltung der Geschichte. Denkmalpflege und Staat in Deutschland 1871–1933*, Göttingen 1996, S. 25–53.

7 Otto Sarrazin/Oskar Hofsfeld: „Zur Einführung“, in: *Die Denkmalpflege*, I(1899), S. 1.

8 Speitkamp 1996, S. 314–331.

9 Speitkamp 1996, S. 127–147; Hammer 1995, S. 138–140.

10 Abgedruckt in August Kneer: *Die Denkmalpflege in Deutschland, mit besonderer Berücksichtigung der Rechtsverhältnisse*, Mönchengladbach 1915, S. 205–216.

11 Abgedruckt in Kneer 1915, S. 232–238.

der Denkmalschutzbehörde weiter gehende Maßnahmen zur Verfügung: Die Denkmäler durften nicht verändert, veräußert oder aus dem Gebiet Oldenburgs ausgeführt werden.

Auch gab es bereits eine lange Tradition der kritischen Auseinandersetzung mit dem Privateigentum an beweglichen und unbeweglichen Denkmälern.¹² Die Denkmalschützer versuchten die privaten Eigentumsrechte an Denkmälern zu relativieren und so Eingriffsrechte für die staatlichen Behörden zu ermöglichen.¹³ Eine wichtige Strategie war dabei, der nationalen Gemeinschaft ein Mitbesitzrecht an den herausragenden Zeugnissen ihrer Vorfahren zuzusprechen,¹⁴ ohne Rücksicht auf die als zufällig wahrgenommenen Eigentumsverhältnisse.

Der wichtigste Vertreter der zweiten Gruppe, die die Genese der *Verordnung über die Ausfuhr von Kunstwerken* prägte, war ohne Zweifel Wilhelm von Bode. Nachdem er ab 1883 als Direktor der Berliner Skulpturensammlung und ab 1890 als Direktor der Berliner Gemäldegalerie fungiert hatte, wurde er 1905 zum Generaldirektor der Königlichen Museen zu Berlin ernannt. Sein Einfluss ging aber weit über die Berliner Museen hinaus. Mit der Reichseinigung von 1871 wurde Berlin von einer Residenzstadt zur Hauptstadt eines neuen Nationalstaats. Diese Veränderung betraf auch die Königlichen Museen, denen nun eine repräsentative Rolle für das Deutsche Reich zukam.¹⁵ Dies konnte nur durch eine Erweiterung der Sammlungen plausibel inszeniert werden,¹⁶ und die Königlichen Museen sollten mithilfe einer Ankaufskampagne eine Sammlung aufbauen, die mit den Beständen anderer Hauptstadtmuseen konkurrieren konnte. Bode selbst war wesentlich daran beteiligt, diese Ankäufe zu tätigen,¹⁷ und trug so maßgeblich

12 Speitkamp 1996, S. 375–383.

13 Winfried Speitkamp: „Eigentum, Heimatschutz und Denkmalpflege in Deutschland seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert“, in: Hannes Siegrist/David Sugarman (Hg.): *Eigentum im internationalen Vergleich. 18.–20. Jahrhundert* (Kritische Studien zu Geschichtswissenschaft, Bd. 130), Göttingen 1999, S. 209–224; Speitkamp 1996, S. 375–383.

14 Speitkamp 1996, S. 380.

15 Alexis Joachimides: *Die Museumsreformbewegung in Deutschland und die Entstehung des modernen Museums 1880–1940*, Dresden 2001, S. 53, nachfolgend: Joachimides 2001a.

16 Tillmann von Stockhausen: *Gemäldegalerie Berlin. Die Geschichte ihrer Erwerbungs-politik 1830–1904*, Berlin 2000, S. 173.

17 Joachimides 2001a, S. 54.

dazu bei, das nationale Prestige der Berliner Museen zu steigern.¹⁸ Die Kunstwerke, um deren Erwerb man konkurrierte, wurden als „Trophäen“ im Wettkampf der modernen Staaten gesehen.¹⁹

Ein wesentliches Element von Bodes Erfolg beim Ankauf von Kunstwerken war die Einbindung privater Sammler. Durch den Wirtschaftsboom der Gründerzeit hatten Industrielle im Deutschen Reich enorme Vermögen angehäuft und stellten eine neue Machtelite dar. Während einige von ihnen in dieser Zeit begannen, Kunst zu sammeln, mussten Teile der Aristokratie in Großbritannien und Frankreich wegen des Wertverlusts landwirtschaftlicher Erzeugnisse ihre Kunstsammlungen verkaufen.²⁰ Bode erkannte schon früh die Möglichkeit, die Vermögen dieser kunstinteressierten deutschen Unternehmer für die Königlichen Museen zu nutzen, und kultivierte zu vielen von ihnen persönliche Beziehungen.²¹ Unter viel Aufwand beriet er sie bei Ankäufen und ließ kostspielige Kataloge produzieren.²² Er tat dies ganz offen in der Erwartung, die betreffenden Werke später einmal in die Sammlungen der Berliner Museen integrieren zu können. So schrieb er schon 1889, dass sich die Sammlungsdirektoren gut um die Privatsammler kümmern müssten, denn

nur dadurch wird ein anderes Ziel erreicht werden: das Festhalten und das allmäßige Aufgehen der werthvolleren Privatsammlungen in die Museen desselben Orts, sei es durch Schenkung, Nachlaß oder Ankauf derselben. Daß die Sammlungsvorstände darauf ihr ganz besonderes Augenmerk richten, ist um so nothwendiger, da das Aufgehen der Privatsammlungen in öffentliche Sammlungen sich seit etwa zwei Jahrzehnten im Ausland vor unseren Augen in ganz außerordentlicher Geschwindigkeit

18 Joanna Smalcerz: *Smuggling the Renaissance. The Illicit Export of Artworks Out of Italy, 1861–1909* (Studies in the History of Collecting & Art Markets, Bd. 8), Leiden 2019, S. 91.

19 Von Stockhausen 2000, S. 175.

20 Thomas W. Gaethgens: *Die Museumsinsel im Deutschen Kaiserreich. Zur Kulturpolitik der Museen in der wilhelminischen Epoche*, München 1992, S 13.

21 Zum Vorbild Großbritannien siehe Jeremy Warren: „Bode and the British“, in: Staatliche Museen zu Berlin (Hg): *Jahrbuch der Berliner Museen*, 38(1996), Beiheft „Kengerschaft“, Kolloquium zum 150sten Geburtstag von Wilhelm von Bode, S. 121–142.

22 Esmée Quodbach: „Wilhelm Bode and Johannes Vermeer: Creating a Taste and a Market“, in: Joanna Smalcerz (Hg): *Wilhelm Bode and the Art Market. Connoisseurship, Networking and Control of the Marketplace*, Leiden 2022, S. 67–96, hier S. 76.

vollzieht, wodurch die käufliche Erwerbung guter Kunstwerke täglich schwieriger und kostspieliger wird.²³

Über bereits erfolgte Schenkungen durch Privatpersonen an die Königlichen Museen schrieb er zwei Jahre später selbstbewusst: „They are strictly earned, since they are given in return for advantages I have granted to the givers.“²⁴

Bei seinen Ankaufsreisen in ganz Europa erwarb Bode auch zahlreiche Werke, für die erst nach seiner Rückkehr geklärt wurde, welcher Sammler letztlich welches Stück finanzieren würde. So konnte er flexibel agieren und spontan beachtliche Summen aufbringen.²⁵ Nach und nach baute er so ein Netzwerk aus bekannten Händlern und Sammlern auf und verband seine eigene Kenerschaft mit der Kaufkraft der Sammler. Dabei wuchs sein Einfluss derart, dass er auf dem internationalen Kunstmarkt bald als die personifizierte deutsche Kaufkraft wahrgenommen wurde²⁶ und es zu entscheidenden Verschiebungen innerhalb des europäischen Kunstmarktes kam.²⁷ Besonders in Italien gelang es ihm, wertvolle Kunstwerke anzukaufen, die bis heute wichtige Teile der Sammlung der Staatlichen Museen zu Berlin sind.²⁸ Dabei lag ein beachtlicher Teil des neuen Kunstbesitzes, den Bode für das Deutsche Reich erwarb, zunächst eigentumsrechtlich in der Hand Privater.

23 Wilhelm von Bode: „Die Entwicklung der öffentlichen Sammlungen der Kunst des Mittelalters und der Renaissance in Deutschland seit dem Kriege 1870–71“, in: *Deutsche Rundschau*, 60(1889), S. 129–138, hier S. 136–137.

24 Wilhelm von Bode: „The Berlin Renaissance Museum“, in: *The Fortnightly Review*, 50(1891), S. 506–515, hier S. 508.

25 Olaf Matthes: „James Simon und Wilhelm Bode. Eine fruchtbar-ambivalente Beziehung“, in: James Simon: *Briefe an Wilhelm von Bode 1885–1927*, hrsg. u. komment. v. Olaf Matthes (Schriften zur Geschichte der Berliner Museen, Bd. 6), Wien 2020, S. 9–29, hier S. 16.

26 Smalcerz 2019, S. 20; Warren 1996, S. 123.

27 Joanna Smalcerz: „Introduction: The Entanglement of Art Historical Scholarship, Connoisseurship and the Art Trade in the Late Nineteenth Century“, in: dies. (Hg.): *Wilhelm Bode and the Art Market. Connoisseurship, Networking and Control of the Marketplace*, Leiden 2022, S. 1–15, hier S. 9.

28 Barbara Paul: „Das Kollektionieren ist die edelste aller Leidenschaften!“ Wilhelm von Bode und das Verhältnis zwischen Museum, Kunsthandel und Privatsammlertum“, in: *kritische berichte. Zeitschrift für Kunst- und Kulturwissenschaften*, 3(1993), S. 41–64.



Bildnis einer jungen Dame „Prinzessin von Urbino“, 1. Hälfte 15. Jahrhundert, Urbinatischer Kalkstein, 47 x 43 x 23 cm, Staatliche Museen zu Berlin, Skulpturensammlung

Um seine Ziele zu erreichen, war der spätere Unterstützer der *Verordnung über die Ausfuhr von Kunstwerken* daran beteiligt, das italienische Kulturgutschutzrecht zu umgehen. Nachgewiesen ist das für die *Büste der Prinzessin von Urbino* aus dem 15. Jahrhundert.²⁹ In Italien galt zu dieser Zeit noch immer das sogenannte *Edikt Pacca* aus dem Jahre 1820, das die Ausfuhr von Kunstwerken generell unter einen Genehmigungsvorbehalt stellte.³⁰ Nachdem sich der Berliner Generaldirektor mit dem italienischen Kunsthändler Stefano Bardini im Jahre 1887 über den Kauf geeinigt hatte, organisierte er

29 Smalcerz 2019, S. 27–75.

30 Siehe dazu Amalie Weidner: *Kulturgüter als res extra commercium im internationalen Sachenrecht* (Schriften zum Kulturgüterschutz), Berlin 2001, S. 25–26.

einen Mittelsmann, der seine Rolle im Erwerb verschleiern und die illegale Ausfuhr durchführen sollte.³¹ Obwohl Bode versuchte, die späteren Ermittlungen der italienischen Behörden in dieser Sache zu verhindern, wurde sein Geschäftspartner vom italienischen Staat angeklagt. Die strafrechtliche Verfolgung der Beteiligten scheiterte letztlich aber an der Verjährung.³² Auch wenn zu vermuten ist, dass Bode nicht der Einzige war, der in dieser Sache gegen italienisches Recht verstieß, zeigt der Fall doch, wie weit er zur Durchsetzung seiner Interessen gewillt war zu gehen.

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts kam es zwischen Wilhelm von Bode und verschiedenen Denkmalpflegern dann zu einem grundsätzlichen Konflikt, der Aufschluss gibt über die jeweilige Haltung zur Rolle des Staates im Kunstmarkt. Im Zentrum stand dabei die Sammlungspolitik der Berliner Museen.³³ Gut dokumentiert ist Bodes Scheitern beim Versuch, Teile einer Krypta und eines Kreuzganges aus Würzburg zu kaufen.³⁴ Der Vorgang führte dazu, dass Vertreter der Denkmalpflege gegen Ankäufe von Bode im Inland opponierten und der Erwerb aus Beständen der Kirchen für Bode kaum mehr möglich war.³⁵ In Bayern wurden Stimmen laut, die ein Ausfuhrverbot für alle bedeutsamen Werke im Land forderten, wobei zum Ausland wohlgerne auch Preußen gezählt wurde.³⁶ Im Zuge dessen geriet Bodes Ankaufspolitik auch in anderen europäischen Staaten in die Kritik. Sowohl 1911 als auch 1913 beschäftigte sich dann die Gemeinsame Tagung für Denkmalpflege und Heimatschutz mit der Rolle von Kunsthandel und Museen. Im Hinblick auf Bodes Sammelpraxis besonders bemerkenswert

31 Smalcerz 2019, S. 47–48.

32 Smalcerz 2019, S. 72.

33 Siehe dazu Alexis Joachimides: „Die Ambivalenz des Museums. Kulturpessimisten, Denkmalpfleger, Heimatschützer und die Reform der musealen Praxis um 1900“, in: ders./Sven Kuhrau (Hg.): *Renaissance der Kulturgeschichte? Die Wiederentdeckung des Märkischen Museums in Berlin aus einer europäischen Perspektive*, Dresden 2001, S. 88–108, hier S. 92, nachfolgend: Joachimides 2001b.

34 Frank Matthias Kammel: „Kreuzgang, Krypta und Altäre. Wilhelm von Bodes Erwerbungen monumentalier Kunstwerke und seine Präsentationsvorstellungen für das Deutsche Museum“, in: Staatliche Museen zu Berlin (Hg.): *Jahrbuch der Berliner Museen*, 38(1996), Beiheft „Kennerschaft“. Kolloquium zum 150sten Geburtstag von Wilhelm von Bode, S. 155–175.

35 Kammel 1996, S. 165, 172.

36 Kammel 1996, S. 160.

ist hier der folgende Beitrag von einem wichtigen Theoretiker der Denkmalpflege, Georg Dehio:³⁷

Die Denkmalpflege verteidigt, das Sammelwesen greift aus. Die Denkmalpflege sieht das einzelne Kunstwerk als untrennbares Teil eines historisch gewordenen Kulturorganismus an und um dessen willen, nicht zuerst wegen eines erwarteten ästhetischen Gewinnes, schützt und pflegt sie es; das Sammelwesen hat es mit entwurzelten Gewächsen zu tun, mit Gliedern, die von ihren Körpern getrennt und nach Gutdünken in neue Verbindungen gebracht werden; es will gewinnen, besitzen und genießen; es macht das Kunstwerk zur Ware, zur Beute.³⁸

Dehio scheute sich dann auch nicht, die vollen Implikationen seiner Ansichten zu benennen und jeder, der es wissen wollte, konnte den Bezug zu Wilhelm von Bodes aggressiver Ankaufspolitik herstellen:

Was heißt denn das, wenn wir mit Pathos für unser Land Denkmal- und Heimatschutz proklamieren und im gleichen Atem unsere Sammler loben, die in den Besitzstand fremder Völker einbrechen und diesen antun, was wir für uns verwünschen? Inkonsistenz ist doch wohl nur ein schwacher Name dafür.³⁹

Der Kunsthistoriker formulierte hier zwar besonders pointiert, wendete aber im Grunde nur die theoretischen Grundlagen der Denkmalpflege auf die Praxis an, deren grundsätzliches Ziel es war, authentische, kulturelle Kontexte für Kulturgüter zu erhalten.⁴⁰ Bei der zweiten gemeinsamen Tagung von 1913 argumentierte der Kunsthistoriker und Architekt Cornelius Gustav Gurlitt ähnlich. Er warnte davor, dass man sich der Doppelmoral schuldig mache, wenn man auf der einen Seite Ankäufe von Amerikanern im Deutschen Reich kritisiere, auf der anderen Seite aber selbst internationale Sammlungen mit Werken aus dem Ausland aufbauen wolle und Ausfuhrverboten ablehnend gegenüberstand.⁴¹

37 Georg Dehio: „Denkmalpflege und Museen“, in: Gemeinsame Tagung für Denkmalpflege und Heimatschutz (Hg.): *Gemeinsame Tagung für Denkmalpflege und Heimat- schutz. Salzburg, 14. und 15. September 1911. Stenographischer Bericht*, Berlin 1911, S. 141–151; siehe dazu auch Joachimides 2001b, S. 92.

38 Dehio 1911, S. 141–142.

39 Dehio 1911, S. 141–142.

40 Joachimides 2001b, S. 92.

41 Cornelius Gurlitt: „Kunsthandel und Denkmalpflege“, in: Gemeinsame Tagung für Denkmalpflege und Heimatschutz (Hg.): *Zweite Gemeinsame Tagung für Denkmal-*

In einer Reihe von Artikeln verteidigte sich Bode gegen diese Angriffe. Unter der titelgebenden Frage „Gehören Kunstwerke in die Museen?“ spielte er die Bedeutung des kulturellen Kontextes für Kunstwerke in der zweiten Ausgabe *Der Werkstatt der Kunst* von 1913 herunter und erklärte:

Kunstwerke haben nach unserem modernen Empfinden noch einen anderen, viel wichtigeren Zweck als den der Dekoration oder Stimmungsmachung; sie wollen betrachtet und genossen werden. Der Kunstgenuss ist eine eigene Art der Andacht, und diese kann am besten in den Museen verrichtet werden [...].⁴²

Die in erster Linie ästhetische Wertschätzung rechtfertigte für Bode die Entkontextualisierung der Werke und ihre museale Präsentation an entfernten Orten.⁴³ Dehios schon 1911 vorgetragene Sichtweise lief dem diametral entgegen:

Ein Kunstwerk ist nur technisch eine in sich abgeschlossene Vollexistenz, geistig hängt es mit hundert Fäden mit der Umwelt, in der und für die es einst geschaffen war, zusammen; diese – kann man nicht mit verpflanzen. Wir sehen im Museum das Kunstwerk schärfer, deutlicher als an seinem ursprünglichen Ort, aber wir sehen es nicht richtiger.⁴⁴

Bode wiederum verteidigte nicht nur die Sammlungspolitik der Berliner Museen, sondern auch den internationalen Kunsthandel und sah einen freien Handel mit Kunstwerken und Antiquitäten ohne Handelseinschränkungen als Ideal, zu dem man früher oder später zurückkehren solle.⁴⁵ Zur Rechtfertigung seiner Position waren klare Eigentumsverhältnisse entscheidend und so wehrte Bode sich gegen Dehios Behauptung, er wäre in den „Besitzstand fremder Völker eingebrochen“, mit dem Hinweis auf den rechtmäßigen Erwerb der Objekte im freien Kunsthandel.⁴⁶

Während die Aufgabe des Staates im Kunstmarkt aus Sicht der Denkmalschutzbewegung also darin bestehen sollte, ältere Kunstwerke und andere

pflege und Heimatschutz. Dresden, 25. und 26. September 1913. Stenographischer Bericht, Berlin 1914, S. 80–94, hier S. 81.

42 Wilhelm von Bode: „Gehören Kunstwerke in die Museen?“, in: *Die Werkstatt der Kunst. Organ für die Interessen der bildenden Künstler*, 2(1913), S. 15–17, hier S. 17.

43 Joachimides, 2001a, S. 64.

44 Dehio 1911, S. 144.

45 Wilhelm von Bode: „Zur ‚Inventarisierung des Kunstbesitzes‘“, in: *Vossische Zeitung*, Morgenausgabe, 17.02.1918, S. 2–3, nachfolgend: Bode 1918a.

46 Wilhelm von Bode: „Denkmalpflege und Museen. Eine Erwiderung“, in: *Kunstchronik. Wochenschrift für Kunst und Kunstgewerbe*, 5(1913), S. 65–70, hier S. 67.

bewegliche Denkmäler in ihrem historischen Kontext zu erhalten, vertrat Bode die Auffassung, der Staat müsse die öffentlichen Sammlungen bei der Akquise bedeutender Kunstwerke unterstützen. Vor diesem Hintergrund scheint es erstaunlich, dass 1919 eine Verordnung zur Wahrung des nationalen Kunstbesitzes verabschiedet werden konnte, die sowohl von der Denkmalpflege als auch den Museen begrüßt wurde.

Der Weg zur ersten Verordnung über die Ausfuhr von Kunstwerken

Für den deutschen Kunstmarkt und seine wesentlichen Akteure stellte die Situation am Ende des Ersten Weltkrieges eine Zäsur dar. Die Inflation und die Wirtschaftskrise im Deutschen Reich hatten mehrere relevante Effekte. Einerseits stieg die Nachfrage nach wertbeständigen Gütern, mit denen man sich gegen die wachsende Inflation wappnen wollte. Dazu gehörten auch Kunstwerke aller Art.⁴⁷ Andererseits verlor das ganze Deutsche Reich enorm an Kaufkraft relativ zu anderen Staaten, insbesondere den USA, und wurde so in kurzer Zeit von einer Kunstimport- zu einer Kunstexportnation.⁴⁸

Diese neue Lage regte eine breite Debatte darüber an, wie mit den aufgrund der ökonomischen Misere immer weiter steigenden Kunstreisen und den daraus erwachsenden Folgen für den privaten Kunstbesitz umzugehen sei. Sowohl das Preußische Abgeordnetenhaus,⁴⁹ der Reichstag als auch die verfassungsgebende Nationalversammlung befassten sich mit diesem Problem.⁵⁰ Im Raum stand dabei zunächst ein Ausfuhrverbot für alle Kunstwerke aus dem Reich. Diese neue Situation setzte auch die Denkmalpflege und die Museen unter Handlungszwang.

47 Martin Geyer: *Verkehrte Welt. Revolution, Inflation und Moderne. München 1914–1924* (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Bd. 128), Göttingen 1998, S. 263–265.

48 Dazu Obenaus 2016, S. 32–44.

49 O. A.: Protokoll der 105. Sitzung des Preußischen Hauses der Abgeordneten am 11.12.1917, abgedruckt in: *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten*, 22. Legislaturperiode, 3. Tagung, Bd. 6, 92–107. Sitzung, 16.10.–13.12.1917, ab Spalte 6900.

50 O. A.: Protokoll der 170. Sitzung des Reichstags am 08.06.1918, online abrufbar unter: http://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt_k13_bsb00003408_00670.html, letzter Zugriff am 07.06.2024; o. A.: Protokoll der 83. Sitzung des Reichstags am 19.08.1919, S. 2590, online abrufbar unter: http://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2_wv_bsb000013_00460.html, letzter Zugriff am 07.06.2024.

Die Denkmalpfleger sahen mit Sorge, dass aufgrund der höheren Preise immer mehr kulturelle Objekte zum Verkauf standen und so auch wichtige Zeugnisse der deutschen Kultur ins Ausland abzuwandern drohten. Von den geltenden Denkmalschutzgesetzen der Länder schützten nur wenige auch bewegliche Kulturdenkmäler. Aus diesem Grund erarbeiteten Vertreter der Denkmalpflege bald Vorschläge für staatliche Maßnahmen, um der neuen wirtschaftlichen Situation angemessen zu begegnen. Gut dokumentiert sind diesbezüglich die besonderen Anstrengungen des Geschäftsführenden Ausschusses des Tages für Denkmalpflege, der bei einer Tagung im Juli 1919 zu folgendem Ergebnis kam: „Mit großer Besorgnis sieht der Ausschuß des Tages für Denkmalpflege, daß nach wie vor keine rechtliche Handhabung besteht, die Abwanderung deutschen Kunstgutes in das Ausland zu verhindern.“ Die Reichsregierung wurde dazu aufgefordert, „nunmehr ungesäumt die erforderlichen Sicherungsmaßnahmen zu treffen“.⁵¹

Ein erster Erfolg aus Sicht des Ausschusses war die Verabschiedung des Art. 150 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung vom 14. August 1919, mit dem der verfassungsrechtliche Grundstein für die spätere gesetzliche Regelung des Abwanderungsschutzes gelegt worden war: „Es ist Sache des Reichs, die Abwanderung deutschen Kunstbesitzes in das Ausland zu verhüten.“ Zusammen mit dem Denkmalpfleger Maximilian von Biegeleben hatte der Tag der Denkmalpflege im Vorfeld auf den Abgeordneten Konrad Beyerle eingewirkt, der dem Ausschuss zur Vorbereitung des Entwurfs einer Verfassung für das Deutsche Reich angehörte und für die spätere Formulierung des Artikels verantwortlich war.⁵²

In der Folge setzte sich der Ausschuss des Tages für Denkmalpflege für den Erlass konkreter Regelungen zum Schutz des deutschen Kunstbesitzes vor Abwanderung ins Ausland ein. In einer Erklärung vom 2. Oktober 1919 forderte er:

Wir stehen zwar auf dem Standpunkt, daß es in erster Linie die Aufgabe einer solchen Verfügung ist, alle Kunstwerke dem Vaterland zu erhalten, die irgendwie für die Geschichte der deutschen Kunst und der nationalen Kultur von Bedeutung sind, daß daneben aber auch die Auswanderung der größeren Sammlungen, die bislang öffentlich zugänglich waren und als Gemeinbesitz des deutschen Volkes angesehen werden

51 O. A.: „Tagung für Denkmalpflege“, in: *Die Denkmalpflege*, 21(1919), S. 70.

52 Karl Asal: *Die neuen rechtsrechtlichen Denkmalschutzbestimmungen*, Heidelberg 1923, S. 14; Joseph Krayer: *Denkmalschutz*, Würzburg 1930, S. 108.

konnten, insbesondere auch der fürstlichen Kunstsammlungen, unter allen Umständen verhindert werden sollte.⁵³

Die Währungsgewinne von ein paar Millionen Devisen stünden in keinem Verhältnis mit der „Verarmung Deutschlands an nationalem Kunstbesitz“.⁵⁴

Für Wilhelm von Bode hingegen waren die Preissteigerungen allein zunächst noch kein Grund zum Handeln. Auch nach Ende des Krieges verteidigte er die Sammler, mit denen er jahrelang zusammen gearbeitet hatte.⁵⁵ Für ihn rechtfertigte die Abwanderung von Kunstsammlungen an sich noch kein staatliches Eingreifen und er setzte sich in einer Reihe von Veröffentlichungen für möglichst minimale Eingriffe in den internationalen Kunstmarkt ein. Das im Raum stehende allgemeine Ausfuhrverbot lehnte er ab.⁵⁶ „Eine solche Abwanderung ganz zu verhindern“, schrieb er in der *Kunstchronik* vom 18. Januar 1918, „ist weder möglich noch notwendig; denn schließlich sollen doch nur die künstlerisch und historisch wirklich bedeutenden Werke für unsere öffentlichen Sammlungen gerettet werden.“⁵⁷ Stattdessen schlug er vor, die geplante Maßnahme auf einzelne hervorragende Kunstwerke in Privatbesitz zu beschränken, für die dem Staat ein Vorkaufsrecht eingeräumt wird, wobei man sich bezüglich der Preisgestaltung am üblichen Marktpreis orientieren könnte.⁵⁸ Bode erklärte offen, dass es ihm dabei vorrangig um die musealen Sammelinteressen ging, für die die vorgesehene Regelung negative Auswirkungen haben könnte.⁵⁹ Denn auf das vorgesehene allgemeine Ausfuhrverbot, so befürchtete er, würden andere Länder ihrerseits mit Ausfuhrverboten reagieren. „Besonders der letztere Umstand lässt starken Zweifel zu“, schrieb er 1918,

53 Paul Clemen: „Die Gefährdung des deutschen Kunstbesitzes“, in: *Der Kunstwart und Kulturwart. Halbmonatsschau für Ausdruckskultur auf allen Lebensgebieten*, 8(1920), S. 60–64, hier S. 62.

54 Clemen 1920, S. 62.

55 Wilhelm von Bode: „Öffentlichkeit des Kunstsammelns“, in: *Kunstchronik und Kunstmarkt. Wochenschrift für Kenner und Sammler*, 28(1919), S. 569–571.

56 Wilhelm von Bode: „Ist ein Kunstaufahrerverbot für Deutschland wünschenswert?“, in: *Kunstchronik. Wochenschrift für Kunst und Kunstgewerbe*, 15(1918), S. 161–162, hier S. 162, nachfolgend: Bode 1918b.

57 Bode 1918b, S. 162.

58 Dazu führte Bode weiter aus: „Selbstverständlich müßte der Staat sich dann rasch entscheiden und unter gleichen Bedingungen in den Kauf eintreten.“, Bode 1918b, S. 162.

59 Bode 1918b, S. 162.

ob ein Ausfuhrverbot, dessen Durchführung in Deutschland zudem besonders schwierig sein würde, den deutschen Kunstbesitz nicht eher schädigen als ihm nützen würde; denn allein Frankreich und namentlich England haben gegenüber Deutschland sicherlich wohl das Zehnfache an wertvollem Privatbesitz von Kunstwerken.⁶⁰

Unter dem viel zitierten Begriff des „deutschen Kunstbesitzes“ verstand Bode folglich den Anteil an besonders wertvollen Kunstwerken, der sich im Besitz der deutschen Sammler und Museen befindet. Die Nationalität des Künstlers war dabei ohne Belang, wie der Hinweis auf den wertvollen Kunstbesitz der Engländer und Franzosen verdeutlicht. Dass Bode jede staatliche Maßnahme auch daraufhin prüfen wollte, ob sie Ankäufe im Ausland erschweren würde, macht außerdem klar, dass er den deutschen Kunstbesitz als eine dynamische Größe wahrnahm, bei dem der Verlust bestimmter Werke durch den Ankauf wichtigerer Werke aus dem Ausland ausgeglichen werden konnte. Nachdem Bode die preußische Landesregierung schließlich dazu gedrängt hatte, gesetzliche Maßnahmen gegen die Abwanderung von bedeutenden Kunstwerken in seinem Sinne zu erlassen,⁶¹ legte diese Ende 1918 den Entwurf einer Verordnung vor, die ausgewählte künstlerische Gegenstände von hervorragendem Wert über ein Listenprinzip schützen sollte.⁶² Dieser Entwurf allerdings scheiterte zunächst noch am Reichsbankpräsidenten, der nicht auf die Einnahmen der ausländischen Währung verzichten wollte.⁶³

Die rund ein Jahr später verabschiedete *Verordnung über die Ausfuhr von Kunstwerken* unterschied sich von den Vorgängerentwürfen dann vor allem durch die Formulierung in § 1 Abs. 1, dass jene Werke in ein „Verzeichnis der national wertvollen Kunstwerke“ eingetragen werden sollen, „deren Verbringung in das Ausland einen wesentlichen Verlust für den nationalen Kunstbesitz“ bedeuten würde. Was damit gemeint war, blieb allerdings offen, denn die Verordnung selbst enthielt keine Begriffsbestimmung. Auch die Begründung der Verordnung, die der Nationalversammlung vorgelegt worden war, wurde diesbezüglich nicht konkreter.⁶⁴ Sie beschrieb zunächst,

60 Bode 1918b, S. 162.

61 Kristina Kratz-Kessemeier: *Kunst für die Republik. Die Kunspolitik des preußischen Kultusministeriums 1918 bis 1932*, Berlin 2007, S. 208–209.

62 Asal 1923, S. 37.

63 Asal 1923, S. 37.

64 O. A.: Bericht des Ausschusses für Volkswirtschaft über die Beratung des Entwurfs einer Verordnung über die Ausfuhr von Kunstwerken, Nr. 144 der Ausschuss-Druck-

was der Anlass für die Verordnung gewesen war, nämlich der nach dem Krieg erfolgte wirtschaftliche Zusammenbruch, der die Gefahr erhöht habe, dass „deutsche Kunstwerke aus Privatbesitz“ ins Ausland gebracht würden.⁶⁵ Was aber waren „deutsche Kunstwerke“? Man konnte dabei begreiflicherweise sowohl an die Nationalität des Eigentümers als auch an die Nationalität des Künstlers oder den inhaltlichen Bezug zur Geschichte des deutschen Nationalstaates denken. Weiter heißt es in der Begründung zum Zweck der Norm, sie solle verhindern, „daß im Inland befindliche hervorragende Kunstwerke“ unwiederbringlich ins Ausland verbracht würden. Dies müsse aus „nationalen sowie ethischen Gründen“ verhindert werden.⁶⁶ Schließlich wird auf die genannte Bestimmung der Reichsverfassung verwiesen, die die Verhinderung der Abwanderung des deutschen Kunstbesitzes zur Aufgabe des Reiches mache. Dazu wären auch andere Instrumente infrage gekommen, wie das zunächst vorgesehene allgemeine Ausfuhrverbot oder Ausfuhrzölle, die jedoch den Aufbau eines aufwendigen Verwaltungsapparates erfordert hätten.⁶⁷

Die Interpretation der Verordnung durch die Denkmalpflege und die Museen

Schon kurz nach dem Erlass der Verordnung zeigte sich, dass Denkmalpfleger und Museumsvertreter den ersten Paragrafen dann auch entsprechend ihrer jeweiligen kulturpolitischen Interessen interpretierten. Besonders deutlich wurde das bei einer Besprechung verschiedener Reichs- und Ländervertreter zur Anwendung der Verordnung am 5. Januar 1920. Zweck dieser Besprechung war es, festzusetzen, „nach welchen Gesichtspunkten das Verzeichnis der geschützten Kunstwerke aufgestellt werden sollte“.⁶⁸ Für Preußen war unter anderem der Direktor der Staatlichen Museen zu Berlin Otto von Falke anwesend, der Bode im Amt nachgefolgt war. Für Bayern

sachen, 16.12.1919, abgedruckt in: *Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung. Anlagen zu den Stenographischen Berichten*, Bd. 340, Nr. 1814, S. 1885–1886.

65 Ausschussbericht vom 16.12.1919, S. 1886.

66 Ausschussbericht vom 16.12.1919, S. 1886.

67 Ausschussbericht vom 16.12.1919, S. 1886.

68 O. A.: „Niederschrift über eine Besprechung der Verordnung vom 11. Dezember 1919 betr. die Ausfuhr von Kunstwerken und der Aufstellung eines Reichskunstwartes, abgehalten im Gebäude des Bayerischen Nationalmuseums in München am 05. Januar 1920“, 05.01.1920, überliefert in: BArch R 43-I/818: Museen, Kunstsammlungen, Kunstwerke, Bd. 1, 1919–1925, Bl. 46.

nahm neben dem Direktor der Bayerischen Staatsgemäldesammlungen Friedrich Dörnhöffer unter anderen auch Georg Hager, der Vorstand des Landesamtes für Denkmalpflege, teil.

Man kann anhand dieser Besprechung sehr gut nachvollziehen, dass die im vorherigen Teil skizzierten Vorstellungen von den Aufgaben und Zielen des Abwanderungsschutzes hier wieder aufgegriffen wurden. Während die Vertreter Preußens entsprechend ihrer Profession weiter die Interessen der Museen stark machten, traten die Gesandten aus Bayern eher für die Belange der Denkmalpflege ein. So stellte Otto von Falke zunächst fest, dass nicht ganze Sammlungen geschützt werden sollten und dass auch angemessen auf die Belange der Kunsthändler eingegangen werden müsse.⁶⁹ Daraufhin ging der bayerische Ministerialrat Richard Henschel zur Begriffskonkretisierung über. Es müsse klarer gemacht werden, was ein national wertvolles Kunstwerk sei.⁷⁰ Dabei sprach er sich dafür aus, nur Kunstwerke deutscher Herkunft zu schützen oder Werke, die mit der „deutschnationalen Kulturgeschichte“ in einem sehr engen Zusammenhang stünden.⁷¹ Neu aus dem Ausland eingeführte Kunstwerke, „die mit der deutschen Geschichte noch nicht verwachsen sind“, gehörten nicht dazu.⁷² Dem widersprach Unterstaatssekretär Theodor Lewald aus dem Reichsinnenministerium umgehend. Man solle sich in keiner Weise auf den Begriff „deutsche Herkunft“ beschränken.⁷³ Es komme allein auf den kunsthistorischen Wert eines Werkes an und ob mit einem Verkauf ins Ausland zu rechnen sei. So sei auch der hohe Anteil von Kunstwerken ausländischer Herkunft auf der preußischen Liste zu erklären, denn diese seien besonders von Ankaufsbemühungen ausländischer Sammler betroffen. Der damalige Direktor der Staatsgalerie Stuttgart und spätere „Reichskunstwart“ Edwin Redslob, der als Vertreter Württembergs sprach, ging im Rahmen dieser Besprechung konkret auf Wilhelm von Bode ein und gab zu Protokoll: „Was z. B. Bode hereingebracht hat, ist nationaler Kunstsitz.“⁷⁴ Später nahm auch Lewald Bezug auf jene Kunstwerke, die private Sammler aufgrund von Bodes Anregung gekauft hätten. Auch diese Werke, die häufig erst kürzlich

69 Besprechung vom 05.01.1920, Bl. 46.

70 Besprechung vom 05.01.1920, Bl. 47–48.

71 Besprechung vom 05.01.1920, Bl. 47–48.

72 Besprechung vom 05.01.1920, Bl. 47–48.

73 Besprechung vom 05.01.1920, Bl. 47–48.

74 Besprechung vom 05.01.1920, Bl. 48.

ins Deutsche Reich eingeführt worden waren, seien schützenswert.⁷⁵ Der preußische Ministerialrat Friedrich Trendelenburg kam daraufhin auf sein Verständnis des Schutzgegenstandes zurück, den „Kunstbesitz der Nation“. Dieser umfasse alle besonders wertvollen Werke unabhängig von ihrer Herkunft oder ihrer Bedeutung für die deutsche Öffentlichkeit.⁷⁶ Der Vertreter Badens, Ministerialrat Otto Bartning, regte am Ende der Besprechung noch an, dass man sich mit dem Ausschuss für Denkmalpflege⁷⁷ koordinieren könne, woraufhin von Falke entgegnete, dass dieser mit dem Kunstaufahrerverbot nichts zu tun hätte.⁷⁸

Auch an anderer Stelle kann man feststellen, dass Denkmalpfleger die Verordnung gänzlich anders verstanden als Museumsvertreter. Der einflussreiche Denkmalpfleger Paul Clemen sprach auf der dritten Tagung für Denkmalpflege und Heimatschutz am 24. September 1920 über „Die Gefährdung des deutschen Kunstbesitzes und gesetzliche Maßnahmen dagegen“.⁷⁹ Zentrale Frage seines Vortrags war, welche Kunstwerke von der Verordnung geschützt werden sollten. Clemen trat für die Konzentration des Schutzes auf deutsche Kunstwerke oder Kunstwerke aus dem Ausland ein, die schon seit Jahrhunderten in deutschen Sammlungen vertreten wa-

75 „Auch kann man die Privatsammlungen nicht ohne Weiteres anders behandeln wie die staatlichen. Denn auch sie sind von den Staaten gefördert worden vielfach in der begründeten Hoffnung, daß ein erheblicher Teil von ihnen dereinst durch Schenkung oder letztwillige Verfügung auf den Staat übergehen werde. So hat auch Bode die Privatsammlungen häufig auf Kaufmöglichkeiten aufmerksam gemacht, um den internationalen Kunstbesitz Deutschlands zu stärken. Deshalb können auch Kunstwerke, die erst kürzlich nach Deutschland eingeführt wurden, zum nationalen wertvollen Kunstbesitz zu zählen.“, Besprechung vom 05.01.1920 Bl. 49.

76 „Übrigens sind die Privatsammlungen alle durch Ausstellung mehr oder weniger der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden. Daran knüpft die Verordnung auch gar nicht an, sondern daran, daß wir zur Zeit einen wertvollen Kunstbesitz haben, der uns entwunden zu werden droht und über die jetzige Ausfuhrgefahr hinaus festgehalten werden soll. Deshalb kann man nicht darauf abstellen, wieviele Jahre der Gegenstand im inländischen Privatbesitz ist. Dem Kunsthandel wird man dadurch Rechnung tragen müssen, daß man die Liste sachlich eng beschränkt d.h. auf wirklich ganz wertvolle Stücke.“, Besprechung vom 05.01.1920, Bl. 49.

77 Der Kontext lässt vermuten, dass Bartning hier den Geschäftsführenden Ausschuss des Tages für Denkmalpflege meinte, Besprechung vom 05.01.1920, Bl. 63.

78 Besprechung vom 05.01.1920, Bl. 63.

79 Paul Clemen: „Die Gefährdung des deutschen Kunstbesitzes und gesetzliche Maßnahmen dagegen“, in: Gemeinsame Tagung für Denkmalpflege und Heimatschutz (Hg.): *Dritte Gemeinsame Tagung für Denkmalpflege und Heimatschutz. Eisenach, 23. und 24. März 1920. Stenographischer Bericht*, Berlin 1920, S. 95–131.

ren.⁸⁰ Das sei aus der Aufnahme des Wortes „national“ in der Verordnung abzuleiten. Clemen argumentierte weiter, dass erst der einschränkende Verweis auf den „nationalen Kunstbesitz“ dafür verantwortlich gewesen sei, dass die Verordnung in der Öffentlichkeit so positiv aufgenommen worden sei.⁸¹ Dass die Berliner Museumsdirektoren diesbezüglich ein anderes Verständnis hatten, war ihm nicht entgangen: „Man darf auch nicht nur den einseitigen Maßstab etwa einer hauptstädtischen musealen Schätzung und einer hauptstädtischen Museumspolitik anlegen“, erklärte er,

sondern muß sich vor Augen halten, daß im höchsten Sinne für die nationale Geschichte wertvoll in der Provinz oder an der Peripherie ein Kunstwerk erscheinen kann, das gar nicht im Handelssinne als hauptstädtisches Museumsoberobjekt ersten Ranges erscheinen kann.⁸²

Auch äußerte er sich skeptisch über die Vorstellung von Falkes, die Eintragung von Werken ohne Rücksicht auf ihre Herkunft, allein auf Grundlage ihrer „hohen Klasse“ vorzunehmen.⁸³ Er kontrastierte seine Position explizit mit der Position des Referenten auf der dritten Tagung des deutschen Museumsbundes, Gustav Pauli, der erklärt hatte, dass nicht einmal vorzugsweise deutsche Kunst geschützt werden solle, sondern es allein auf den kulturellen Wert eines Objektes ankomme.⁸⁴ Dementsprechend hatte auch Bode selbst die Verordnung nur wenige Tage nach ihrem Erlass kommentiert und herausgestellt, dass sich das Verbot „auf Werke von hervorragendem künstlerischem und historischem Wert“ beschränke.⁸⁵

Das spezifische Verständnis der Denkmalschützer kann man auch in der juristischen Fachliteratur wiedererkennen, die die *Verordnung über die Ausfuhr von Kunstwerken* teils als denkmalschützerische Norm einordnete und ihren Anwendungsbereich entsprechend eingeschränkt interpretierte. In seiner Dissertation *Denkmalschutz* schreibt dazu beispielsweise der Jurist Joseph Krayer ganz selbstverständlich: „Das Ausfuhrverbot treffen [sic]

80 Clemen 1920, S. 104.

81 Clemen 1920, S. 104.

82 Clemen 1920, S. 104.

83 Clemen argumentiert das am Beispiel von chinesischem Porzellan, Clemen 1920, S. 105.

84 Clemen 1920, S. 104; Victor Dirksen: „Die Tagung des Deutschen Museumsbundes in Lübeck“, in: *Kunstchronik und Kunstmarkt. Wochenschrift für Kenner und Sammler*, 48(1920), S. 923–929, hier S. 924.

85 Wilhelm von Bode: „Das neue Kunst-Notgesetz“, in: *Dortmunder Zeitung*, 30.12.1919, S. 1–2, hier S. 1.

Meisterwerke deutscher Herkunft, die wesentliche Bedeutung für deutsche Kultur und Kunst haben.“⁸⁶ Auch der Jurist Karl Asal, der die Verordnung in seiner Dissertation *Die neuen rechtsrechtlichen Denkmalschutzbestimmungen* behandelte, schrieb über ihren Anwendungsbereich:

Gemeint ist der Bestand an solchen Werken, die für die deutsche Kunst und Kultur wesentliche Bedeutung beanspruchen dürfen. Es kommen also nur Meisterwerke, und zwar in 1. Linie solche deutscher Herkunft in Betracht. Werken [sic] ausländischer Meister werden dem ‚nationalen Kunstbesitz‘ nur unter [der] Voraussetzung zuzurechnen sein, dass sie schon seit geraumer Zeit mit unserem Kunst- und Kulturleben auf das Engste verwachsen sind.⁸⁷

Beide Einschätzungen spiegeln gleichwohl nicht die damals übliche und maßgeblich durch Preußen geprägte Rechtspraxis wider, denn Kunstwerke nicht deutscher Herkunft machten trotz der Kritik aus Bayern im ersten Verzeichnis der national wertvollen Kunstwerke von 1922 einen wichtigen Anteil der Unterschutzstellungen aus.⁸⁸

Denkmalpfleger und Museumsvertreter interpretierten die Verordnung also von Beginn an unterschiedlich und entwickelten so zwei divergente Vorstellungen von den Aufgaben des Abwanderungsschutzes. Insbesondere auf die Frage, was „nationaler Kunstbesitz“ war und welche Teile des Besitzes geschützt werden sollten, fanden sie unterschiedliche Antworten. Die Denkmalpfleger interpretierten die Verordnung vor dem Hintergrund ihres langen Kampfes gegen die Kommerzialisierung der deutschen Kultur und rechneten nur jene Werke zum schützenswerten Kunstbesitz, die der deutschen Nation zugerechnet werden konnten.⁸⁹ Diese Zuordnung ließ sich ihrer Auffassung nach nur für Kunstwerke deutscher Künstler oder Werke, die mit der deutschen Kultur durch eine lange Geschichte verbunden wa-

86 Krayer 1930, S. 114.

87 Asal 1923, S. 39.

88 Obenau 2016, S. 144–148.

89 Dazu Clemen 1920, S. 81: „Für die Auffassung, dass die für die deutsche Kunstgeschichte wesentlichen Werke in keiner Weise *dem Vaterlande entfremdet* [Hervorhebung d. Verf.] werden dürfen, darf man sich auf die viel strengere und von einem höheren Verantwortungsgefühl zeugende Auffassung des Auslandes berufen, etwa auf die Definition, die schon in dem Gesetz über den Schutz der Kunstdenkmäler und Altertümer in Griechenland vom Jahre 1834 gegeben ist, das einfach bestimmt, daß alle antiken Denkmäler als von den hellenischen Vorfahren herrührend Nationalgut aller Hellenen seien, auf die verwandten Erklärungen in den italienischen, türkischen, bulgarischen Kunstgesetzen.“

ren, rechtfertigen. Die Werke sollten nicht dem internationalen Kunstmarkt überlassen werden, der kulturelle Bindungen zu zerstören und die Kunstwerke zu „entfremden“ drohte. Dies zu verhindern war in ihren Augen die eigentliche Aufgabe des Abwanderungsschutzes und so galten ihnen die weiter gehenden kulturgutschützenden Normen in Griechenland oder Italien, die Bode verachtete, als Vorbild. Insofern ist es nur konsequent, dass Clemen die Verordnung als ersten Schritt hin zu einer „teilweisen Sozialisierung des Kunstbesitzes“ sah.⁹⁰ Seiner Auffassung nach sollte die Verordnung am Anfang einer Reihe von gesetzlichen Maßnahmen stehen, die das Privateigentum an heimischer Kunst einschränken.

Die Vertreter der Berliner Museen interpretierten die Verordnung hingenommen im Lichte ihrer eigenen Sammelinteressen. Sie wollten den Ausverkauf jener Kunstwerke ins Ausland verhindern, die häufig erst während der letzten 40 Jahre über den Handel ins Deutsche Reich gebracht worden waren. Zum schützenswerten nationalen Kunstbesitz zählten demzufolge lediglich die kunsthistorisch besonders bedeutsamen Werke unabhängig von ihrem Entstehungskontext. Dahinter stand das Interesse, diese Werke mithilfe abwanderungsschützender Maßnahmen zumindest potenziell für die öffentlichen Museen zu sichern. Die Verordnung sollte aus ihrer Sicht die temporäre Schwächung der deutschen Kaufkraft ausgleichen, wobei es nicht darum ging, den Kunstmarkt grundsätzlich zu beschränken, sondern die verringerte fiskalische Kapazität durch staatlichen Zwang auszugleichen. In diesem Sinne verstand Bode auch die italienischen Regelungen zum Abwanderungsschutz. Die dort geltenden Ausfuhr- und Veräußerungsverbote würden als Mittel genutzt, um in Ankaufsverhandlungen mit den Eigentümern eintreten und die Kunstwerke schließlich in öffentliches Eigentum überführen zu können.⁹¹ Der deutschen Nation würde nicht dadurch gedient, dass alle deutschen Kunstwerke in ihrem historischen Kontext blieben, sondern indem die besten Werke im Land gehalten und möglichst in öffentlichen Sammlungen ausgestellt würden.⁹² Für die Berliner Museumsbeamten war die Überführung von hervorragenden Kunstwerken aus

90 Clemen 1920, S. 81.

91 Bode 1918a, S. 2.

92 Bode war der Ansicht, dass die deutsche Kunst mehr Einfluss durch Werke aus dem Ausland brauchte, siehe Wilhelm von Bode: „Zur Förderung der deutschen Kunst“, in: *Kölnische Zeitung*, 28.10.1988, abgedruckt in: Staatliche Museen zu Berlin (Hg): *Wilhelm von Bode als Zeitgenosse der Kunst. Zum 150. Geburtstag*, Ausst. Kat., Staatliche Museen zu Berlin, Berlin 1995, S. 87–94.

Privateigentum in öffentliches Eigentum folglich ein zentrales Element des Abwanderungsschutzes.

Die Verordnung von 1919 stellte also kein vollkommen durchdachtes Regulierungsprogramm des Kunstmarktes dar. Vielmehr versuchte man in einer Zeit, in der der Staat durch die Haushaltslage fiskalisch nicht handlungsfähig war, staatliche Behörden mit Eingriffsmöglichkeiten auszustatten, mit denen dann im Kunstmarkt unterschiedliche Ziele verfolgt werden konnten. Dabei erwies sich das Mittel des listenbasierten Ausfuhr genehmigungsvorbehaltes als konsensfähig und flexibel, denn aufgrund der offenen Formulierung der Eintragungsvoraussetzung in § 1 Abs. 1 ließen sich die unterschiedlichen Vorstellungen vom staatlichen Engagement im Kunstmarkt realisieren.

Die unterschiedlichen Vorstellungen von den Aufgaben des Abwanderungsschutzes auf Landesebene spiegeln sich auch in den Verzeichnissen der national wertvollen Kunstwerke wider. Wie Maria Obenaus herausgearbeitet hat, war die Umsetzung der Verordnung schon während der ersten Jahre äußerst uneinheitlich.⁹³ Während Bayern beispielsweise ganz überwiegend (86 Prozent) Kunstwerke aus Deutschland eintrug, lag deren Anteil in Preußen bei nur rund 40 Prozent.⁹⁴ Die föderal uneinheitliche Umsetzung wurde in der Folge immer wieder kritisiert und die Erarbeitung gemeinsamer Richtlinien gefordert. Ein wichtiger Faktor war dabei, dass die Sammelinteressen der Museen bei der Anwendung der Verordnung eine entscheidende Rolle spielten.⁹⁵ Verfahrenseinleitungen und Eintragungen wurden, wie von Bode angedacht, als Druckmittel in Verhandlungen mit Privateigentümern verwendet. Auch das war neben der uneinheitlichen Anwendung der Verordnung als solcher, die zu immer neuen Grundsatz debatten Anlass gab, ein wichtiger Grund dafür, dass die gesetzliche Regelung im Laufe der 1920er Jahre in Fachkreisen an Unterstützung verlor.⁹⁶ Dennoch wurden in dieser Zeit weder die vagen gesetzlichen Eintragungsvoraussetzungen präzisiert noch das Verwaltungsverfahren reformiert.

93 Obenaus 2016, S. 207.

94 Obenaus 2016, S. 144.

95 Obenaus 2016, S. 286–298.

96 Obenaus 2016, S. 207–208.

Der Abwanderungsschutz seit Gründung der Bundesrepublik

Nach dem Zweiten Weltkrieg waren die Bedingungen, unter denen die Kulturverwaltungen arbeiteten, denjenigen, unter denen die Verordnung 1919 verabschiedet wurde, erstaunlich ähnlich. Die Abwanderung wichtiger Kunstwerke aus Privateigentum infolge der katastrophalen wirtschaftlichen Lage provozierte eine erneute Debatte zur staatlichen Regulierung des Kunstmarkts und eine kontroverse Diskussion des Abwanderungsschutzes. Wie Nina Kathalin Kummer in diesem Band gezeigt hat, standen sich dabei abermals Vertreter der Denkmalpflege und der Museen gegenüber und hatten unterschiedliche Vorstellungen vom Zweck abwanderungsschützender Maßnahmen.⁹⁷ Mit dem *Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung* vom 6. August 1955 wurden schließlich wesentliche Elemente der Weimarer Vorgängerregelung, vor allem die offene Zweckformulierung und die vagen Eintragungsvoraussetzungen, übernommen.

Dass die dazu bestehenden divergenten Vorstellungen auch in der bundesrepublikanischen Umsetzung nebeneinander existierten, lässt sich an den insgesamt vier Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zur Eintragung von Kulturgütern in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes erkennen. Der wohl einflussreichste Kriterienkatalog war derjenige, den die Konferenz 1983 verabschiedete und der häufig von Verwaltungsgerichten (teilweise auch nachdem neuere Empfehlungen verabschiedet worden waren) in Urteilen zitiert und zur Konkretisierung der Tatbestandsmerkmale herangezogen wurde.⁹⁸ Darin wurde beschlossen, dass sowohl „a) wichtige Objekte von Künstlern, die internationalen Rang haben“, geschützt werden müssten als auch „e) die wichtigsten Objekte, die für die regionale oder lokale Geschichte von besonderer Bedeutung sind“.⁹⁹ Dass sowohl Kunst von internationalem Rang als auch Objekte, die für die lokale Geschichte von besonderer Bedeutung sind, genannt werden, könnte zunächst irritieren. Auf der Grundlage des zuvor Dargelegten kann man jedoch erkennen, dass (a) im Grunde genommen der Argumentation Wilhelm von Bodes entspricht und (e) den Vorstellungen von Georg Dehio und anderen Denkmal-

97 Siehe dazu den Beitrag von Nina Kathalin Kummer in diesem Band, S. 51.

98 VG Hannover: Urteil v. 09.06.1989 – 6 A 69/87, NVwZ-RR 1991, S. 643; VG Berlin: Urteil v. 22.01.2015 – VG 1 K 228.II, ZUM-RD 2015, S. 611.

99 Kultusministerkonferenz: „Kriterienkatalog zum Vollzug des Gesetzes gegen Abwanderung vom 6.8.1955“, 20.05.1983, abgedruckt in: *Sammlung der Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Kulturminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*, Nr. 2005.

pflegern des Kaiserreichs und der Weimarer Republik ähnelt. Juristisch war es bis zur Novellierung des Kulturgutschutzgesetzes tatsächlich umstritten, ob es einen „wie auch immer gearteten Bezug zur deutschen Kultur“ für die Eintragung von Kulturgütern in das Schutzverzeichnis braucht.¹⁰⁰

Was folgt daraus? Probleme und Inkonsistenzen im deutschen Abwanderungsschutz

Man kann also nachweisen, dass es seit 1919 zwei unterschiedliche Vorstellungen davon gab, welche Kulturgüter aus welchem Grund durch staatliche Maßnahmen vor der Abwanderung ins Ausland geschützt werden sollen. Der Wortlaut der Norm und die Anwendung des Gesetzes wurde bis 2016 nicht nur von der Denkmalpflege geprägt, der es vorrangig um den Erhalt des kulturellen Kontextes ging, sondern mindestens genauso stark von Museumsvertretern, die die Erweiterung der eigenen Sammlung durch bedeutende Werke aus Privateigentum zum Ziel hatten. Es war dann dem besonderen politischen Moment nach dem Ende des Ersten Weltkrieges geschuldet, dass beide Vorstellungen in einer Norm zusammengefallen sind. Das ist nicht nur für das Verständnis der Gesetzgebungsgeschichte relevant, sondern auch für das Verständnis der Gesetzesanwendung bis in die unmittelbare Gegenwart.

So lässt sich dadurch zunächst die besondere Rolle der Museen im Verfahren besser verstehen. Wilhelm von Bode hatte es verstanden, seine fachliche Kompetenz sowohl bei der Beratung der Sammler als auch im Umgang mit der preußischen Landesregierung zu nutzen. Wegen der Konzentration der kunsthistorischen Expertise in den Museen waren sowohl die Privatsammler als auch die Verwaltungsbeamten auf die Einschätzungen der Museumsfachleute angewiesen. Deswegen reagierte Bode auch so empfindlich auf Kunsthistoriker, die sich in den Dienst des Kunsthandels stellten und das Wissensmonopol der Museen bedrohten.¹⁰¹ Der kunsthistorische Sachverstand war dann auch das Mittel, mit dem die Museen

100 Norbert Bernsdorff/Andreas Kleine-Tebbe: *Kulturgutschutz in Deutschland. Ein Kommentar*, Köln u. a. 1996, S. 35.

101 Wilhelm von Bode: „Sollen sich die deutschen Kunsthistoriker zu einer Fachgenossenschaft zusammenschließen?“, in: *Kunstchronik. Wochenschrift für Kunst und Kunstgewerbe*, 32(1917), S. 337–341; Andrea Meyer: *Kämpfe um die Professionalisierung des Museums. Karl Koetschau, die Museumskunde und der Deutsche Museumsbund 1905–1939*, Bielefeld 2021.

ihrer Sammelinteressen im Abwanderungsschutz zur Geltung bringen konnten,¹⁰² denn die Kulturbehörden hatten bei der Durchsetzung von Anfang an ein Informationsproblem. Zum einen hatten die zuständigen Verwaltungsbeamten selbst in der Regel keinen Überblick über den Kunstmarkt und wussten nicht, wem welche Kunstwerke gehörten. Zum anderen mussten sie Fachleute zu verschiedenen Künstlern und Epochen befragen, um die Klassifizierung eines Werkes als „national wertvoll“ vornehmen zu können. Dazu konnten sie auf das Wissen der Museumsbeamten zurückgreifen, wodurch diesen im Verfahren eine zentrale Rolle zukam. Wie Charlotte Klonk in ihrem Beitrag zu diesem Band deutlich macht, wurde diesem Umstand mit den Ausführungsbestimmungen zur ersten Verordnung von 1919 noch explizit Rechnung getragen; und obwohl den Museen gemäß den Durchführungsverordnungen zum Gesetz von 1955 kein offizielles Antragsrecht zugesprochen wurde, gingen die Kulturbehörden weiterhin davon aus, dass sie sich mit entsprechenden Hinweisen ins Verfahren einbringen würden.¹⁰³

Wie Nina Kathalin Kummer gezeigt hat, kann diese besondere Rolle der Museen auch erklären, warum das Gesetz in der Bundesrepublik föderal so uneinheitlich umgesetzt wurde und die Anzahl und Art der unter Abwanderungsschutz gestellten Objekte in den einzelnen Ländern teils so stark voneinander abweichen.¹⁰⁴ Es zeigt sich zum Beispiel, dass Berlin bis heute einen größeren Anteil an Gemälden internationaler Herkunft vor Abwanderung schützt, denn in der Hauptstadt spielen große Museen eine bedeutendere Rolle als in anderen Ländern. Das galt auch schon, wie Maria Obenaus gezeigt hat, für Preußen.¹⁰⁵ In Bayern hingegen spielte die Denkmalbehörde bei der Durchführung des Abwanderungsschutzes eine wichtige Rolle. Das könnte mit erklären, warum das Land das Kulturgutschutzgesetz viel breiter anwendet als andere Länder und zum Beispiel auch vermehrt Güter aus der Technikgeschichte schützt.¹⁰⁶

Aus rechtshistorischer Perspektive muss man den gesetzlichen Abwanderungsschutz in Deutschland folglich als ein Instrument verstehen, mit dem verschiedene öffentliche Institutionen ein Mittel zur Durchsetzung

102 Siehe dazu den Beitrag von Nina Kathalin Kummer in diesem Band, S. 45–46.

103 Siehe dazu den Beitrag von Charlotte Klonk in diesem Band, S. 100.

104 Siehe dazu den Beitrag von Nina Kathalin Kummer in diesem Band, S. 34, 55.

105 Obenaus 2016, S. 144.

106 „Länderverzeichnis Bayern“, URL: https://www.kulturgutschutz-deutschland.de/D_E/3_Datenbank/Kulturgut/Bayern/_function/liste_node.html, letzter Zugriff am 30.03.2024.

ihrer jeweiligen Interessen und Vorstellungen an die Hand gegeben wurde. Dementsprechend waren die gesetzlichen Eintragungskriterien für national wertvolles Kulturgut bis zur Novellierung des Gesetzes im Jahr 2016 sehr vage formuliert worden. Das ist an sich kein Problem, denn es steht dem Gesetzgeber frei, Tatbestände offen zu formulieren und verschiedene Zwecke mit einer gesetzlichen Regelung zu verfolgen. Die Offenheit der Tatbestandsmerkmale hat aber Folgen für die Effektivität des Rechtsschutzes. Den Gerichten fiel es erkennbar schwer, den unbestimmten Rechtsbegriff des „wesentlichen Verlustes für den deutschen Kulturbesitz“ nachvollziehbar zu konkretisieren. In verschiedenen Urteilen wurden unterschiedliche Eigenschaften aufgezählt, die für die Bewertung eines Objektes als „national wertvoll“ relevant seien können. Das Bundesverwaltungsgericht verwies darauf, dass sich die entscheidenden Merkmale abstrakt nicht abschließend bestimmen ließen, und stellte fest, dass „die künstlerische Eigenart, der (kunst-) historische Rang und der kulturelle Wert der Objekte ebenso [...] wie ihre Einzigartigkeit oder Seltenheit sowie ihre Bedeutung für die kulturelle Entwicklung in Deutschland“ relevant seien könnten.¹⁰⁷ In einigen Urteilen wurde auf die Richtlinien der Kultusministerkonferenz verwiesen und darunter subsumiert.¹⁰⁸ Doch ohne konkretere Tatbestandsmerkmale wurden die aufgezählten Kriterien nie hierarchisiert oder in Fallgruppen konkretisiert. Eine entsprechende Präzisierung hätte hier früher dazu führen können, dass die Rechtsprechung die Kriterien beständig konkretisiert und somit den Rechtsschutz für die betroffenen Eigentümer erhöht.

Umso wichtiger waren in der Praxis die Einschätzungen der Sachverständigenausschüsse und externer Gutachter. Hier aber ist die verwaltungsrechtliche Einbindung der Museen aufgrund ihrer Doppelrolle problematisch. Wie Nina Kathalin Kummer gezeigt hat, fungieren sie im Verwaltungsverfahren als beratende Dritte im Rahmen der Sachverständigenausschüsse, verfolgen dabei aber zugleich eigene Interessen. So ließ sich zeigen, dass Eintragungsverfahren oftmals nur dann durch informelle Hinweise der Museumsleitungen angestoßen wurden, wenn diese hofften, dadurch bedeutende Kulturgüter für die eigene Sammlung zu bewahren.¹⁰⁹ Diese Problematik wurde durch die offene Zweckbestimmung und die vagen Eintragungsvoraussetzungen des Gesetzes zugespitzt, da die Verwaltungsgerichte die Eintragungsvoraussetzung nicht restriktiver auslegen konnten.

107 BVerwG: Urteil v. 27.05.1993 – 7 C 33.92, BVerwGE 92, S. 288.

108 U. a. VG Hannover: Urteil v. 09.06.1989 – 6 A 69/87, NVwZ-RR 1991, S. 643.

109 Siehe dazu den Beitrag von Nina Kathalin Kummer in diesem Band, S. 34.

Soweit es bei den Verwaltungsverfahren letztlich um die Überführung in öffentliches Eigentum geht, wäre ein intensiverer Rechtsschutz angemessen, um die Eigentümer zu schützen und das Verfahren fairer zu gestalten.

Der erschwerete Rechtsschutz hat vermutlich auch mit einem weiteren Problem zu tun: der fehlenden Akzeptanz des deutschen Abwanderungsschutzes. Dieses Akzeptanzproblem zeigte sich besonders deutlich in der Debatte um die Novellierung des Gesetzes von 2016. Nachdem ein erster Referentenentwurf einigen Interessierten zugespielt wurde, war die Kritik von Kunsthändlern, Anwälten und einzelnen Privatsammlern so heftig, dass der Gesetzgeber den Anwendungsbereich des Abwanderungsschutzes deutlich einschränkte.¹¹⁰ Die explizit vorgesehene Möglichkeit, Werke von Künstlern von „internationalem Rang“ zu schützen, wurde gestrichen und die Anforderung, dass eingetragene Werke „identitätsstiftend für die Kultur Deutschlands“ sein müssten, ergänzt. Wie schon in der Weimarer Republik hatte die Masse der potenziell betroffenen Kunstwerke zu öffentlicher Kritik geführt.¹¹¹ Über die Auslegung der neuen Eintragungsvoraussetzungen „Bedeutsamkeit für das kulturelle Erbe Deutschlands, der Länder oder einer seiner historischen Regionen“ und die „identitätsstiftendende“ Funktion für die Kultur Deutschlands gibt es seit 2016 in der juristischen Literatur einen Streit, der noch nicht höchstrichterlich geklärt worden ist.¹¹² Entsprechend der von Charlotte Klonk vertretenen Ansicht besteht jedoch kein Zweifel daran, dass der Gesetzgeber mit § 7 Abs. 1 Satz 1 KGSG ein einschränkendes Tatbestandsmerkmal hinzugefügt hat.¹¹³ Das bedeutet, dass die Vorstellung, man müsse den deutschen Kunstbesitz vor Abwanderung ins Ausland schützen – und zwar als Bestand der kunst- und kulturhistorisch bedeutsamsten Werke unabhängig von ihrer Herkunft –, im deutschen Kulturgutschutzrecht so nicht mehr aktuell ist. Der Rechtfer-

110 Harald Falckenberg: „Chronologie der Gesetzgebung zum Kulturgutschutz“, in: Lucas Elmenhorst/Volker Wiese (Hg.): *Kulturgutschutzgesetz. Kommentar*, München 2018, S. 24–28.

111 Christian Herchenröder: „Eine Nation wird durchschnüffelt. Umstrittenes deutsches Kulturgutschutzgesetz“, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 17.07.2015, URL: https://www.nzz.ch/feuilleton/kunst_architektur/eine-nation-wird-durchschnueffelt-ld.727189, letzter Zugriff am 05.05.2024.

112 Für eine Verengung sprachen sich aus Lucas Elmenhorst (2018, S. 10, Rn. 27) und Benita Böhm (*Die identitätsstiftende Wirkung national wertvoller Kulturgüter*, Baden-Baden 2021, S. 134), dagegen Kerstin von der Decken, Frank Fechner und Matthias Weller (*Kulturgutschutzgesetz. Kommentar*, Baden-Baden 2020, S. 161) sowie Louisa Kimmig (2022, S. 416).

113 Siehe dazu den Beitrag von Charlotte Klonk in diesem Band, S. 88.

tigungsbedarf für die Eintragung von Objekten in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes ist damit deutlich gestiegen und angesichts der Art der neuen Tatbestandsmerkmale wird es insbesondere den Museen schwerfallen, ihre Interessen mittels des Abwanderungsschutzes durchzusetzen. In Zeiten von durchgehend angespannten öffentlichen Haushalten und steigenden Kunstpreisen muss die Frage gestellt werden, ob das eine sinnvolle Einschränkung ist.¹¹⁴

Reformvorschlag zum Abwanderungsschutz

Da die unterschiedlichen Auffassungen zu den kulturpolitischen Zielen des deutschen Abwanderungsschutzes zu vielfältigen Problemen sowie einer inkonsistenten Anwendung der Norm geführt haben, liegt es nahe, eine Trennung der beiden Aufgaben zu erwägen. Zunächst erscheint es legitim, dass der Staat bestrebt ist, bedeutende Kulturgüter im Land zu halten und die Eigentumsrechte für solche Objekte, die potenziell von öffentlichem Interesse sind, im Sinne des Gemeinwohls einzuschränken. Aus diesem Grund könnte ein Gesetz sinnvoll sein, das den Landesverwaltungen gestattet, wertvolle Werke mit Exportbeschränkungen zu belegen und daraufhin Verhandlungen über den Ankauf mit den Eigentümern einzuleiten, um das betreffende Werk langfristig für den deutschen Kulturbesitz zu sichern, seine öffentliche Zugänglichkeit durch die Eingliederung in die Sammlung eines staatlichen Museums zu ermöglichen und dessen sachgerechte Aufbewahrung und Pflege zu garantieren. Ein rechtsstaatlich ausgestaltetes Vorkaufsrecht könnte hier eine wichtige Rolle spielen. Das grundsätzliche Problem jedoch, dass die Museen in der Regel nicht in der Lage sind, die gängigen Marktpreise zu zahlen, kann bei Vorkaufsrechten rechtsstaatlich nur eingeschränkt gelöst werden. Bei der Festsetzung des Kaufpreises könnte ein Ansatz aus einem Gesetzentwurf von 1917 herangezogen werden. Nach diesem Entwurf bestimmt beim Ankauf eine Expertenkommission den Marktpreis, wobei jedoch der Wert, der sich aus der Möglichkeit des Verkaufs ins Ausland ergibt, unberücksichtigt bleibt.¹¹⁵ Die Auswahl der geschützten Werke würde sich dann auf solche konzentrieren, die

114 Siehe dazu den Beitrag von Charlotte Klonk in diesem Band, S. 93.

115 O. A.: Entwurf einer Bekanntmachung über den Verkehr mit Gegenständen, die einen besonderen wissenschaftlichen, geschichtlichen oder Kunstwert haben, 25.05.1917, abgedruckt in: *Protokolle über die Verhandlungen des Bundesrats des*

einen hohen (kunst-)historischen Wert besitzen, jedoch in den öffentlichen Sammlungen der Bundesrepublik noch nicht angemessen vertreten sind.

Dabei sollte, wie von Charlotte Klonk vorgeschlagen, auf die neueren, restriktiveren Merkmale der Novellierung von 2016 verzichtet werden, welche den Schutz auf Werke beschränkt, die als relevant für das kulturelle Erbe Deutschlands und als identitätsstiftend für die deutsche Kultur erachtet werden.¹¹⁶ Das vorgeschlagene Gesetz hätte somit zum Ziel, Kunstwerke und andere besonders bedeutsame Kulturgüter zu schützen, bei denen das öffentliche Interesse nicht in dem Erhalt des Entstehungskontextes oder einem konkreten Bezug zur deutschen (Kultur-)Geschichte liegt, sondern in der langfristigen Sicherung für ein staatliches Museum und allen damit verbundenen, oben genannten Vorteilen. Der Eingriffszweck wäre somit der Schutz einzelner besonders bedeutsamer Kulturgüter für die staatlichen Sammlungen im Sinne des skizzierten musealen Verständnisses von Abwanderungsschutz. In diesem Fall müsste das Verwaltungsverfahren an die Rechtsschutzbedürfnisse der betroffenen Eigentümer angepasst werden, beispielsweise durch transparentere Verfahren, die Beteiligung von unabhängigen Sachverständigenausschüssen und Fachgutachtern zur Beurteilung der infrage stehenden Werke sowie strengen Fristenregeln, um ein Hinalten der Eigentümer zu verhindern.

Zweitens könnte, wie ebenfalls von Charlotte Klonk vorgeschlagen, eine einheitliche Nutzung der Denkmalschutzgesetze durch alle Bundesländer angestrebt werden, um auch bewegliche Kulturgüter umfassender zu schützen.¹¹⁷ Derzeit schützen einige Bundesländer wie beispielsweise Berlin bewegliche Denkmäler lediglich begrenzt.¹¹⁸ Für Kulturgüter von besonderem Wert für die Regionalgeschichte oder die Geschichte des deutschen Nationalstaats könnten weiter gehende Maßnahmen eingeführt werden, die im Denkmalschutz bekannt sind. Hierbei ist an eine Verpflichtung zur Zugänglichmachung für Wissenschaft und Öffentlichkeit, zur Erhaltung in einem bestimmten Kontext oder zur Instandhaltung zu denken. Neue, in dieser Weise reformierte Denkmalschutzgesetze würden wiederum dazu dienen, Kulturgüter zu schützen, die aufgrund ihrer Bedeutung für die

Deutschen Reichs. Drucksachen zu den Verhandlungen des Bundesrats des Deutschen Reichs, Nr. 160, Session 1917.

116 Siehe dazu den Beitrag von Charlotte Klonk in diesem Band, S. 99.

117 Siehe dazu den Beitrag von Charlotte Klonk in diesem Band, S. 93, 99.

118 §§ 2, 3 *Gesetz zum Schutz von Denkmälern in Berlin* (DSchG Bln), 24.04.1995, GVBl. v. 06.05.1995, S. 274.

regionale oder überregionale Geschichte schützenswert sind, ohne auf Ankaufsverhandlungen mit den Eigentümern angewiesen zu sein.