

1. Keine einstweilige Anordnung gegen die Einleitung des Verfahrens zur Eintragung in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes, weil dadurch die Hauptsache vorweggenommen würde

2. Zur Frage, ob eine naturwissenschaftliche Sammlung ein „Kulturgut“ ist

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 5.2.1988 5 CE 87.03573, rechtskräftig, veröffentlicht in NVwZ 1988, 742 = BayVBl. 1989, 50 = EzD 7.4 Nr. 4 mit Anmerkung Eberl

Zum Sachverhalt

Die Generaldirektion der Staatlichen Naturwissenschaftlichen Sammlungen Bayerns beantragte am 20.8.1987 beim Bayer. Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst gemäß § 3 des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung die unter der Bezeichnung „Museum G. F. . . .“ bekannte Insektensammlung sowie die entsprechende Bibliothek in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes einzutragen.

Der Antragsteller beantragte am 14.9.1987 beim Verwaltungsgericht, den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, das von ihm eingeleitete Verfahren zur Eintragung der Insektensammlung „Museum G. F. . . .“ in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes nach § 3 KulturgutschutzG sofort einzustellen. Hilfsweise beantragte er gemäß § 80 Abs. 5 VwGO, die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs gegen die Verfahrenseinleitung anzuordnen.

Mit Beschluss vom 12.10.1987 lehnte das Verwaltungsgericht den Antrag ab.

Aus den Gründen

Die zulässige Beschwerde ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag zu Recht abgelehnt.

. . .

b) Das Verwaltungsgericht hat den Antrag zu Recht als auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 VwGO gerichtet angesehen und deshalb den nur hilfsweise gestellten Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung eines Widerspruchs gemäß § 80 Abs. 5 VwGO nicht weiter behandelt. Die Einleitung des Verfahrens zur Eintragung eines Kulturgutes in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes ist kein Verwaltungsakt, der durch Widerspruch angefochten werden könnte (Art. 35 Satz 1 BayVwVfG). Im Verfahren zur Eintragung von Kunstwerken und anderem Kulturgut ist erst die Eintragung selbst auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen

gerichtet (vgl. Das Deutsche Bundesrecht, KulturgutschutzG, erläutert von Medicus, Einführung II; BayVGH vom 22.3.1963 Nr. 156 III 62). Daran ändert auch die Vorschrift des § 4 KultgSchG nichts, wonach ab der Einleitung des Eintragungsverfahrens die Ausfuhr des betreffenden Kulturguts untersagt ist. Denn die Ausfuhr wird nicht von der Behörde in einem Bescheid untersagt, sondern vom Gesetz selbst. Sie ist die gesetzliche Folge der Verfahrenseinleitung, aber nicht deren Gegenstand. Für das Begehren des Antragstellers im Klagewege käme deshalb nicht die Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO), sondern die allgemeine Leistungsklage in Betracht.

c) Erhebliche Bedenken gegen die Statthaftigkeit des vorliegenden Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, durch die der Antragsgegner zur sofortigen Verfahrenseinstellung verpflichtet werden soll, bestehen jedoch im Hinblick auf § 44a VwGO. Nach dieser Vorschrift können Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden. Sinn dieser Vorschrift ist es, gesonderte Rechtsbehelfe gegen unselbständige Verfahrenshandlungen aus Gründen der Verfahrensökonomie auszuschließen; anhängige Verwaltungsverfahren sollen nicht durch Rechtsbehelfe verzögert oder erschwert werden (Kopp, VwGO, 7. Aufl. 1986, Rn. 1 zu § 44a). Die Vorschrift findet auch Anwendung auf Leistungs- und Unterlassungsklagen und auf Anträge gemäß § 123 VwGO auf Vornahme entsprechender Verfahrenshandlungen (Kopp, VwGO. aaO, Rn. 4 zu § 44a). Die Einleitung des Eintragungsverfahrens ist lediglich eine unselbständige Verfahrenshandlung in diesem Verfahren. Die mit Rechtsbehelfen angreifbare Sachentscheidung am Ende des Verfahrens wäre gegebenenfalls die Eintragung in das Verzeichnis national wertvollen Kulturguts. Für diese Rechtsansicht spricht auch folgende Überlegung: Würde am Ende des Verfahrens entschieden, dass die beantragte Eintragung nicht vorgenommen werden soll, so erübrigten sich alle Rechtsbehelfe und auch das vorliegende Rechtsbehelfsverfahren wäre umsonst durchgeführt worden.

Nach § 44a Satz 2 VwGO können allerdings Rechtsbehelfe gegen unselbständige Verfahrenshandlungen gesondert geltend gemacht werden, wenn diese vollstreckt werden können. Diese Vorschrift findet jedoch vorliegend keine Anwendung, weil die Verfahrenseinleitung nicht vollstreckt werden kann. Vollstreckt werden könnte allenfalls eine auf § 4 KultgSchG gestützte Ausfuhrverbotsanordnung. Eine solche wäre - wenn sie erlassen würde - gegebenenfalls anfechtbar. Das Schreiben des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst vom 7.9.1987 enthielt jedoch keine derartige Ausfuhrverbotsanordnung, sondern lediglich einen Hinweis auf die Gesetzeslage nach § 4 KultgSchG.

Auch unter dem Blickwinkel eines effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG ist eine andere Betrachtungsweise nicht veranlasst. Veränderungssperren u. ä., die kraft Gesetzes bei Einleitung bestimmter Verfahren wirksam werden, sind im besonderen Verwaltungsrecht keine Seltenheit (vgl. etwa § 9a Abs. 1 FStrG, § 51

BauGB). Nur ausnahmsweise, und zwar bei länger andauernden Verfahren, können auf Antrag vorweg Regelungen getroffen werden; in keinem Fall aber darf das Verfahren selbst blockiert werden; gegebenenfalls wird Entschädigung gewährt (vgl. § 18 BauGB, § 9a Abs. 2 FStrG).

Die Ansicht des Antragstellers schließlich, das Eintragungsverfahren nach dem KulturgutschutzG zerfalle in zwei selbständige Teile, weil der Antragsgegner vor Verfahrenseinleitung die „Kulturfrage“, also die Kulturguteigenschaft als Antrags- und Einleitungsvoraussetzung abschließend entscheiden müsse, findet im Gesetz keine Stütze. Das Eintragungsverfahren, in dem die oberste Landesbehörde entscheidet, ist ein einheitliches, wie sich aus § 2 Abs. 1 KultgSchG entnehmen läßt. Daneben gibt es im ersten Abschnitt des Gesetzes, der von Kunstwerken und anderem Kulturgut handelt, nur noch das Verfahren über die Genehmigung zur Ausfuhr nach § 5 des Gesetzes, in dem der Bundesminister des Innern entscheidet. Bei ihrer Entscheidung über die Eintragung nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes hat die oberste Landesbehörde sowohl über den Kulturgutbegriff als auch über die Frage des wesentlichen Verlustes im Falle der Abwanderung gleichzeitig zu entscheiden. Bis dahin sollen keine vollendeten Tatsachen geschaffen werden.

d) Das Verwaltungsgericht hat es zu Recht abgelehnt, die begehrte einstweilige Anordnung zu erlassen, weil dadurch die Hauptsacheentscheidung vorweggenommen würde. Würde nämlich der Antragsgegner durch Anordnung des Gerichts verpflichtet, das Eintragungsverfahren einzustellen, so würde ihm damit auch die Möglichkeit genommen, eine Eintragungsentscheidung zu treffen. Dies käme im Ergebnis einer Ablehnung der Eintragung gleich.

Dem Wesen und Zweck der einstweiligen Anordnung entsprechend kann das Gericht aber im Eilverfahren grundsätzlich nur vorläufige Regelungen treffen und dem Antragsteller nicht das gewähren, was er nur in einem Hauptsacheverfahren erreichen könnte (Kopp, VwGO, aaO, Rn. 13 zu § 123 m. w. N.; ständige Rechtsprechung). Eine Ausnahme von diesem Grundsatz gibt es im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG nur insoweit, als eine bestimmte Regelung zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes schlechterdings notwendig ist, d. h. wenn die sonst zu erwartenden Nachteile für den Antragsteller unzumutbar wären und ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg auch in der Hauptsache spricht. Es liegt jedoch keine dieser beiden Voraussetzungen vor:

..