

Kapitel 1: Einführung und Überblick: Die Bedeutung des Rechts im Museumsbetrieb

A. Grundlagen und rechtliche Einordnung des Benutzungsverhältnisses

Museen sind Teil der Kultur der Bundesrepublik Deutschland, ihrer Länder und Kommunen. Das Land ist reich an Museen unterschiedlichster Art. Mittlerweile gibt es über 7.000 Museen bundesweit. Die Spannweite reicht vom kleinsten Stadtmuseum über die Privatsammlung, die die Objekte einer Sammlerleidenschaft der Öffentlichkeit zugänglich machen soll, bis hin zu den ganz großen Häusern, in denen Kulturschätze bewahrt werden, die in das kollektive Gedächtnis eingegangen sind. Auch in thematischer Hinsicht sind kaum Einschränkungen auszumachen. Gesammelt, bewahrt, kuratiert und präsentiert wird, was über die Jahrtausende der Erdgeschichte in der Natur entstanden ist und welche Erkenntnisse aus der Wissenschaft hierüber berichtet werden können. Gesammelt, bewahrt, kuratiert und präsentiert wird aber auch, was Kunst, Kultur und Design über die Jahrhunderte der Menschheitsgeschichte hervorgebracht haben. Gezeigt hier wird, was den Alltagsgebrauch geprägt hat oder als Luxus wenigen vorbehalten war. Durch Museen wird auch die Menschheitsgeschichte des naturwissenschaftlichen und des technischen Fortschritts und des Wandels des Arbeitslebens der lebenden Generation nahegebracht. In Museen findet man fast alles, was jemals menschliches Interesse genährt und herausgefordert hat. Mit dieser Breite sind Museen zukunftsgerichtet, weil mit dem Wissen über das Bekannte erst wieder neues Wissen entstehen kann. In juristischer Hinsicht kann daher der Museumsbegriff nicht auf eine Ansammlung nur ganz bestimmter Exponate beschränkt werden. Genauso wenig bedarf es einer ganz bestimmten Form des Kuratierens oder einer Vereinbarkeit mit bestimmten Ansichten. Generell sind Museen untrennbarer Bestandteil einer offenen, vielschichtigen Gesellschaft, die nicht autoritär gesteuert, sondern im Wettbewerb der besten Ideen Bekanntes bewahrt und Neues hervorbringt. Private Museen sind Ausdruck von allgemeiner Handlungsfreiheit und sind außerdem geeignet, individuelle Kunst-, Wissenschafts- und Meinungsfreiheit zu verwirklichen.

Museen sind darüber hinaus Teil der Kulturstaatlichkeit von Bund, Ländern und Gemeinden. Im Unterschied zur Kodifizierung in der Weimarer Verfassung¹ harret der verfassungsrechtliche Schutz der Kultur als Staatsziel allerdings noch einer zeitgemäßen ausdrücklichen Erwähnung im Grundgesetz.² In Art. 35 des Einigungsvertrages³ erfolgte immerhin eine ausführliche Auseinandersetzung mit der Bundesrepublik als Kulturstaat. Dies vor allem aber nur, weil es der

1 Vgl. Art. 148 Abs. 4 WRV „Volksbildungswesen“ und Art 150 WRV „Schutz und Pflege des Staates für Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur“.

2 Vgl. zu den bis 1994 gescheiterten Versuchen einer Verankerung im Grundgesetz: *Pieroth/Siegert*, RdJB 1994, 438 (444 ff.) sowie zu dem ab 2005 unternommenen, am Ende gescheiterten Versuch: Zwischenbericht und Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“, BT-Drs. 15/5560 und 16/7000; hierzu *Zimmermann/Schulz*, Staatsziel Kultur, Never ending story, in: Politik & Kultur, Zeitschrift des Deutschen Kulturrats, 10/2023, S. 3 sowie Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Sachstand Kultur als Staatsziel im Grundgesetz, WD 3 – 3000 – 139/20; *Beaucamp*, Sollten Kultur- und Sportförderung als Staatsziele in das Grundgesetz aufgenommen werden?, in: NordÖR 2009, 492 (494); dagegen weiterhin *Gärditz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 5 Abs. 3, 108. EL Aug. 2025, Rn. 33 f.

3 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands.

Regelung bedurfte, wie die zentralen Kultureinrichtungen der DDR in die Trägerschaft der neuen Länder und Kommunen, die auf dem Gebiet der DDR gegründet worden waren, überführt werden und wie die Rolle des Bundes mit besonderem Augenmerk auf Berlin als Hauptstadt des geeinten Deutschlands ausdefiniert werden sollte. Immerhin findet sich in Art. 35 Abs. 3 des Einigungsvertrags aber die Forderung:“ Die Erfüllung der kulturellen Aufgaben einschließlich ihrer Finanzierung ist zu sichern, (...)“

- 3 In fast allen Bundesländern hat die Kultur als Staatszielbestimmung aber bereits Einzug in die Landesverfassungen gefunden⁴, wobei Museen nicht ausdrücklich erwähnt, jedoch vom Kulturbegriff zweifelsfrei erfasst werden. Die Kulturhoheit der Länder ist Bestandteil der Garantie ihrer Eigenstaatlichkeit. Insofern ist die ausdrückliche Erwähnung der Kultur in den Landesverfassungen folgerichtig. In Nordrhein-Westfalen findet sich zudem ein Kulturgesetzbuch⁵, in dessen § 40 Museen nicht nur erwähnt werden, sondern ihr Auftrag explizit normiert wird.⁶ Darüber hinaus hat auch das Land Niedersachsen ein eigenes Kulturfördergesetz⁷. Den Länderverfassungen ist gemein, dass sie die Kultur und damit auch die Landes- und Kommunal Museen als Staatsziel gefördert sehen wollen. Ein subjektiv-öffentliches Recht, auf Einrichtung oder Förderung ganz bestimmter kultureller Einrichtungen wird dadurch nicht begründet. Eine Förder- oder Bestandsgarantie für bestimmte Museen kann daher ebenso wenig aus den Verfassungs- oder Kulturfördergesetz-Texten abgeleitet werden. Wohl aber kann daraus gefolgert werden, dass das Museumswesen insgesamt von Verfassung wegen als untrennbarer Bestandteil des Kulturstaats in den Ländern nicht abgeschafft werden darf.
- 4 Museen sind dennoch nicht frei von jeglicher rechtlichen Einfassung auf einfach-gesetzlicher Ebene. Sie sind Teil unseres rechtlich verfassten Gemeinwesens. Ihre Exponate sind sehr häufig besonders schützenswert, so dass das Nutzungsverhältnis der rechtlichen Ausgestaltung bedarf (vgl. hierzu unten). Zuweilen sind die Exponate sogar strafrechtlich besonders geschützt.⁸ Was in Museen gesammelt, bewahrt, erforscht und gezeigt wird, soll indes in einem weit gesteckten inhaltlichen Rahmen passieren und darf getrost dem jeweiligen Einrichtungszweck, den Museumsverantwortlichen und nicht zuletzt dem Urteil des Publikums überlassen werden. Hier bedarf es mit wenigen Einschränkungen keiner Regulierung. Die Grenzen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, der Strafgesetze, der wissenschaftlichen Redlichkeit und des Jugendschutzes sind allerdings zu beachten.

4 Vgl. Art. 3c Abs. 1 Verf BW; Art. 140 Abs. 3 BayVerf; Art. 32 BerlVerf; Art. 35 BbgVerf; Art. 36a BremVerf; Art. 62a HessVerf; Art. 16 Abs. 1 Verf MV; Art. 6 NdsVerf; Art. 18 Abs. 3 Verf NW; Art. 40 Abs. 4 Verf RP; Art. 34a SaarVerf; Art. 11 SächsVerf; Art. 36 Verf SA; Art. 13 Abs. 3 Verf SH; Art. 30 Abs. 3 ThürVerf.

5 Gesetz vom 1.12.2021 (GVNRW S. 1345).

6 § 40 Abs. 1: Die Museen haben die Aufgaben, Kunst- und Kulturgut zu sammeln, zu bewahren, zu erforschen, auszustellen und zu vermitteln. Soweit möglich, sind die eigenen Bestände zu dokumentieren und digitalisieren. Sammlungen und Wissen in Form von Ausstellungen, Veröffentlichungen und Veranstaltungen sollen möglichst vielen barrierearm zugänglich gemacht werden, soweit möglich auch als digitales Angebot.

7 Gesetz vom 28.6.2022, Nds. GVBl., S. 394; auch im Land Berlin werden derzeit Entwürfe für ein Kulturfördergesetz diskutiert; vgl. www.kulturfoerderungsgesetz.de

8 Vgl. § 304 Abs. 1 StGB: Wer rechtswidrig (...) Gegenstände der Kunst, der Wissenschaft oder des Gewerbes, welche in öffentlichen Sammlungen aufbewahrt werden oder öffentlich aufgestellt sind, (...), beschädigt oder zerstört, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

I. Öffentlich-rechtliche Museen

Der Staat und seine unmittelbaren und mittelbaren Einrichtungen können sich des öffentlichen Rechts sowie des Zivilrechts bedienen, um neue Rechtsträger zu bilden. Wenn es keines hoheitlichen Aktes zwingend bedarf, besteht für den Staat Wahlfreiheit. Da das Verhältnis zwischen dem Museum und seinen Besuchenden nicht durch ein Über-Unterordnungsverhältnis geprägt ist, sondern eine Inanspruchnahme der musealen Angebote geregelt werden soll, kann dieses Nutzungsverhältnis öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ausgestaltet werden. Entsprechend kann auch die Trägerschaft des Museums eine Form des öffentlichen Rechts (z. B. Stiftung öffentlichen Rechts, Anstalt des öffentlichen Rechts) oder des Privatrechts (z. B. Stiftung des Privatrechts, Gesellschaft mit beschränkter Haftung) annehmen. 5

Die öffentlich-rechtliche Verfasstheit steht solchen Museen zur Verfügung, die sich in unmittelbarer oder mittelbarer Trägerschaft eines staatlichen Hoheitsträgers befinden. Es kommt nicht darauf an, ob es sich bei dem staatlichen Hoheitsträger um den Bund, ein Bundesland oder eine Körperschaft der Kommunalebene oder die Trägerschaft einer öffentlich-rechtlich verfassten Selbstverwaltungskörperschaft wie etwa einer Universität handelt. In all diesen Fällen wird im Übrigen sogar in der Regel nicht die Körperschaft selbst, sondern ein Träger mittelbarer Bundes-, Landes- oder Kommunalverwaltung für das Museum ins Leben gerufen werden. Beispiele hierfür sind Stiftungen oder Anstalten des öffentlichen Rechts.⁹ Sogar Zusammenschlüsse mehrerer staatlicher Hoheitsträger wie der Zweckverband oder Mischformen, die aus der Kooperation von öffentlich-rechtlich verfassten Einrichtungen mit Privatpersonen oder juristischen Personen des Privatrechts hervorgegangen sind, kommen vor.¹⁰ 6

Aufgrund der Wahlfreiheit der Öffentlichen Hand ist darüber hinaus allen öffentlich-rechtlichen Körperschaften erlaubt, Museen in privatrechtlicher Trägerschaft zu betreiben. Solche Museen können dann allerdings ihrerseits nur privatrechtlich handeln, d. h. sie müssen den Besuchswilligen ein Angebot auf Abschluss eines privatrechtlichen Vertrags auf Nutzung des Museums machen. Gegen Entrichtung des vorgesehenen Entgelts wird dann der Zugang zu den Museumsräumen unter Anerkennung der Nutzungsbedingungen gewährt, obwohl die Gründung des Museums auf eine staatliche Körperschaft zurückzuführen ist und sich die Trägereinrichtung sogar noch im Eigentum der öffentlichen Hand befinden kann. Folgerichtig nehmen die Nutzungsbedingungen solcher Museen dann die Form von Allgemeinen Geschäftsbedingungen an. 7

II. Kirchen als Museumsträger

Eine Sonderrolle nehmen im Staatsgefüge die Kirchen ein, die das Privileg nach Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 Weimarer Reichsverfassung genießen. Zum Teil besteht die öffentlich-rechtliche Verfasstheit schon seit vor Inkrafttreten des Grundgesetzes, vgl. Art. 137 Abs. 5 Satz 1 WRV,¹¹ zum Teil wurde sie durch späteren Rechtsakt verliehen, vgl. Art 137 Abs. 5 S. 2 WRV. Auch die Kirchen sind in gewissem, ausdrücklich durch staatlichen Akt und in 8

⁹ Vgl. etwa Gesetz über die Stiftung Preußischer Kulturbesitz, BGBl. I 2025, Nr. 101, Landesgesetze zur Museumsanstalten und Museumsstiftungen (Berlin, Bremen, Hamburg) und Gesetz über Museumsstiftungen des Landes Berlin in der Fassung vom 27.2.2005, zuletzt geändert 2.2.2018, (GVBl. S. 160).

¹⁰ Ein Zusammenschluss von natürlichen Personen oder unter juristischen Personen des Privatrechts ist hingegen immer auch auf Handlungsformen des Privatrechts beschränkt.

¹¹ Genau genommen sind diese bereits bei Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung öffentlich-rechtliche Körperschaften gewesen.

der Regel sogar durch Gesetz verliehenen Rahmen berechtigt, öffentlich-rechtlich zu handeln. Wichtig ist jedoch, dass Kirchen keine hoheitlichen Handlungsmöglichkeiten qua eigenen Rechts inne haben¹². Einzelfragen stellen sich zum Schutz kirchlicher Kulturgüter bezüglich der sog. *res sacrae*, also der heiligen Sachen im gottesdienstlichen Gebrauch, die unstreitig dem Privatrechtsverkehr entzogen sind, und der Sachen im sonstigen kirchlichen Gebrauch, also den Gegenständen des kirchlichen Verwaltungsvermögens. Gegenstände beider Kategorien sind zweifelsfrei taugliche Exponate kirchlicher Museen. Nicht entschieden ist damit aber die Frage, ob deswegen auch das Nutzungsverhältnis kirchlicher Museen öffentlich-rechtlich ausgestaltet werden kann. Auch wenn der kirchliche Anspruch, solche Museen im Hinblick auf den Glaubenssinn zu betreiben, ohne Einschränkung anzuerkennen ist,¹³ geht damit nicht das Recht einher, das Nutzungsverhältnis öffentlich-rechtlich auszugestalten. Kirchen sind damit auf das Zivilrecht angewiesen, um den Zugang zu ihren Museen und die Nutzung musealer Angebote zu regeln.

III. Privatrechtlich verfasste Museen

- 9 Eindeutig auf das Zivilrecht beschränkt sind schließlich die Museen in echter privater Trägerschaft, sei es als „Privatmuseum“ natürlicher Personen oder als Museen in Trägerschaft einer Stiftung des Privatrechts bzw. noch häufiger einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts, die im Privateigentum steht. Unerheblich ist hierfür die Frage, ob die Stiftung des Privatrechts oder die Gesellschaft (z. B. eine GmbH) als gemeinnützig anerkannt ist. Dies hat vor allem steuerrechtliche Folgen. Handelt eine zivilrechtliche natürliche oder juristische Person, so findet im Nutzungsverhältnis ausschließlich Privatrecht Anwendung.

B. Begründung und Struktur des öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnisses

I. Einordnung und Bedeutung des Nutzungsverhältnisses

- 10 Das Rechtsverhältnis zwischen einem Museum und dem Nutzer bildet die rechtliche Grundlage für den Zugang zur musealen Einrichtung sowie für die Inanspruchnahme ihrer Leistungen. Es ist von erheblicher praktischer Bedeutung, da sich aus ihm Rechte und Pflichten beider Seiten ergeben, insbesondere hinsichtlich Zutritt, Nutzung der Räumlichkeiten, Haftung, Verhaltensanforderungen und Durchsetzung des Hausrechts.
- 11 Rechtlich handelt es sich um ein mehrschichtiges Rechtsverhältnis, dessen konkrete Ausgestaltung maßgeblich von der Trägerschaft des Museums (öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich; vgl. hierzu oben A. I.), sowie von flankierenden Regelwerken wie Hausordnungen oder Allgemeinen Geschäftsbedingungen abhängt.
- 12 Dieses Rechtsverhältnis bildet die Grundlage für den Zugang zu Sammlungen und Ausstellungen, die Teilnahme an Veranstaltungen sowie die Nutzung begleitender Angebote (z. B. Führungen, museumspädagogische Programme, digitale Angebote und in Teilen auch Sondernutzungen). Seine juristische Einordnung als privat- oder öffentlich-rechtlich entscheidet über den richtigen Rechtsweg bei

12 *Dürrig/Herzog/Scholz*, GG-Kommentar, 108. EL, August 2025, *Korinth*, Art. 137 WRV, Rn. 83.

13 Vgl. hierzu ausführlich Päpstliche Kommission für die Erhaltung der Kulturgüter der Kirche, Rundschreiben: Die pastorale Funktion der kirchlichen Museen, Vatikanstadt 2001 (abzurufen über die Internetseiten des Vatikans) sowie das Paderborner Positionspapier der deutschsprachigen kirchlichen Museen und Schatzkammern (abzurufen über den Internetauftritt der Arbeitsgemeinschaft).

Leistungsstörungen und in Haftungsfragen. Die Durchsetzung von Nutzungsbeschränkungen oder -ausschlüssen kann im öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnis nur unter Abwägung der Grundrechte und grundrechtsgleicher Rechte erfolgen. Das Museum im Eigentum Privater unterliegt hingegen nur einer mittelbaren Grundrechtsbindung. Privatrechtlich organisierte, aber im öffentlichen Eigentum stehende Museen schließlich unterliegen wieder unmittelbar der Grundrechtsbindung, selbst wenn sie gemischtwirtschaftlich aufgestellt sind.¹⁴

II. Rechtsnatur des Nutzungsverhältnisses

1. Öffentlich-rechtliches oder privatrechtliches Verhältnis

Die Rechtsnatur des Nutzungsverhältnisses hängt maßgeblich von der **Trägerschaft des Museums**, siehe oben unter A. I. und der **Art der Nutzung** ab. Bei staatlichen oder kommunalen Museen ist grundsätzlich zwischen hoheitlicher und fiskalischer Tätigkeit zu differenzieren.¹⁵ Bei nicht zwingend hoheitlicher Tätigkeit besteht, wie oben ausgeführt, ein Wahlrecht, sich des öffentlichen Rechts oder des Zivilrechts zu bedienen. Unproblematisch ist das Privatrecht anwendbar, wenn das Museum die eigene Bedarfsdeckung betreibt (z. B. Kauf von Betriebsmitteln, Ausstellungssystemen oder Vergabe von Aufträgen an Dritte).

Aus Praktikabilitätsgründen kann auch das Verhältnis zwischen Museum und Besucher als privatrechtliches Benutzungsverhältnis ausgestaltet werden, selbst wenn das Museum von einem öffentlich-rechtlichen Träger betrieben wird. Denn das Zivilrecht ist weniger formenstreng und bietet regelmäßig mehr Gestaltungsmöglichkeiten. Der Museumsbesuch erfolgt dann regelmäßig nicht im Rahmen hoheitlicher Leistungsverwaltung, sondern als Teilnahme an einem kulturellen Angebot im Rahmen privatwirtschaftlicher Leistungserbringung. Der Nutzungsvertrag kann durch konkludentes Handeln (Betreten des Museums im Wissen um die Eintrittsbedingungen) oder auch den Erwerb einer Eintrittskarte erfolgen. In diesen Fällen ist das privatrechtlich ausgestaltete Nutzungsverhältnis aber nicht von der Bindung an die Grundrechte nach Art. 1 Abs. 3 GG befreit.¹⁶

2. Begründung eines öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnisses

Grundlegend handelt es sich bei öffentlichen Museen um einen Bereich der staatlichen oder kommunalen Leistungsverwaltung. Daher kann im verwaltungsrechtlichen Ausgangspunkt der Zugang zum öffentlich-rechtlich verfassten Museum als Bewilligung, im Prinzip auf Antrag der Besucher, der Gewährung der Nutzung der Einrichtung beschrieben werden. Tatsächlich vollzieht sich dieser Vorgang, indem der Besucher für den Erwerb einer Eintrittskarte an das Kassenspersonal herantritt oder online die Karte bucht.¹⁷

Da die Gewährung des Zugangs zum Museum rein praktisch aber wohl nur sehr selten als Ergebnis eines Antrags und in der Form eines Verwaltungsaktes von statten geht, wird man eher von einem öffentlich-rechtlichen Vertrag (§ 54 VwVfG) sprechen müssen, der durch den Erwerb einer Eintrittskarte unter zumindest möglicher Kenntnisnahme der Haus- und Benutzungsordnung zustande kommt. Wichtig ist, dass in dieser Fallkonstellation das Rechtsverhältnis immer noch rein öffentlich-rechtlicher Natur ist. Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag könnte im Prinzip auch durch konkludentes, d. h. rein tatsächliches Verhalten begründet werden. Bereits das Betreten der öffentlich zugänglichen Bereiche

14 BVerfG, Beschl. v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06, BVerfGE 128, 226 (245).

15 *Dürig/Herzog/Scholz*, GG-Kommentar, 108. EL, August 2025, *F. Kirchof*, Art. 83, Rn. 140.

16 BVerfG, Beschl. v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06, BVerfGE 128, 226 (245).

17 Abgabenrechtlich dürfte es sich um eine Gebühr handeln, da eine konkrete Leistung im Gegenseitigkeitsverhältnis zur Zahlung gewährt wird. Im allgemeinen Sprachgebrauch ist eher der Begriff des Entgelts üblich.

zum Zweck des Museumsbesuchs würde dann genügen. Jedoch ist für den öffentlich-rechtlichen Vertrag gem. § 57 VwVG die Schriftform vorgeschrieben. Der Formmangel führt zur Nichtigkeit.¹⁸

17 Fallbeispiel 1 (Ticketfrage)

Ein Besucher betritt ein Museum am „Tag der offenen Tür“ ohne Ticket. Es kommt zu einem Schaden.

→ Das Benutzungsverhältnis ist unabhängig vom Erwerb eines Tickets als faktische öffentlich-rechtliche Nutzung entstanden. Auch im Fall des öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnisses können sich aus Schadenshandlungen Ansprüche ergeben, aber nur aus öffentlichem Recht. Anderes würde gelten, wenn ein zivilrechtlicher Vertrag zustande gekommen ist (hierzu sogleich).

3. Zustandekommen des Nutzungsverhältnisses unter Verwendung des Privatrechts

18 a) Vertragstypologische Einordnung. Das Museumsnutzungsverhältnis wird überwiegend als **atypischer schuldrechtlicher Vertrag eigener Art** eingeordnet, der Elemente des Dienst-, Miet- und Verwahrungsvertrags enthalten kann. Grundsätzlich ist es im Rahmen der Vertragsfreiheit zulässig, solche Mischverträge, die Bestandteile verschiedener Vertragsarten enthalten, als sog. Typenverschmelzungsverträge zu schließen. Solche Verträge ergeben als Gesamtheit ein sinnvolles Gesamtkonstrukt.

Im Einzelnen:¹⁹

- Der entgeltliche Museumsbesuch weist Parallelen zum **Dienstvertrag** (§ 611 BGB) auf, da kein bestimmter Erfolg, sondern lediglich die Öffnung und Zugänglichmachung der Ausstellung geschuldet wird.
- Mietvertragliche Elemente (§ 535 BGB) werden teilweise im Hinblick auf die zeitweise Überlassung von Räumen diskutiert, jedoch überwiegend abgelehnt.
- Bei Garderobenleistungen oder Schließfächern können **Verwahrungsverträge** (§§ 688 ff. BGB) hinzutreten.

19 b) Eintrittskarte als Inhaber-Papier, Gruppen od. Jahres – Abonnement.

Handelt sich also im Grundsatz beim Museumsvertrag um einen zivilrechtlichen Typenverschmelzungsvertrag, bedarf noch die Eintrittskarte und ihre Spezialfälle einer rechtlichen Einordnung. Grundsätzlich kann die Eintrittskarte als Inhaberpapier angesehen werden, wenn keine Personalisierung auf einen bestimmten Inhaber erfolgt ist. Das hat rechtlich zur Folge, dass die Eintrittskarte, soweit sie noch nicht für einen Eintritt benutzt wurde, auf Dritte übertragen werden kann. Die Übertragbarkeit kann aber dann den wirtschaftlichen Interessen des Hauses widersprechen, wenn z. B. Sonderausstellungen auf starke Nachfrage treffen und Reseller große Kontingente einkaufen würden, um sie teurer im Reselling-Markt zu verkaufen. In Ansehung dieser Fallgruppe empfiehlt es sich, eine Personalisierung der verkauften Tickets über ein Online-Portal vornehmen zu lassen. Begleitend hierzu sollte der Weiterverkauf in Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Museums ausgeschlossen werden. Natürlich bleibt es möglich, spezielle Kontingente auch weiterhin Resellern zur Verfügung zu stellen. Bei der vorgeschlagenen Vorgehensweise bleibt es jedoch in der Entscheidung des Museums, wie groß das Kontingent für die Reseller bemessen wird.

20 c) Einbeziehung von Nutzungsbedingungen. Hausordnungen, Benutzungsordnungen oder Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) werden auch im zivilrechtlichen Vertrag Bestandteil des Nutzungsverhältnisses, sofern sie wirksam

18 Vgl. §§ 59 Abs. 1 VwVG i. V. m. § 125 BGB und § 57 VwVG. Vgl. auch OVG Bremen, Beschl. v. 3.2.2020 – 2 LA 170/19, BeckRS 2020, 1721.

19 BGH, Urt. v. 2.10.2019 – XII ZR 8/19, NJW 2020, 328.

einbezogen werden und zwar als Allgemeine Geschäftsbedingungen (§§ 305 ff. BGB).²⁰

4. Rechte und Pflichten der Vertragsparteien

a) **Pflichten des Museums überblickartig.** Zu den Hauptpflichten des Museums zählen: **21**

- Gewährung des Zugangs zu den Ausstellungsräumen während der Öffnungszeiten,
- Bereitstellung der Ausstellung in verkehrssicherem Zustand,
- Schutz der Besucher vor vorhersehbaren Gefahren.

Die Verkehrssicherungspflicht umfasst insbesondere die ordnungsgemäße Gestaltung von Ausstellungsarchitektur, Beleuchtung und Besucherführung.

b) **Pflichten des Nutzers.** Der Besucher ist verpflichtet, **22**

- die Hausordnung zu beachten,
- die Exponate und Räumlichkeiten pfleglich zu behandeln,
- Weisungen des Museumspersonals zu befolgen.

Verstöße können zum **Ausschluss vom Museumsbesuch** oder zu Schadenersatzansprüchen²¹ führen.

III. Bedeutung der Widmung des Museums

Neben den vertraglichen Vereinbarungen wird der Inhalt des Benutzungsverhältnisses durch eine Vielzahl von Normen determiniert, die Gesetzes- oder Verordnungs-Charakter haben. Zu nennen sind die allgemeinen und speziellen Gesetze und Vorschriften, die z. B. die Verkehrs- und Arbeitssicherheit, die Sicherheit bei Veranstaltungen, den Urheberrechtsschutz, den Denkmalschutz und den Datenschutz betreffen. Besonderes Augenmerk sollte aber auch der Widmung der Einrichtung gelten, die in Gesetzen, Verordnungen, Satzungen oder Stiftungsurkunden niedergelegt sein kann. Aus der Widmung ergibt sich nämlich der bestimmungsgemäße Zweck und Umfang der Nutzung des Museums. Die Widmung beschreibt das öffentliche oder – bei Privatmuseen – das private Interesse an der Einrichtung. In Abwägung sind die Grundrechte der Besucher zu stellen, die durchaus abweichende Ziele verfolgen dürfen, jedoch durch ihr Verhalten im Museum nicht dem Einrichtungszweck zuwider handeln oder ihn gar vereiteln dürfen. Auch die Grundrechte der anderen Besucher sind im Übrigen geschützt, wodurch sich erklären lässt, dass störendes Verhalten unterbunden werden darf. **23**

Praxishinweis

Der Besucher hat kein Recht auf beliebige Nutzung, sondern nur auf widmungsgemäße Benutzung des Museums und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das Museum die Exponate zu schützen und zu bewahren hat. Nur insoweit hat er einen Anspruch zur Nutzung zugelassen zu werden bzw. nur soweit reicht auch das zivilrechtliche Angebot auf Abschluss eines Museumsnutzungsvertrags. Andererseits unterliegt das Museum aus den Grundrechten einem Diskriminierungsverbot. Das Museum hat nicht das Recht, unliebsame Besuchende ohne sachlichen Grund von der Nutzung auszuschließen.



IV. Beendigung des Benutzungsverhältnisses

Das Benutzungsverhältnis endet regelmäßig freiwillig mit dem Verlassen des Museums. Damit endet auch der Benutzungsvertrag. Vereinbarungsgemäß endet das **24**

²⁰ BGH, Urt. v. 20.12.2018 – I ZR 104/17, MMR 2019, 241, Leitsatz 3.

²¹ Im Urteil des BGH a. a. O. (Fn. 20) sogar in Form des Unterlassungsanspruchs (Naturalrestitution).

Benutzungsverhältnis auch bei Erreichen der Schließzeit. Das Benutzungsverhältnis kann jedoch auch vorzeitig beendet werden im Rahmen Sicherlagen, die die Evakuierung des Museums erforderlich machen oder aufgrund mündlicher Verweisung aus dem Haus (für den Tag des Museumsbesuchs) aufgrund von störendem Verhalten oder des Zuwiderhandelns gegen (wiederholte) Anweisungen des Aufsichts- oder sonstigen Museumspersonals. In Extremfällen kann sogar ein Hausverbot verhängt werden, wodurch ein längerfristiger Ausschluss erfolgt bzw. die Bereitschaft ausgeschlossen wird, mit dieser Person ein neues Benutzungsverhältnis zu begründen (vgl. hierzu auch unter E. I.). Die vorzeitige Beendigung des Benutzungsverhältnisses und das Hausverbot sind Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit der Besucher und bedürfen daher einer rechtlichen Grundlage.

25 Fallbeispiel 2 (Verweisung)

Ein Besucher ignoriert wiederholt Abstandsregeln zu Exponaten, stört andere Besucher oder schickt sich an, ein Exponat zu beschädigen. Solche Fälle sind in der jüngeren Vergangenheit z. B. im Zusammenhang mit Klima-Aktivismus bekannt geworden.

→ Die Verweisung mit sofortiger Wirkung ist zulässig, wenn mildere Mittel wie die (ggfs. mehrfache) Androhung der Verweisung erfolglos geblieben sind oder keinen Erfolg versprechen lassen. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist in jedem Fall zu wahren.

C. Grundrechtsbindung im öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnis

I. Allgemeine Grundrechtsbindung (Art. 1 Abs. 3 GG)

- 26** Öffentliche Museen sind bei Ausgestaltung und Anwendung des Benutzungsverhältnisses unmittelbar an die Grundrechte gebunden. Diese wirken nicht nur als Abwehrrechte, sondern auch als objektive Wertordnung²², die in die Benutzungsordnung einzustellen ist.
- 27** Öffentliche Museen sind zentrale Orte kultureller Teilhabe, historischer Bildung und gesellschaftlicher Selbstvergewisserung. Sie erfüllen einen öffentlichen Bildungsauftrag und stehen grundsätzlich allen Personen offen. Als staatlich getragene oder staatlich beeinflusste Einrichtungen unterliegen sie der unmittelbaren Bindung an die Grundrechte und sind in besonderer Weise zur Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes verpflichtet.
- 28** In der museumspolitischen Praxis stellt sich zunehmend die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen bestimmten Personengruppen – insbesondere politisch missliebigen oder antidemokratisch gesinnten Gruppierungen – der Zugang verwehrt werden darf. Die Beantwortung dieser Frage erfordert eine klare verfassungsrechtliche Einordnung.
- 29** Die Grundrechtsbindung gemäß Art. 1 Abs. 3 GG gilt unabhängig davon, ob Museen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Organisationsform geführt werden²³. Der Zugang zu öffentlichen Museen unterliegt daher nicht freier Disposition, sondern ist am Maßstab der Grundrechte zu messen.

²² BVerfG, Urt. v. 15.1.1958 – 1 BvR 400/51, BVerfGE 7, 198 ff. (Lüth).

²³ BVerfG, Beschl. v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06, BVerfGE 128, 226 (245).

II. Diskriminierungsverbot und Neutralitätsgebot

1. Diskriminierungsfreier Zugang

a) **Art. 3 Abs. 1 GG als Leitnorm.** Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verpflichtet öffentliche Einrichtungen, wesentlich Gleiches gleich zu behandeln. Jede Ungleichbehandlung bedarf eines sachlichen, objektiv nachvollziehbaren Rechtfertigungsgrundes.²⁴ **30**

Ein Ausschluss einzelner Personen oder Gruppen vom Museumsbesuch stellt eine Ungleichbehandlung dar. Die bloße politische Gesinnung – selbst wenn sie demokratiekritisch, radikal oder provokativ ist – vermag einen solchen Ausschluss nicht zu rechtfertigen. **Zulässige Differenzierungen sind hingegen bei der Ausgestaltung von Eintrittsgeldern, aus Kapazitätsgründen oder aus Gründen des Jugendschutzes möglich.** **31**

So können Ermäßigungen für Kinder oder Studierende in besonderer Weise dazu dienen, dass das Museum seinem Bildungsauftrag nachkommt. Ermäßigte Eintrittsentgelte für Sozialleistungsbeziehende oder Grundsicherungsempfänger entsprechen dem Teilhabe-Gedanken im Rahmen des Demokratie- und Sozialstaatsprinzips des Art. 20 Abs. 3 GG.

Kapazitätsbedingte Zutrittsbeschränkungen dürfen nicht willkürlich festgelegt werden, sondern müssen aus Sicherheitsbestimmungen resultieren, um Leib und Leben der Besucher oder die Exponate vor Beschädigung (z. B. durch hohe Luftfeuchtigkeit oder die starke Erwärmung des Raums) zu schützen. Altersbeschränkungen bei sensiblen Inhalten können aus dem Jugendschutzgesetz resultieren. **32**

Fallbeispiel 3 (Art. 3 GG)

Ein Museum gewährt freien Eintritt nur Einwohnern der Stadt. **33**

→ Nicht zulässig, da eine Differenzierung bei der Bereitstellung von Kulturangeboten nach dem Landeskinder- oder Wohnortprinzip nicht zulässig ist.²⁵

b) **Meinungsfreiheit.** Der Ausschluss von Besuchern wegen politischer oder weltanschaulicher Überzeugungen berührt regelmäßig die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG. Das Bundesverfassungsgericht und die Fachgerichte haben wiederholt hervorgehoben, dass der Staat zur Neutralität verpflichtet ist. Umstritten ist, wie weit diese Verpflichtung geht. Öffentliche Einrichtungen dürfen in keinem Fall einfach nur missliebige Meinungen sanktionieren oder marginalisieren.²⁶ Das Grundgesetz schützt auch solche, sogar extreme Auffassungen, die den vorherrschenden Meinungen in Politik und Gesellschaft kritisch oder ablehnend gegenüberstehen. **34**

Besucher verlieren ihre Meinungsfreiheit nicht beim Betreten eines Museums. Meinungsäußerungen dürfen beschränkt werden, wenn sie den Museumsbetrieb beeinträchtigen oder die Institutionen für ihre Zwecke missbraucht werden soll. Banner oder Plakate dürfen daher ohne Wenn und Aber entfernt werden, wenn sie nicht zuvor durch die Museumsleitung genehmigt worden sind. **35**

Andererseits sind Museen öffentliche Räume, die zum Diskurs einladen und dadurch der Gesellschaft dienen.²⁷ Die Einrichtungen des Museums dürfen aber nicht als Plattformen des politischen Meinungskampfs missbraucht bzw. gekapert werden. **36**

24 BVerfG, Urt. v. 29.11.1961 – 1 BvR 148/57, BVerfGE, 13, 225 (Bahnhofsapotheke Frankfurt).

25 BeckOK GG/Kischel GG Art. 3 Rn. 114.

26 Vgl. zu diesem wichtigen Rechtsgedanken: VG Neustadt a. d. Weinstraße Urt. v. 28.6.2023 – 3 K 961/22, BeckRS 2023, 16890.

27 Vgl. ICOM, Handbuch für Museumsdefinition, 2026.

37 Fallbeispiel 4 (Politische Veranstaltung)

Eine Partei möchte eine Veranstaltung im Foyer durchführen. Das Museum verweigert Genehmigung mit Hinweis auf die Neutralitätspflicht des Hauses und darauf, dass der Eindruck entstehen könnte, dass das Museum einer politischen Richtung besonders nahe stehen würde.

→ Zulässig, wenn sachlich und allgemein formuliert; das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 21 GG wird nicht verletzt, wenn alle politischen Parteien keine Genehmigung erhalten.

Fallbeispiel 5 (Meinungsfreiheit)

Ein Besucher trägt ein politisches T-Shirt mit einer politischen Aussage.

→ Dies ist regelmäßig zulässig, da durch die Art der Meinungsäußerung deutlich wird, dass es sich um eine persönliche Ansicht handelt. Solchen Statements sind von der Meinungsfreiheit gedeckt. Hält der Besucher jedoch zusätzlich eine spontane Rede im Ausstellungsraum, kann dies untersagt werden.

38 c) Politisch missliebige, antidemokratische und verfassungsfeindliche Akteure.

Der Staat ist nicht neutral gegenüber Verfassungsfeinden. Die Demokratie des Grundgesetzes ist wehrhaft. Vereine können nach Art. 9 Abs. 2 GG verboten werden, wenn ihr Zweck oder ihre Tätigkeit gegen Strafgesetze verstoßen oder gegen die verfassungsmäßige oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung gerichtet sind. Parteien können nach Art. 21 Abs. 2 und 3 GG durch das Bundesverfassungsgericht verboten werden, wenn sie nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitlich demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden. In beiden Fällen ist zwingend der jeweilige Organisation der Zugang zum Museum zu verwehren.

39 d) Formell verfassungsfeindliche und verbotene Organisationen.

Immer wieder taucht die Frage auf, ob politischen Parteien einen Anspruch auf die Nutzung öffentlicher Einrichtungen haben, obwohl der Träger der Einrichtung eine Nutzung für parteipolitische Veranstaltungen ausgeschlossen hat²⁸. Hier ist die diesbezüglich grundlegende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 1969 maßgeblich, nach der keine generelle Verpflichtung besteht, öffentliche Einrichtungen für Veranstaltungen politischer Parteien zur Verfügung zu stellen. Ein Ausschluss politischer Parteien muss allerdings alle Parteien umfassen. Der Ausschluss nur bestimmter Parteien würde einen Verstoß gegen den gemäß Art. 3 GG i. V. m. Art. 21 Grundgesetz (GG) gewährleisteten Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien bedeuten. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1969²⁹ festgestellt, dass es keine ausdrückliche gesetzliche Vorschrift gebe, die die Gemeinde verpflichte, Räume für Parteiveranstaltungen zur Verfügung zu stellen. Die Bereitstellung solcher Räume sei keine Pflichtaufgabe der Gemeinde. Ein Nutzungsanspruch für Parteien könne weder aus § 5 PartG noch aus der Pflicht zur Amtshilfe aus Art. 35 GG hergeleitet werden. Bei § 5 Abs. 1 S. 1 PartG handele es sich um einen Anspruch auf Gleichbehandlung, nicht aber auf originären Zugang zu den öffentlichen Einrichtungen. Der Grundsatz, dass die Träger öffentlicher Einrichtungen politische Parteien von der Nutzung der Einrichtungen ausschließen können, solange dabei die Chancengleichheit der politischen Parteien aus Art. 3 GG in Verbindung mit Art. 21 und Art. 38 GG gewahrt bleibt, ist von Rechtsprechung und Literatur seither anerkannt.

²⁸ Siehe Leitfaden zum Umgang mit der Anmietung von öffentlichen Räumen durch extremistische, rassistische und antisemitische Gruppen der Stadt Köln vom 30.12.2024.

²⁹ BVerwG, Urt. v. 18.7.1969 – VII C 56.68, BVerwG, Urt. v. 28.3.1969 – VII C 49.67, siehe auch OVG Thüringen, Urt. v. 16.9.2008 – 2 EO 490, 08.