Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland

„Bericht über die Auswirkungen des Gesetzes zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut (Ausführungsgesetz zum Kulturgutübereinkommen) und den Schutz von Kulturgut vor Abwanderung ins Ausland“



Besonders in Krisensituationen und Konflikten, wie in Afghanistan, im Irak und aktuell in Syrien und Mali, werden Museen und archäologische Grabungsstätten geplündert und Kulturgüter illegal ins Ausland verbracht. Nach Angaben internationaler Organisationen wie der UNESCO in Paris steht der illegale Handel mit Kulturgut nach dem illegalen Handel mit Waffen und Drogen an dritter Stelle der internationalen Kriminalität.

Der Schutz des kulturellen Erbes der Menschheit vor Raub und illegalem Handel ist daher ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung. Im Jahr 2007 hat Deutschland das UNESCO-Kulturgutübereinkommen, das bewegliches Kulturgut vor rechtswidriger Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung schützt, ratifiziert. Mit der Umsetzung in nationales Recht wurde im selben Jahr gesetzgeberisches Neuland betreten. Deutschland hat sich damit zu seiner völkerrechtlichen Verantwortung bekannt, gegen den illegalen Handel mit Kulturgut vorzugehen und unrechtmäßig ausgeführtes Kulturgut zurückzugeben. Zugleich bestand in Bundestag und Bundesrat Einigkeit, dass das Gesetz drei Jahre nach Inkrafttreten gründlich evaluiert werden sollte, um die Wirksamkeit der neuen Regelungen zu überprüfen und ggf. auch nachbessern zu können.

Der „Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland“ kommt diesem Auftrag nach und stellt eine umfassende Bestandsaufnahme des Kulturgutschutzrechts in Deutschland dar. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die getroffenen Neuregelungen von 2007 notwendig waren. Zugleich formuliert er klare Eckpunkte für weitere gesetzliche Verbesserungen, die umgesetzt werden sollten, sobald auch die von der EU-Kommission für das Jahr 2013/14 geplante neue Richtlinie zur Rückgabe von Kulturgut vorliegt. So wird zum Beispiel vorgeschlagen, durch eine eindeutigere Formulierung der Voraussetzungen die Rückgabe illegal nach Deutschland verbrachter Kulturgüter zu erleichtern. Deutsches Kulturgut könnte zudem zukünftig durch die Normierung einer generellen Pflicht zur Ausfuhrgenehmigung für bestimmte Kategorien von Kulturgut noch besser vor Abwanderung in das Ausland geschützt werden. Mit der Zusammenführung der Regelungen zum Abwanderungsschutz und zur Kulturgüterrückgabe wird schließlich im Bericht eine Gesetzesvereinfachung angeregt, die ebenfalls einem effektiven Kulturgutschutz dient. Dieser ist unabdingbar, um Kulturgut von nationaler Bedeutung zu sichern und das kulturelle Erbe der Menschheit zu schützen. Zugleich könnte Deutschland als Standort des Kunsthandels weiter gestärkt und im Sinne des Verbraucherschutzes noch gezielter gegen den Handel mit illegalen oder gefälschten Kulturgütern vorgegangen werden.

Bernd Neumann
Staatsminister für Kultur und Medien

Zusammenfassung

Mit der Ratifizierung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970[1] hat die Bundesrepublik im Jahr 2007 die völkerrechtliche Verantwortung übernommen, innerstaatliche Maßnahmen gegen den illegalen Handel mit Kulturgut zu ergreifen. Zur Umsetzung verabschiedeten Bundestag und Bundesrat am 18. Mai 2007 das Kulturgüterrückgabegesetz.[2] Das Gesetz war im Gesetzgebungsverfahren nicht unumstritten: Der deutsche Gesetzgeber stand vor der Aufgabe, einerseits den völkerrechtlichen Verpflichtungen des UNESCO-Übereinkommens nachzukommen und andererseits unverhältnismäßige Belastungen und Wettbewerbsnachteile für den Kunsthandelsstandort Deutschland zu vermeiden. Das Kulturgüterrückgabegesetz war daher 2007 ein politischer Kompromiss aller Beteiligten, um weder „eine zu laxe und damit rufschädigende", noch eine „zu strenge und damit nicht mehr praktikable Umsetzung" zu erzielen.[3] Die Regelungen des Gesetzes betraten zum Teil rechtliches Neuland: Zwar wurde bereits 1998 die Richtlinie 93/7/EWG zur Rückgabe von unrechtmäßig verbrachtem Kulturgut in deutsches Recht umgesetzt,[4] jedoch hatte das Gesetz in der Praxis kaum Anwendung gefunden. Auch in anderen EU-Mitgliedstaaten fehlte es überwiegend an praktischen Erfahrungen in der Anwendung der Richtlinie. Mit Verabschiedung des Kulturgüterrückgabegesetzes 2007 baten daher Bundestag und Bundesrat die Bundesregierung, einen Bericht zu den Auswirkungen des Gesetzes vorzulegen.[5] Die Vorgabe einer Evaluierung, der mit dem vorliegenden Bericht nachgekommen wird, war somit 2007 Teil des politischen Kompromisses.

Der von der Bundesregierung gemeinsam mit den zuständigen obersten Landesbehörden erarbeitete Evaluierungsbericht stellt die geltende Gesetzeslage im Bereich des Kulturgutschutzes in Deutschland vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen auf EU- und völkerrechtlicher Ebene dar und geht auf die Probleme in der Anwendung der deutschen Gesetze ein. Darüber hinaus vergleicht er die von anderen

[1] Gesetz zu dem Übereinkommen vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut vom 20. April 2007 (BGBl. 2007 II S. 626).

[2] Gesetz zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut und zur Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15.März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern**,** vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757). Das Gesetz trat am 29. Februar 2008 in Kraft.

[3] Vergl. Gesetzesbegründung zum Kulturgüterrückgabegesetz, Drucksache BT 16/1371 vom 4. Mai 2006, Allgemeiner Teil, S. 12.

[4] Gesetz zur Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung (Kulturgutsicherungsgesetz – KultgutSiG) vom 15. Oktober 1998, BGBl. I, 3162.

[5] Beschluss des Deutschen Bundestages vom 1. Februar 2007 (Drucksache BT 16/4145) sowie Beschluss des Bundesrates vom 9. März 2007 (Drucksache BR 92/07).

Staaten gewählten Schutzmechanismen im Bereich des nationalen Kulturgutschutzes und gibt einen Überblick über die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens ins nationale Recht anderer Vertragsstaaten des Übereinkommens.

Grundsätzlich ist zwischen zwei Schutzrichtungen im Kulturgutschutzrecht zu unterscheiden:

- Schutz von Kulturgut in Deutschland vor Abwanderung ins Ausland,
- Schutz von Kulturgut ausländischer Staaten, das aus diesen unrechtmäßig nach Deutschland verbracht wurde und an diese zurückzugeben ist.

Wohingegen der Schutz vor Abwanderung ins Ausland seit 1955 in Deutschland gesetzlich verankert ist,[6] ist der Schutz ausländischen Kulturgutes aufgrund EU-Rechts seit 1998 und aufgrund UN-Rechts seit 2007 in Deutschland gesetzlich geregelt.[7] Beide Schutzrichtungen greifen ineinander und sind daher zwei Seiten einer Medaille, die daher auch beide im Bericht dargestellt werden. Der Bericht schließt mit Eckpunkten und konkreten Verbesserungsvorschlägen und empfiehlt eine umfassende Novellierung des Kulturgutschutzrechts in Deutschland in der kommenden Legislaturperiode.

Die Ergebnisse der Evaluierung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Der Beitritt Deutschlands zum UNESCO-Übereinkommen und die Novellierung des Kulturgutschutzrechts 2007 waren politisch richtig und notwendig:

- Nach Einschätzung internationaler Organisationen steht der illegale Handel mit Kulturgut nach dem illegalen Handel mit Waffen und Drogen weltweit an dritter Stelle der internationalen Kriminalität. Besonders in Krisensituationen und bewaffneten Konflikten, wie 2001 in Afghanistan, 2002/2003 im Irak und derzeit in Syrien und Mali, werden Museen und archäologische Grabungsstätten geplündert und Kulturgüter illegal ins Ausland verbracht. Dabei geht es nicht nur um Kulturgut, das für den Herkunftsstaat von nationaler Bedeutung ist, sondern um den Schutz des kulturellen Erbes der Menschheit. Deutschland steht daher zu seiner 2007 mit der Ratifikation des UNESCO-

[6] Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757) geändert worden ist.

[7] Gesetz zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut und zur Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15.März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern**,** vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757). Das Gesetz trat am 29. Februar 2008 in Kraft.

Übereinkommens eingegangenen völkerrechtlichen Verantwortung. Nur durch gemeinsame internationale Anstrengungen kann der illegale Handel mit Kulturgut eingedämmt werden.

- Das UNESCO-Übereinkommen hat derzeit 123 Vertragsstaaten. Somit kann von einer nahezu universellen Akzeptanz des Übereinkommens gesprochen werden. Eine weitere Abstinenz Deutschlands hätte angesichts der wachsenden internationalen Bedeutung des Kulturgutschutzes außenpolitisch erheblichen Schaden verursacht. Für viele Staaten, besonders im Mittelmeerraum, in Zentral- und Südamerika sowie im Nahen Osten, ist der Schutz von Kulturgut vor illegalem Handel ein wichtiges und höchst sensibles Thema, das leicht zu bilateralen Verstimmungen führen kann. Die Ratifikation des UNESCO-Übereinkommens durch die Bundesrepublik 2007 war daher politisch richtig und notwendig und wurde international begrüßt.

- Positiv festzuhalten ist auch, dass die 2007 befürchtete Mehrbelastung des deutschen Kunst- und Antiquitätenhandels durch die gesetzlichen Aufzeichnungspflichten bei Erwerb und Veräußerung von Kulturgut nach Angaben des Statistischen Bundesamtes ausblieb.

- Die mit der Novellierung 2007 zur Stärkung des deutschen Abwanderungsschutzes geschaffene Möglichkeit, auch Kulturgut in öffentlichem Eigentum als national wertvoll einzutragen und damit vor Abwanderung ins Ausland gesetzlich zu schützen, hat sich ebenfalls als richtig erwiesen: Durch die Änderung des Kulturgutschutzgesetzes wurde die in Deutschland bisher ungenutzte Möglichkeit des Schutzes von Kulturgut in öffentlichem Eigentum nach Richtlinie 93/7/EWG geschaffen. Erstmalig greift somit der EU-Rückgabemechanismus auch für national wertvolles Kulturgut in öffentlichem Eigentum.

2. Bestehender Handlungsbedarf zur gesetzlichen Nachbesserung:

- Der deutsche Gesetzgeber stand 2007 vor der Aufgabe, das UNESCO-Übereinkommen von 1970 so umzusetzen, dass sowohl der völkerrechtlichen Verpflichtung zu einer effektiven Umsetzung des Übereinkommens als auch den Interessen des deutschen Kunst- und Antiquitätenhandels vor unverhältnismäßigen Belastungen und Wettbewerbsnachteilen Rechnung getragen wurde. Anders als die Richtlinie 93/7/EWG räumt das UNESCO-Übereinkommen dem nationalen Gesetzgeber einen weiten Spielraum in der Umsetzung ein. Dieser gesetzgeberische Spielraum wurde anhand der bisherigen Erfahrungen mit dem Kulturgüterrückgabegesetz von 1998 und in Abwä-

gung aller zu berücksichtigen Interessen 2007 so weitgehend wie möglich genutzt. Bereits damals stand jedoch fest, dass es „in den kommenden Jahren […] einer ständigen Beobachtung des internationalen Marktes für Kulturgüter bedürfe, um bestehende Regelungen eventuell anzupassen oder zu ergänzen."[8]

- Die 2007 mit dem Evaluierungsauftrag von Bundestag und Bundesrat verbundene Einschätzung, dass eine gesetzgeberische Nachbesserung erforderlich werden könnte, hat sich bestätigt. Das Kulturgüterrückgabegesetz von 2007 bietet zwar eine gesetzliche Grundlage, die Anwendungsfälle im Berichtszeitraum 2008 – 2013 zeigen allerdings etliche Defizite: Trotz mehrerer Rückgabeersuchen ausländischer Staaten seit 2008 hat das Kulturgüterrückgabegesetz in keinem einzigen Fall zu einer Rückgabe von Kulturgut geführt. Die vergleichsweise hohen Rückgabeanforderungen des Gesetzes konnten von keinem Rückgabe ersuchenden Staat erfüllt werden. Die bestehenden Anwendungsschwierigkeiten konnte die Rechtsprechung nicht beheben. Die vom Gesetzgeber 2007 erhoffte Vereinfachung der Rückführung illegal ausgeführter Kulturgüter in die Herkunftsstaaten[9] hat sich in der Praxis nicht bestätigen können. Die unter Maßgabe der Rechtssicherheit in Deutschland gesetzlich verankerte Voraussetzung, dass nur für jene Kulturgüter ein Rückgabeanspruch besteht, die in ein öffentliches und in Deutschland einsehbares Verzeichnis des Herkunftsstaates eingetragen wurden, hat sich in der Zusammenarbeit mit den ausländischen Staaten – auch aufgrund der Vielzahl der dort geschützten Kulturgüter – als nicht praktikabel erwiesen. Es gilt daher, die 2007 als politischer Kompromiss getroffenen Regelungen anhand der im Berichtszeitraum von Bund und Ländern gemachten Erfahrungen gesetzgeberisch nachzubessern.

- Außenpolitisch führt die geltende Umsetzung des UNESCO Übereinkommens von 1970 durch das Kulturgüterrückgabegesetz zu einer nennenswerten Belastung der bi- und multilateralen Beziehungen der Bundesrepublik. In den letzten Jahren wurden zahlreiche unrechtmäßig ausgeführte Kulturgüter insbesondere aus den zentralamerikanischen Staaten, aber auch Ägypten, Irak, Iran, der Türkei, Russland, China und anderen Staaten nach Deutschland verbracht. In keinem einzigen Fall konnte eine Rückgabe dieser zum Teil bedeutenden Kulturgüter an den Herkunftsstaat auf der Grundlage des Kulturgüter-

[8] Vergl. Gesetzesbegründung zum Kulturgüterrückgabegesetz, Drucksache BT 16/1371 vom 4. Mai 2006, Allgemeiner Teil, S. 13.

[9] Vergl. Gesetzesbegründung zum Kulturgüterrückgabegesetz, Drucksache BT 16/1371 vom 4. Mai 2006, Allgemeiner Teil, S. 12.

rückgabegesetzes erreicht werden. Das Unverständnis der betroffenen Staaten ist regelmäßig Gegenstand von Gesprächen auf hoher politischer Ebene. Es rührt aus dem Umstand, dass Kulturerbe als wesentlicher Bestandteil und Ausdruck der nationalen bzw. ethnischen Identität und als wirtschaftlich bedeutsamer Tourismusfaktor in der nationalen und internationalen Wahrnehmung zunehmende Bedeutung gewinnt. Zerstörung, Raubgrabung, Plünderung und Diebstahl von Kulturgut sowie der illegale Handel mit Kulturgut werden von der internationalen Gemeinschaft geächtet und spielen daher in den bilateralen Beziehungen und in multilateralen Foren wie der UN-Generalversammlung, der UNESCO und anderen mit Fragen der Kriminalitätsbekämpfung befassten UN-Gremien (z.B. UNODC) eine wiederkehrende und immer gewichtigere Rolle. Darüber hinaus zeigen sich negative Auswirkungen in anderen international relevanten Politikbereichen: So werden beispielsweise den Forderungen der Bundesregierung bei Verhandlungen zu Fragen der internationalen organisierten Kriminalität von anderen Staaten entgegengehalten, Deutschland zeige seinerseits kein völkerrechtskonformes Verhalten bei der Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgut. Damit werden Lösungen im Interesse der Bundesrepublik in anderen relevanten Politikbereichen behindert. Entsprechend ist aus außenpolitischer Sicht eine schnellstmögliche Novellierung der nationalen Umsetzung des UNESCO Übereinkommens von 1970 anzustreben. Deutschland ist als eine der führenden Wirtschafts- und Handelsnationen auch im Bereich des Kulturgutschutzes gefordert. Deutschland wird seiner Stellung in den Vereinten Nationen und der EU nur gerecht, wenn es sich entschieden für den Schutz von Kulturgut vor illegalem Handel einsetzt und effektive Maßnahmen ergreift.

- Während etliche unserer westlichen Partner hunderte unrechtmäßig ausgeführte Kulturgüter anderer Staaten bei der Einfuhr beschlagnahmen und diese in Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens zurückgeben, verfügt Deutschland über keine effektive Einfuhrkontrolle von unrechtmäßig ausgeführtem Kulturgut. Deutschland gelang die Rückgabe von Kulturgut nur in Einzelfällen. Die wenigen Rückgaben, die gelangen, wie beispielsweise im Frühjahr 2013 die Rückgabe gestohlener Objekte an die Türkei oder den Kosovo, erfolgten nicht aufgrund des Kulturgüterrückgabegesetzes, sondern entweder aufgrund strafrechtlicher Vorschriften, freiwillig oder aufgrund anderer Rechtsvorschriften.[10]

- Handlungsbedarf besteht aber nicht nur beim Schutz ausländischen Kulturgutes vor illegalem Handel, sondern auch beim Schutz von Kulturgut in Deutsch-

[10] Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 des Rates vom 7. Juli 2003 zum Verbot der Einfuhr, Ausfuhr und dem Handel mit irakischem Kulturgut.

land vor Abwanderung ins Ausland: Das System des deutschen Abwanderungsschutzes beruht im Kern auf Regelungen von 1919 bzw. 1955 und stellt nach der Schaffung des EU-Binnenmarktes 1992 und dem Wegfall der Grenzkontrollen im Schengenraum keinen effektiven Schutz mehr dar. Rückkäufe bedeutender Kulturgüter, die sich zuvor in Deutschland im Privatbesitz befanden, stellten die öffentliche Hand in den letzten Jahren vor erhebliche finanzielle Mehrbelastungen. Bund und Länder mussten zum Teil bis zu zweistellige Millionenbeträge aufwenden, um bedeutendes Kulturgut für die deutsche Öffentlichkeit zu erhalten. Zahlreiche andere EU-Mitgliedstaaten haben bereits im Bereich der Ein- und Ausfuhrkontrolle gesetzliche Anpassungen zum Schutz national wertvollen Kulturgutes vorgenommen. Auch Deutschland sollte hier dringend gesetzliche Anpassungen vornehmen.

- Durch eine gesetzliche Nachbesserung des Kulturgüterrückgaberechts (Kulturgüterrückgabegesetzes von 2007) und einer Anpassung des Abwanderungsschutzes (Kulturgutschutzgesetz von 1955) an EU-Standards könnten beide Gesetze in einem einheitlichen Gesetz zusammengeführt werden, da sie thematisch ineinandergreifen und zwei Seiten einer Medaille sind. Weitere rechtliche Regelungen des Kulturgutschutzrechts könnten in dieses Gesetz einfließen und so die Grundlage für ein effektives und transparentes Kulturgutschutzrecht in Deutschland bieten.

- Eine Verbesserung des Kulturgutschutzes schließt wirtschaftliche Interessen nicht aus: Die Einführung von klaren gesetzlichen Sorgfaltspflichten für den Kunsthandel beim An- und Verkauf von Kulturgut hat beispielsweise in der Schweiz seit 2005 zu steigenden Umsätzen im Kunsthandel geführt – die strengen Sorgfaltspflichten, die bei Verstoß mit hohen Geldstrafen geahndet werden, werden sogar als Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Kunsthandelsstandorten vermarktet. Gleichzeitig erhöhen sie die Rechtssicherheit für alle Beteiligten und die Reputation des Kunsthandelsstandorts.

- Die Themen Raubgrabungen und illegaler Handel mit Kulturgut bekommen auch in der Öffentlichkeit ein zunehmendes Gewicht. So ist es für Museen aufgrund der internationalen Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen und ihrer Reputation mittlerweile gängige Praxis, Kulturgüter mit unklarer Provenienz nicht anzukaufen. Im Handel ist dies noch nicht allgemeine Praxis. Zwar verfügen die international tätigen Auktionshäuser seit einigen Jahren über eigene Provenienzabteilungen, um dem illegalen Handel mit Kulturgut entgegenzuwirken. Dennoch ist festzustellen, dass im Handel illegal ausgegrabenes bzw. illegal ausgeführtes Kulturgut angeboten und verkauft wird. Ebenso stellt

die Fälschung von archäologischen Objekten, die als Originale ausgegeben werden, ein Problem dar – auch vor dem Hintergrund des Verbraucherschutzes. Die innenpolitische Debatte zum Kulturgutschutz ist bei weitem noch nicht so fortgeschritten wie zum Thema Artenschutz: Dass der Handel mit Elfenbein und bedrohten Tierarten verboten ist, ist allgemein bekannt und akzeptiert. Bei Kulturgut fehlt leider bisher eine vergleichbare Sensibilität.

3. Fazit und zeitlicher Rahmen einer Novellierung:

Eine gesetzliche Nachbesserung bei gleichzeitiger Anpassung des deutschen Kulturgutschutzrechts an EU-Standards ist dringend erforderlich und kann gesetzestechnisch am besten durch Zusammenführung der bisherigen Gesetze in ein einheitliches Kulturgutschutzgesetz erreicht werden. Dies hat auch der Vergleich mit anderen europäischen Rechtssystemen gezeigt. Auch die Schweiz und Italien haben einheitliche Gesetze im Bereich des Kulturgutschutzes erlassen. Eine Novellierung bietet zudem die Chance, den gesetzlichen Rahmen für den Kultur- und Wissenschaftsaustausch im Bereich des internationalen Leihverkehrs zu stärken.

Eine Novellierung des Kulturgutschutzrechts in Deutschland ist im Kontext der aktuellen Entwicklungen auf EU-Ebene zu betrachten: So hat die EU-Kommission im Jahr 2011 eine Evaluierung der Richtlinie 93/7/EWG zur Rückgabe von unrechtmäßig verbrachtem Kulturgut vorgenommen. Ergebnis dieser Evaluierung ist, dass die EU-Kommission für 2013 die Novellierung der Richtlinie 93/7/EWG plant, um Schutzlücken zu schließen und die Rückgabe von unrechtmäßig verbrachtem Kulturgut innerhalb der EU effektiver zu gestalten. Die damit für 2013/2014 absehbare Novellierung der Richtlinie war der wesentliche Grund dafür, dass die Bundesregierung auf einen Novellierungsvorschlag noch in der 17. Legislaturperiode verzichtete. Die notwendige Umsetzung der geänderten EU-Richtlinie ins deutsche Recht ab 2013/2014 könnte so mit der Novellierung des deutschen Kulturgutschutzrechts verbunden werden.

Gliederung

Zusammenfassung **2**

Einführung **16**

A. Hintergrund der Evaluierung **18**

I. Die Novellierung des deutschen Kulturgutschutzrechts von 2007 18

II. Der Berichtsauftrag von Bundestag und Bundesrat 19

III. Ergänzende Novellierungsinitiativen der Länder 20

IV. Wachsende internationale Bedeutung des Kulturgutschutzes 21

V. Das deutsche Recht im Kontext der Entwicklungen auf EU-Ebene 23

VI. Ausgangslage der Evaluierung des deutschen Kulturgutschutzrechts 24

B. Das Kulturgutschutzrecht: Zwei Seiten einer Medaille **27**

I. Der Begriff des Kulturgutes 27

II. Der Abwanderungsschutz 29

III. Das Kulturgüterrückgaberecht 29

C. Historischer Überblick: Die Entwicklung des Kulturgutschutzrechts in Deutschland **31**

I. Die Entwicklung von 1919 bis 1949 31

1. Der Abwanderungsschutz 31

2. Das Fideikommissrecht 33

II. Die Entwicklung von 1949 bis 1998 34

1. Der Kulturgutschutz im föderativen System der Bundesrepublik 34

a) Kulturgutschutz auf Bundesebene 34

b) Kulturgutschutz auf Ebene der Länder 34

(1) Die Denkmalschutzgesetze der Länder 35

(2) Die Archivgesetze der Länder 35

2. Das Kulturgutschutzgesetz von 1955 36

3. Der Beitritt zur Haager Konvention und zum Protokoll von 1954 37
4. Die Entwicklung in der DDR und nach der deutschen Einheit 37
a) Der Kulturgutschutz in der DDR 37
b) Der Kulturgutschutz im Einigungsvertrag 39
5. Die Entwicklung seit Schaffung des EU-Binnenmarktes 1992 39
III. Die Novellierung des Kulturgutschutzrechts von 1998 40
1. Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG in deutsches Recht 40
2. Änderungen im Abwanderungsschutz 41
IV. Die Novellierung des Kulturgutschutzrechts von 2007 42
1. Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens von 1970 43
2. Änderungen im Abwanderungsschutz 45
3. Umsetzung der Haager Konvention und des Protokolls von 1954 45

D. Anwendungspraxis und Probleme des Kulturgutschutzrechts 46
I. Der Abwanderungsschutz in Deutschland 46
1. Die Eintragungspraxis der Länder 46
a) Eintragung von Kulturgut in privatem Eigentum 47
(1) Mangelnde Kenntnis der zuständigen Behörden 48
(2) Probleme beim Eigentums- und Ortswechsel 49
b) Eintragung von Kulturgut in öffentlichem Eigentum 50
c) Eintragung von Kulturgut in kirchlichem Eigentum 51
d) Eintragung von Sammlungen und Archiven 51
2. Anwendungspraxis und Defizite der Ausfuhrkontrolle für Kulturgut 53
a) Ausfuhrkontrolle aufgrund Eintragung 53
b) Ausfuhrkontrolle aufgrund des Fortbestehens der „Reichsliste“ und des „DDR-Registers“ 53
c) Ausfuhrkontrolle aufgrund EU-Verordnung 54
3. Möglichkeit der Löschung eingetragenen Kulturgutes durch die Länder 55

4. Möglichkeit der Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung für eingetragenes Kulturgut durch den Bund ... 56
a) Vorübergehende Ausfuhr von Kulturgut ... 56
b) Dauerhafte Ausfuhr von Kulturgut ... 57
II. Die rechtsverbindliche Rückgabezusage im internationalen Leihverkehr ... 57
1. Die Bedeutung der Rückgabezusage ... 57
2. Anwendungsprobleme der Rückgabezusage ... 58
III. Das Kulturgüterrückgaberecht ... 60
1. Rückgabeanspruch der EU-Mitgliedstaaten ... 60
2. Rückgabeanspruch der UNESCO-Vertragsstaaten ... 62
3. Die Regelungen des Kulturgüterrückgabegesetzes ... 63
a) Der verwaltungsrechtliche Rückgabeanspruch ... 64
b) Die Fristen des Rückgabeanspruches ... 65
(1) Verjährungsfrist des Rückgabeanspruches ... 65
(2) Frist für die nachträgliche Unterschutzstellung und Möglichkeit der Kenntnisnahme ... 66
c) Die Feststellung und Sicherung des Rückgabeanspruches ... 68
(1) Der Begriff der Anhaltung ... 68
(2) Die Voraussetzungen der Anhaltung ... 68
d) Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern ... 69
e) Die Einfuhrkontrolle für unrechtmäßig verbrachtes Kulturgut ... 70
f) Die Straf- und Ordnungswidrigkeitstatbestände ... 73
g) Die Mitwirkung der Zollbehörden ... 74
IV. Der Schutz von Kulturgut bei und nach bewaffneten Konflikten ... 74
1. Die Umsetzung der Haager Konvention und des Protokolls von 1954 ... 75
2. Die Irak-Verordnung der EU von 2003 ... 77
V. Kulturgüterrückgabe und internationale Rechtshilfe in Strafsachen ... 78

E. Auswirkungen der Novellierung von 2007 auf den deutschen Kunst- und Antiquitätenhandel sowie das Versteigerergewerbe 80

I. Die Aufzeichnungspflichten des Kunst- und Antiquitätenhandels sowie des Versteigerergewerbes 80

II. Auswirkungen von Rückgabeersuchen für den Kunsthandel 81

F. Verzahnung zwischen Bundes- und Landesrecht 82

I. Verzahnung zwischen Kulturgutschutz und Polizei- und Ordnungsrecht 82

II. Fehlender Substanzschutz für national wertvolles Kulturgut 82

III. Fehlender Rückgabeschutz für denkmalgeschütztes Kulturgut 86

G. Praxis und Diskussion des Kulturgutschutzes auf multilateraler Ebene 87

I. Multilaterale Übereinkommen zum Kulturgutschutz 87

1. Das UNESCO-Übereinkommen von 1970 87

2. UNIDROIT-Konvention von 1995 88

3. Haager Konvention von 1954 und beide Protokolle 89

II. Wachsende politische Debatte auf Ebene der Vereinten Nationen 89

1. Resolutionen der VN-Generalversammlung 89

2. Kulturgutschutz und VN-Menschenrechtsrat 89

3. Die Deklarationen, Empfehlungen und Gremien der UNESCO 90

4. Die Arbeiten des VN-Büros UNODC zur Kriminalitätsbekämpfung 91

III. Initiativen außerhalb der Gremien der Vereinten Nationen 92

H. Praxis und Diskussion des Kulturgutschutzes auf EU-Ebene 94

I. Die Berichte der EU-Kommission zur Anwendung von EU-Recht 94

II. Diskussion zur Novellierung der Richtlinie 93/7/EWG 95

III. Sonstige Entwicklungen auf EU-Ebene 97

1. Initiativen der EU-Ratspräsidentschaften 97

2. Kulturgutschutz im Rahmen des Afrika-EU-Dialoges 98

I. Nationales Kulturgutschutzrecht im internationalen Vergleich 99

I. Der Abwanderungsschutz 99

1. Rechtsvergleich nationaler Regelungen 99

2. Vereinigtes Königreich 100

a) System des britischen Abwanderungsschutzes 100

b) Bewertung des britischen Modells 103

3. Frankreich 104

a) System des französischen Abwanderungsschutzes 104

b) Bewertung des französischen Modells 106

4. Österreich 106

a) System des österreichischen Abwanderungsschutzes 106

b) Bewertung des österreichischen Modells 108

5. Italien 108

a) System des italienischen Abwanderungsschutzes 108

b) Bewertung des italienischen Modells 110

6. Schweiz 111

a) System des Schweizerischen Abwanderungsschutzes 111

b) Bewertung des Schweizerischen Modells 112

II. Das Kulturgüterrückgaberecht 113

1. Rechtsvergleich nationaler Regelungen 113

2. Vereinigtes Königreich 114

a) System der britischen Umsetzung 114

b) Bewertung der britischen Umsetzung 115

3. Frankreich 116

a) System der französischen Umsetzung 116

b) Bewertung der französischen Umsetzung 117

4. Italien 118

a) System der italienischen Umsetzung 118
b) Bewertung der italienischen Umsetzung 118
5. Schweiz 119
a) Das System der Schweizerischen Umsetzung 119
b) Bewertung der Schweizerischen Umsetzung 120
6. Vereinigte Staaten von Amerika 121
a) Das System der US-amerikanischen Umsetzung 121
b) Bewertung der US-amerikanischen Umsetzung 124
7. Kanada 124
a) System der kanadischen Umsetzung 124
b) Bewertung der kanadischen Umsetzung 125
8. Japan 125
a) System der japanischen Umsetzung 125
b) Bewertung der japanischen Umsetzung 126
9. Niederlande 127
a) System der niederländischen Umsetzung 127
b) Bewertung der niederländischen Umsetzung 128
III. Allgemeine Sorgfaltspflichten für den Handel mit Kulturgut 129
IV. Die rechtsverbindliche Rückgabezusage im internationalen Leihverkehr 132
1. Das Schweizer Modell der Rückgabezusage 132
2. Die Rückgabezusage in anderen Rechtsordnungen 133

J. Ergebnisse 135

I. Eckpunkte für eine Novellierung des Kulturgutschutzrechts 135
1. Stärkung des Abwanderungsschutz 135
2. Schaffung eines einheitlichen, kohärenten Kulturgutschutzgesetzes 136
3. Rechtsvereinfachung und Modernisierung 137
4. Abbau von Verwaltungsaufwand 138

5. Stärkung des Kunsthandelsstandortes Deutschland 139

6. Vereinfachungen im internationalen Leihverkehr 139

II. Konkrete Verbesserungsvorschläge im Abwanderungsschutz 140

1. Legaldefinition von national wertvollem Kulturgut 140

2. Substanzschutz für national wertvolles Kulturgut 140

3. Nutzung der EU- und völkerrechtlichen Schutzmechanismen für denkmalgeschütztes Kulturgut 140

4. Schutz von öffentlichen Sammlungen 141

III. Konkrete Verbesserungsvorschläge im Kulturgüterrückgaberecht 143

1. Schaffung effektiver Rückgabemechanismen und Einfuhrkontrolle 143

2. Schaffung eines einheitlichen Rechtsinstruments zur Sicherstellung 144

3. Regelungen zur Begutachtung und Kostentragung 144

4. Schaffung eines kulturgüterrechtlichen Rückgabeanspruchs für EU-Verordnungen 145

Abkürzungsverzeichnis 147

Einführung

Im Vergleich mit anderen Rechtsgebieten ist der Kulturgutschutz ein noch recht junges Rechtsgebiet. Obwohl in Deutschland seit 1919 ein gesetzlicher Schutz von Kulturgut vor Abwanderung ins Ausland besteht, haben erst die Schaffung des EU-Binnenmarktes im Jahre 1992 sowie die Ratifizierung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut (im Folgenden: UNESCO-Übereinkommen)[11] durch die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2007 zwei weitere Aspekte zum deutschen Abwanderungsschutz hinzugefügt: Einerseits die Verpflichtung, unrechtmäßig in die Bundesrepublik verbrachtes Kulturgut an die Herkunftsstaaten zurückzugeben, andererseits die Verpflichtung, die Ausfuhr von Kulturgut, das den EU-Binnenmarkt verlassen soll, im Rahmen der Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung zu kontrollieren. Zuvor fehlte in Deutschland die Erkenntnis, dass Abwanderungsschutz und Kulturgüterrückgaberecht letztlich zwei Seiten einer Medaille sind: Erst der Rückgabeanspruch verschafft dem Abwanderungsschutz die notwendige Durchsetzung im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen Staaten.

Mit der ersten Novellierung des Kulturgutschutzes im Jahre 1998 in Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG zur Rückgabe von unrechtmäßig verbrachtem Kulturgut an EU-Mitgliedstaaten[12] und der zweiten Novellierung im Jahre 2007 in Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens[13] hat der deutsche Gesetzgeber Regelungen geschaffen, die einerseits gewährleisten sollen, dass in Deutschland als national wertvoll geschütztes und ins Ausland unrechtmäßig verbrachtes Kulturgut zurückkehrt. Andererseits sollen die Regelungen gewährleisten, dass geschütztes, aber unrechtmäßig in die Bundesrepublik verbrachtes Kulturgut anderer EU-Mitgliedstaaten und Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens, an diese zurückgegeben wird.

Bereits die Diskussionen in den Gesetzgebungsverfahren 1998 und 2007 haben gezeigt, dass die Umsetzung der EU- und völkerrechtlichen Vorgaben ins nationale Recht komplex und zum Teil sehr umstritten war. Erst die Anwendung des Kulturgü-

---

[11] Gesetz zu dem Übereinkommen vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut vom 20. April 2007 (BGBl. 2007 II S. 626).

[12] Gesetz zur Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung (Kulturgutsicherungsgesetz – KultgutSiG) vom 15. Oktober 1998, BGBl. I, 3162.

[13] Gesetz zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut (Ausführungsgesetz zum Kulturgutübereinkommen – KGÜAG) vom 18. Mai 2007, BGBl. I, 757.

terrückgabegesetzes seit 2007 hat zahlreiche Rechtslücken, problematische Anspruchsvoraussetzungen und Unstimmigkeiten hinsichtlich der Zuständigkeiten bei Bund und Ländern, des anzuwendenden Verfahrens und bei Fragen der Kostentragung offenbart.

Der Bericht wird zu einem Zeitpunkt vorgelegt, zu dem das Thema „Kulturgutschutz“ sowohl im EU- als auch im internationalen Kontext stetig an Bedeutung gewinnt: So plant die EU-Kommission für 2013/2014 die Novellierung der Richtlinie 93/7/EWG zur Rückgabe von unrechtmäßig verbrachtem Kulturgut innerhalb des EU-Binnenmarktes. Auch auf Ebene der UNESCO laufen Planungen, um die Anwendung des UNESCO-Übereinkommens von 1970 effektiver zu gestalten. So hat im Juni 2012 die Vertragsstaatenkonferenz zum UNESCO-Übereinkommen beschlossen, Anfang Juli 2013 einen Beratenden Ausschuss einzurichten, der die Erarbeitung von Leitlinien zur Umsetzung und besseren Anwendung des Übereinkommens vornehmen soll.

Der vorliegende Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz soll einen Überblick über die bestehenden Gesetze und deren Entwicklung geben, um anschließend die Praxis der letzten Jahre und die dadurch zutage getretenen Anwendungsprobleme und Defizite zu beleuchten. Rechtsvergleichende Überlegungen sowie die Darstellung der internationalen Entwicklung der letzten Jahre im Bereich des Kulturgutschutzes sollen helfen, Lösungsansätze für einen verbesserten Kulturgutschutz in Deutschland aufzuzeigen, der den Schutz deutschen und ausländischen Kulturgutes sicherstellt und gleichzeitig einen transparenten und legalen Handel mit Kulturgut in Deutschland gewährleistet.

A. Hintergrund der Evaluierung

I. Die Novellierung des deutschen Kulturgutschutzrechts von 2007

Das UNESCO-Übereinkommen wurde bisher von 123 Vertragsstaaten ratifiziert.[14] Die Bundesrepublik ist dem Übereinkommen als 115. Vertragsstaat am 30. November 2007 beigetreten und hat damit auch die völkerrechtliche Verantwortung übernommen, Maßnahmen gegen den illegalen Handel mit Kulturgut nach deutschem Recht zu ergreifen und unrechtmäßig aus einem anderen Vertragsstaat nach Deutschland eingeführtes Kulturgut zurückzugeben. Lediglich fünf EU-Mitgliedstaaten (Österreich, Irland, Lettland, Luxemburg und Malta) haben das Übereinkommen bisher noch nicht ratifiziert. Kernanliegen der Novellierung des Jahres 2007 war es, die aus dem Beitritt resultierenden völkerrechtlichen Verpflichtungen in deutsches Recht umzusetzen.

Im Unterschied zur Haager Konvention von 1954[15] und der beiden Protokolle zur Haager Konvention von 1954[16] und 1999,[17] die den Schutz beweglichen und unbeweglichen Kulturgutes in bewaffneten Konflikten zum Anliegen haben, schützt das UNESCO-Übereinkommen bewegliches Kulturgut vor rechtswidriger Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung. Anlass für die Verabschiedung des UNESCO-Übereinkommens war die Tatsache, dass der illegale Handel mit Kulturgut nicht nur das kulturelle Erbe des jeweiligen Vertragsstaates, sondern auch den Erhalt von Kulturgut als Erbe der Menschheit gefährdet: Nicht nur in den zahlreichen klassischen Herkunftsstaaten (wie beispielsweise Irak, Mexiko oder Italien), sondern auch in Deutschland werden durch Raubgrabungen wertvolle archäologische Zusammenhänge in erheblicher Zahl zerstört. Die Anfang 2012 als national wertvoll eingetragene Himmelsscheibe von Nebra in Sachsen-Anhalt ist ein markantes Beispiel, da sie illegal ausgegraben wurde und erst über Umwege nach Deutschland zurückkehrte.

Der illegale Handel mit Kulturgut steht nach Einschätzung internationaler Organisationen nach dem illegalen Handel mit Waffen und Drogen weltweit an dritter Stelle der internationalen Kriminalität: Nach Angaben der UNESCO erreicht er jährlich eine

---

[14] Liste der Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens von 1970 abrufbar unter: http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13039&language=E (123 Vertragsstaaten: Stand April 2013).

[15] Gesetz vom 11. April 1967 zu der Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954 (BGBl. 1967 II S. 1233, 1235 und BGBl. 1971 II S. 1025), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 27. 04. 2004 (BGBl. I S. 630).

[16] Protokoll zur Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954 (BGBl. 1967 II S. 1301).

[17] Zweites Protokoll zur Haager Konvention von 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 26. März 1999 (BGBl. 2009 II S. 717).

Größenordnung von mehr als 6 Milliarden Euro.[18] Tendenz ist steigend. Mit der Ratifizierung des UNESCO-Übereinkommens unterstrich die Bundesrepublik die Notwendigkeit, auf das Problem des illegalen Handels mit Kulturgut zu reagieren. Der Gesetzesentwurf von 2007 sah vor, das bestehende Kulturgüterrückgabegesetz von 1998, das die EU-Richtlinie 93/7/EWG[19] zum Schutz von Kulturgut innerstaatlich umsetzte, mit Blick auf die Nicht-Mitgliedstaaten der EU zu ergänzen. Zugleich wurde damit die Grundlage geschaffen, dass auch die Bundesrepublik unrechtmäßig ausgeführtes Kulturgut nicht nur von EU-Mitgliedstaaten, sondern auch von Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens zurück erhält.

II. Der Berichtsauftrag von Bundestag und Bundesrat

Mit Verabschiedung des Gesetzes zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens[20] beauftragte der Deutsche Bundestag in seiner 79. Sitzung mit Beschluss vom 1. Februar 2007 die Bundesregierung, nach Ablauf von drei Jahren nach Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes am 29. Februar 2008, einen Bericht über die Auswirkungen dieses Gesetzes vorzulegen (Drucksache BT 16/4145). Auch der Bundesrat bat in gleicher Weise die Bundesregierung durch Beschluss in seiner 831. Sitzung am 9. März 2007 (Drucksache BR 92/07) einen entsprechenden Bericht vorzulegen.

Von einer Vorlage des Berichts an Bundestag und Bundesrat zum ursprünglich angestrebten Termin Anfang 2011, drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, wurde abgesehen, da sich im Laufe des Jahres 2010 ergab, dass auch die EU-Kommission die dem deutschen Gesetz zugrundeliegende Richtlinie 93/7/EWG einer Evaluierung unterziehen wollte. Es wurde deutlich, dass eine umfassende Evaluierung des deutschen Gesetzes von 2007 auch unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen auf EU-Ebene erfolgen muss. So konnten die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation der EU-Kommission vom Juni 2012 sowie die Planungen der EU-Kommission zur Novellierung der Richtlinie 93/7/EWG bereits in den Bericht einfließen. Für 2013/2014 plant die EU-Kommission die Novellierung der Richtlinie, dessen Entwurf

---

[18] Informationsbroschüre der UNESCO, CLT/2011/CONF. 207/6, S. 2, vergl. auch Schack, Kunst und Recht, 2. Auflage, 2009, S. 69.

[19] Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern (Amtsblatt EG Nr. L 74, S. 74 vom 27.März1993), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2001/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2001 (Amtsblatt EG Nr. L 187, S. 43).

[20] Gesetz zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut (Ausführungsgesetz zum Kulturgutübereinkommen - KGÜAG), Gesetz vom 18.05.2007 BGBl. I, 757, 2547 i.V.m. B. v. 28.03.2008 BGBl. II 2008 S. 235; In Kraft getreten am 29.02.2008.

für Anfang 2013 angekündigt war, aber zum Zeitpunkt dieses Berichts noch nicht vorliegt.

Der Auftrag zur Evaluierung des Ausführungsgesetzes trug auch dem Umstand Rechnung, dass 2007 mit Einführung des Rückgaberechts für Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens in Deutschland Neuland betreten wurde. Zwar gab es den Anspruch auf Rückgabe unrechtmäßig verbrachten Kulturgutes teilweise bereits seit Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG im Jahr 1998, es fehlte aber seither an praktischen Erfahrungen. Zudem erweiterte sich der Kreis der potentiellen Anspruchsteller durch den Beitritt Deutschlands zum UNESCO-Übereinkommen schlagartig: Konnten nach EU-Recht bisher nur EU-Mitgliedstaaten Rückgabeansprüche in Deutschland erheben, traten 2007 mögliche Rückgabeansprüche einer Vielzahl von nichteuropäischen UNESCO-Vertragsstaaten hinzu. Befürchtet wurde 2007 auch, dass die gesetzlichen Neuregelungen erhebliche negative Auswirkungen auf den deutschen Kunst- und Antiquitätenhandel sowie das Versteigerergewerbe haben könnten.

Insbesondere auf Länderseite herrschte 2007 das Verständnis vor, dass die Neuregelungen nach einer gewissen Anlaufzeit erneut auf den Prüfstand kommen sollten. Bereits während des Gesetzgebungsverfahrens war absehbar, dass nicht alle Anpassungen, die aus Sicht der Praxis für sinnvoll oder erforderlich erachtet wurden, in der Novellierung 2007 berücksichtigt werden konnten, wenn man das gemeinsame politische Ziel des baldigen Beitritts zum UNESCO-Übereinkommen nicht weiter hinauszögern wollte.

III. Ergänzende Novellierungsinitiativen der Länder

Schon kurz nach der Novellierung 2007 wurde auf politischer Ebene die Forderung laut, den Schutz von deutschem Kulturgut vor Abwanderung ins Ausland zu verbessern. Die einschlägigen Regelungen im Bereich des Abwanderungsschutzes waren 2007 jedoch nur punktuell überarbeitet worden. Kern dieser Änderungen war die Öffnung des Abwanderungsschutzes für Kulturgut im öffentlichen Eigentum, da zuvor nur Kulturgut im privaten Eigentum in die Verzeichnisse national wertvollen Kulturgutes der Länder eingetragen werden konnte.

Zwar bestand nunmehr die Möglichkeit, Kulturgut auch im öffentlichen Eigentum einzutragen. Nicht behoben war jedoch das Problem teurer Rückkäufe bedeutender deutscher Kulturgüter in Privateigentum, die zum Verkauf ins Ausland verbracht worden waren. Diese Rückkäufe bedeutender deutscher Kulturgüter auf dem internatio-

nalen Kunstmarkt durch Bund und Länder, teilweise im zweistelligen Millionenbereich, verdeutlichen den Handlungsbedarf. Nur beispielsweise seien folgende Ankäufe erwähnt: Das Evangeliar Heinrichs des Löwen (1983), die Ottheinrich-Bibel (2007), Beethovens Autograph der Diabelli-Variationen (2009) und die Welfen-Pokale (2009). Auch 2012 haben der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM), die Kulturstiftung der Länder (KSL) sowie die betroffenen Einrichtungen in den Ländern von der geplanten Versteigerung wichtiger Handschriften großer deutscher Persönlichkeiten erfahren müssen.

Diese für das Kulturleben in Deutschland äußerst wichtigen aber für die öffentliche Hand sehr kostspieligen Rückkäufe aus dem Ausland sowie wiederholte Fälle der Abwanderung von schützenswerten paläontologischen Funden aus Deutschland, wie zum Beispiel die weltweit äußerst seltenen Funde des Archäopteryx in Bayern, führten im Juli 2008 schließlich zu einer Initiative des Freistaates Bayern im Bundesrat zur Überarbeitung des Kulturgutschutzgesetzes (BR-Drucks 457/08),[21] dessen Beratung durch Beschluss des Ausschusses für Kulturfragen des Bundesrates zugunsten umfassenderer Anpassungen im Abwanderungsschutz zunächst zurückgestellt wurde. In diesem Zusammenhang schlug der damalige Bayerische Staatsminister für Wissenschaft, Forschung und Kunst seinen Kollegen/innen auf Bundes- und Länderebene einen grundsätzlichen Systemwechsel im Abwanderungsschutz vor: Durch ein im Kern auf eine generelle Ausfuhrgenehmigungspflicht und ein befristetes Vorkaufsrecht der öffentlichen Hand aufbauendes System sollte der Abwanderungsschutz in Deutschland nicht nur wirkungsvoller, sondern auch transparenter gemacht und seine Handhabung vereinfacht werden.

IV. Wachsende internationale Bedeutung des Kulturgutschutzes

Mit wachsender Zahl der Ratifikationen des UNESCO-Übereinkommens haben der Schutz von Kulturgut und das Vorgehen gegen den illegalen Handel mit Kulturgut in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen. Fragen der Kulturgüterrückführung und des illegalen Handels mit Kulturgut werden inzwischen auf multilateraler Ebene in einer Vielzahl von Gremien der Vereinten Nationen mit einer Intensität diskutiert, die vor wenigen Jahren nur schwer vorstellbar gewesen wäre.[22] Gestiegen ist vor allem das Bewusstsein vieler Staaten, dass der Schutz und die Bewahrung von Kulturgut für die kulturelle und nationale Identität in einer globalisierten Welt sowie als Wirtschaftsfaktor im Tourismusbereich entscheidend sind. Nahezu alle Staaten

[21] Gesetzesantrag des Freistaates Bayern, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung, vom 2. Juli 2008 (Drucks. BR 457/08).

[22] Näheres zur Debatte auf multilateraler Ebene in Abschnitt G. II.

mit reichen archäologischen Bodenfunden verbieten die Ausfuhr von archäologischen Kulturgütern ohne ausdrückliche staatliche Ausfuhrgenehmigung; teilweise bestehen diese Ausfuhrbeschränkungen bereits seit mehr als 120 Jahren.

Das Vorgehen gegen den illegalen Handel mit Kulturgut wird gerade von zahlreichen nicht-europäischen Staaten zunehmend in den Kontext allgemeiner Rückgabeforderungen auf Grundlage des postulierten Prinzips der "Rückkehr ins Herkunftsland" (Englisch: „return to the country of origin“) gestellt. Folge ist, dass aktuelle Fälle unrechtmäßig verbrachten Kulturgutes, die unter den Anwendungsbereich des UNESCO-Übereinkommens fallen, oft mit Rückgabeforderungen nach Kulturgut vermischt werden, das sich zum Teil seit dem 18./19. Jahrhundert in westlichen Museen befindet. Diese zum Teil rechtlich wenig bis gar nicht konturierten Rückgabeforderungen negieren Vereinbarungen, Kooperations- und Grabungsgenehmigungen, die zum Teil seit Jahrhunderten bestehen.[23] Die Rückgabeforderungen werden dabei immer wieder in den Kontext der Überwindung der Folgen der Kolonialisierung oder einer neuen nationalen Selbstbestimmung gestellt – einer Selbstbestimmung, die bestehende Vereinbarungen und einvernehmliche Fundteilungen jedoch ausblendet. Die vielschichtigen Fragen des Kulturgutschutzes und der Bewahrung des kulturellen Erbes der Menschheit werden somit auf die Frage nach dem „rechtmäßigen“ Aufbewahrungsort eines Kulturgutes reduziert. Solchen Rückgabeforderungen kann neben den eindeutigen Hinweisen auf die bestehende Rechtslage am besten dadurch begegnet werden, dass auf Grundlage der geltenden völkerrechtlichen und europarechtlichen Regelungen gemeinsam der derzeitige illegale Handel mit Kulturgütern entschieden und effektiv unterbunden und unrechtmäßig verbrachtes Kulturgut anderer Staaten an diese zurückgegeben wird.

Insgesamt ist festzuhalten, dass durch die Ereignisse der letzten Jahre, wie zum Beispiel die Zerstörung der Buddha-Statuen von Bamiyan in Afghanistan durch die Taliban 2001, die Zerstörung und Plünderung irakischer Museen und Ausgrabungsstätten im Nachgang des Irak-Krieges 2003, die Zerstörung und Plünderung von Grabstätten in Timbuktu/Mali durch islamistische Rebellen 2012, die Zerstörung von Kulturgütern in Syrien 2012/2013, und die Verurteilung von Kunsthändlern wegen illegalen Handels mit Kulturgut,[24] das internationale Bewusstsein und die Sensibilität im Umgang mit Kulturgütern deutlich zugenommen haben.

---

[23] Exemplarisch sei hier die Forderung nach Rückgabe der Nofretete genannt.

[24] Zum Beispiel der sogenannte Schultz-Fall: *United States vs. Frederick Schultz*, 178 F. Supp. 2d445 (S.D.N.Y. 3. Januar 2002), bestätigt durch 333 F.2d 393 (2d Cir. 10. Juni 2003). Der Kunsthändler Schultz war zu knapp drei Jahren Gefängnis und einer Geldstrafe verurteilt worden, weil er mehr als 3.000 wertvolle Kulturgüter unter der Angabe, sie seien billige Touristensouvenirs, aus Ägypten illegal ausgeführt und in die USA eingeführt hatte.

V. Das deutsche Recht im Kontext der Entwicklungen auf EU-Ebene

Die von den Bundesländern mit guten Argumenten geforderte Verbesserung des Abwanderungsschutzes verlangt eine Überarbeitung des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung (Kulturgutschutzgesetz, kurz: KultgSchG).[25] Um eine Diskussionsgrundlage zu schaffen, stellt dieser Bericht auch die wichtigsten Regelungsmodelle europäischer Nachbarn vor und wertet sie aus. Dabei wurde deutlich, dass ein verbesserter Abwanderungsschutz in Deutschland nur dann effektiv möglich ist, wenn neben der Ausfuhr von Kulturgut in Nicht-EU-Mitgliedstaaten, die schon gegenwärtig einer EU-weiten Kontrolle durch die Verordnung (EG) Nr. 116/2009[26] unterliegt, auch die Ausfuhr von Kulturgut in andere EU-Mitgliedstaaten einer generellen Kontrolle unterzogen wird. Diese Ausfuhrkontrolle für Kulturgut ist bereits seit Jahren in fast allen EU-Mitgliedstaaten – außer in den Niederlanden, Deutschland und in Teilen Belgiens – gängige Praxis.[27] Obwohl in der EU die ausdrückliche Möglichkeit der Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit für nationales Kulturgut besteht[28] und die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten davon auch Gebrauch gemacht hat, hat die Bundesrepublik diese Möglichkeit bisher kaum genutzt, um den Wegfall der EU-Binnengrenzen 1992 zu kompensieren.

Eine Novellierung des Kulturgutschutzrechts in Deutschland ist aber nicht nur rechtsvergleichend, sondern auch im Kontext der aktuellen Entwicklungen auf EU-Ebene zu betrachten: Im Rahmen der Kodifizierung von EU-Recht, bei der die Verordnung (EWG) Nr. 3911/92[29] in die Verordnung (EG) Nr. 116/2009[30] überführt wurde, wurde deutlich, dass die Richtlinie 93/7/EWG aufgrund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 6. Mai 2008 in jedem Fall einem formellen Novellierungsverfahren unter Beteiligung von Rat und Europäischem Parlament unterzogen werden muss.[31] Auch materiell-rechtlich wurde eine Novellierung der Richtlinie in Erwägung

---

[25] Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757) geändert worden ist.

[26] Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern.

[27] Vergl. Ausführungen zum nationalen Kulturgutschutzrecht im internationalen Vergleich in Abschnitt I.

[28] Vergl. Art. 36 (ex-Artikel 30 EGV) des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

[29] Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates vom 9. Dezember 1992 über die Ausfuhr von Kulturgütern.

[30] Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern.

[31] Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-133/06. Im Lichte des Urteils muss Artikel 16 Abs. 4 der Richtlinie 93/7/EWG dahingehend interpretiert werden, dass jede Änderung der Richtlinie durch den Rat und das Europäische Parlament geprüft werden muss.

gezogen.[32] Die Europäische Kommission hat daher 2011 die Arbeiten an einer Novellierung der Richtlinie 93/7/EWG aufgenommen. Hierzu zählte auch eine öffentliche Konsultation, die von der Kommission von November 2011 bis März 2012 online durchgeführt wurde (vergleichbar einer Anhörung im Gesetzgebungsverfahren). Diese Konsultation gab der interessierten Öffentlichkeit (Verwaltung, Wirtschaft sowie Bürgerinnen und Bürgern) die Möglichkeit der Stellungnahme. Die Ergebnisse dieser Konsultation wurden im Juni 2012 von der Kommission veröffentlicht und sind Teil der Darstellungen dieses Berichts.[33] Einen Entwurf zur Novellierung der Richtlinie 93/7/EWG hatte die EU-Kommission für Anfang 2013 angekündigt; zum Zeitpunkt dieses Berichts liegt dieser Entwurf jedoch noch nicht vor.

Angesichts dieser Entwicklungen auf EU-Ebene wurden weitere Gespräche zwischen Bund und Ländern zu einer zunächst noch für diese Legislaturperiode angedachten Novellierung des deutschen Kulturgutschutzrechts zugunsten einer umfassenden Evaluierung vertagt. Erst wenn 2013/2014 die Novellierung der Richtlinie 93/7/EWG unter Beteiligung von Rat und Europäischem Parlament abgeschlossen ist, kann die dann erforderliche innerstaatliche Umsetzung der geänderten Richtlinie – unter Maßgabe der erforderlichen Verbesserung des deutschen Abwanderungsschutzes – in eine abschließende Prüfung und Novellierung einbezogen werden.

VI. Ausgangslage der Evaluierung des deutschen Kulturgutschutzrechts

Vor dem Hintergrund der anstehenden Novellierung auf EU-Ebene hat die Bundesregierung unter Federführung des BKM in Zusammenarbeit mit den für die Ausführung des Kulturgutschutzrechts zuständigen Landesbehörden die Berichtsaufträge von Bundestag und Bundesrat zum Anlass genommen, die Auswirkungen der Novellierung von 2007 nicht isoliert zu betrachten, sondern den Kulturgutschutz in Deutschland insgesamt zu evaluieren. Dies lag umso näher, als sich schon vor einiger Zeit die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass sich bei einer Fortentwicklung des deutschen Kulturgutschutzrechts eine Zusammenführung der bestehenden Regelungen in einem einheitlichen Gesetz aufdrängt. So wurde auf eine mögliche Zusammenführung der bestehenden Gesetze im Bereich des Kulturgutschutzes bereits in

[32] Dritter Bericht über die Anwendung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern vom 30. Juli 2009 (KOM (2009) 408 endgültig).

[33] Vergl. Ausführungen zur EU-Konsultation in Abschnitt H. II.

der Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zur Föderalismusreform vom April 2008 hingewiesen.[34] Dort heißt es:

> „Die Bundesregierung plant nach Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens von 1970 keine Gesetzesinitiative in den nächsten drei Jahren. Die Bundesregierung prüft aber im Hinblick auf das Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung (Kulturgutschutzgesetz), welches nunmehr in der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes liegt, ob Novellierungsbedarf besteht. Aus Sicht der Bundesregierung ist eine Novellierung des Kulturgutschutzgesetzes nur sinnvoll, wenn sie umfassend ist, die Verzahnung und Verschränkung zum Kulturgüterrückgabegesetz berücksichtigt und beide Gesetze zu einem Gesetz vereint."

Allein aus gesetzessystematischer Sicht kann daher festgehalten werden, dass kleinteilige Anpassungen in den einzelnen Bundesgesetzen unökonomisch wären und bestehende Widersprüche in den Rechtsvorschriften nicht hinreichend bereinigen würden oder gar neue hervorrufen könnten. Eine Vereinfachung und Zusammenführung der bestehenden Gesetze in einem Gesetz („Gesetz aus einem Guss") würden darüber hinaus auch zu einer größeren Rechtsklarheit für Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger und Verwaltung in Deutschland führen.

Im Bereich des Kulturgutschutzrechts auf Bundesebene gelten derzeit folgende Gesetze:

- **Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung (Kulturgutschutzgesetz, KultgSchG)[35].** Das Gesetz von 1955 beruht im Kern auf Prinzipien des deutschen Kulturgutschutzes seit 1919 und ist seit 1955 nur wenig geändert worden, zuletzt im Rahmen der Novellierung von 2007.

- **Gesetz zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut und zur Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern (Kulturgüterrückgabegesetz, KultGüRückG)[36].**

---

[34] Antwort der Bundesregierung vom 2. April 2008 (BT Drucksache 16/8688) auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ernst Burgbacher, Dr. Volker Wissing, Dr. Max Stadler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP (BT Drucksache 16/6499).

[35] Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757) geändert worden ist.

[36] Gesetz zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut und zur Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15.März 1993 über die Rückga-

Das Kulturgüterrückgabegesetz wurde erstmalig zur Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG im Jahre 1998 verabschiedet und im Jahre 2007 durch die Regelungen zur Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens ergänzt.

- **Gesetz zur Ausführung der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (KultgSchKonvAG)**[37]. Das Gesetz zur Umsetzung der Haager Konvention von 1954 und des Protokolls von 1954 wurde, nachdem man sich anlässlich des deutschen Beitritts im Jahre 1967 auf Bundesebene mit der Regelung von Zuständigkeitsfragen beschieden hatte[38], im Rahmen der Novellierung von 2007 verabschiedet.

Neben diesen drei Gesetzen können weitere bundesrechtliche Vorschriften im Kulturgutschutz relevant sein: Zivil-, straf-, gewerbe-, und zollrechtliche Vorschriften. Sie werden ergänzt durch unmittelbar geltendes EU-Recht, das keiner nationalen Umsetzung durch die EU-Mitgliedstaaten bedarf:

- **Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern aus dem Zollgebiet der Union**.[39]

- **Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1081/2012 der Kommission vom 9. November 2012 zu der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates über die Ausfuhr von Kulturgütern**.[40]

- **Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 des Rates vom 7. Juli 2003 zum Verbot der Einfuhr, Ausfuhr und dem Handel mit irakischem Kulturgut.**[41]

Flankiert wird das Bundesrecht schließlich zum Teil durch Regelungen für bewegliche Kulturgüter in den Ländern.[42]

---

be von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern**,** vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757).

[37] Gesetz zur Ausführung der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757, 762 (2547)).

[38] Gesetz vom 11. April 1967 zu der Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954 (BGBl. 1967 II S. 1233 und 1971 II S. 1025), geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 27. 04. 2004 (BGBl. I S. 630).

[39] Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39/1 vom 10.2.2009). Diese Verordnung hat die Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates vom 9. Dezember 1992 über die Ausfuhr von Kulturgütern (ABl. L 395/1 vom 31.12.1992) ersetzt.

[40] Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1081/2012 der Kommission vom 9. November 2012 zu der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates über die Ausfuhr von Kulturgütern (ABl. L 324/1 vom 22. November 2012). Diese Verordnung hat die Verordnung (EWG) Nr. 752/93 der Kommission vom 30. März 1993 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates über die Ausfuhr von Kulturgütern (ABl. L 77/24 vom 31. März 1993) ersetzt.

[41] Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 des Rates vom 7. Juli 2003 über bestimmte spezifische Beschränkungen in den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu Irak und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2465/1996 (ABl. L 169/6 vom 8. Juli 2003).

B. Das Kulturgutschutzrecht: Zwei Seiten einer Medaille

Im Vergleich mit anderen Rechtsgebieten ist der Bereich des Kulturgutschutzrechts, wie bereits eingangs erwähnt, ein noch recht junges Rechtsgebiet. Entscheidend ist zunächst das Grundverständnis dafür, dass das Kulturgutschutzrecht aufgrund historischer Entwicklungen in Deutschland zwar in mehreren Gesetzen geregelt ist, aber im Grunde zwei Seiten einer Medaille umfasst:

- den Schutz von Kulturgut in Deutschland vor Abwanderung ins Ausland (Kulturgutschutzgesetz), und
- den Schutz von Kulturgut ausländischer Staaten, das aus diesen unrechtmäßig verbracht wurde und an diese zurückzugeben ist (Kulturgüterrückgabegesetz).

Der Schutz wertvollen Kulturgutes allein auf der Grundlage nationalstaatlicher Gesetze ist nur so effektiv, wie sein Vollzug an den Außengrenzen. Notwendig ist daher eine Ergänzung der nationalen Ausfuhrschutznormen, wie sie in fast allen Staaten bestehen, durch völker- bzw. europarechtliche Rückgaberegelungen im Fall der unrechtmäßigen Verbringung von Kulturgut. Entsprechende Regelungen wurden 1970 zunächst völkerrechtlich im UNESCO-Übereinkommen und mit Schaffung des EU-Binnenmarktes 1992 auch europarechtlich in der Richtlinie 93/7/EWG verankert. Beide Schutzziele gehören daher unweigerlich zusammen und sollten, wie es die Bundesregierung bereits 2008 in ihrer Antwort auf eine Große Anfrage zur Föderalismusreform formulierte,[43] auch gesetzlich verbunden werden.

I. Der Begriff des Kulturgutes

Nicht nur die Systematik des Kulturgutschutzrechts in Deutschland, sondern bereits der Begriff des Kulturgutes stellt die Praxis immer wieder vor Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten, weshalb kurz auf den Begriff des Kulturgutes eingegangen wird.

Der Begriff „Kulturgut“ ist weder im allgemeinen Sprachgebrauch noch juristisch hinreichend klar umrissen. Aufgrund des engen Begriffs von „national wertvollem Kultur-

---

[42] Nähere Ausführungen zum Landesrecht in Abschnitt F.

[43] Antwort der Bundesregierung vom 2. April 2008 (BT Drucksache 16/8688) auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ernst Burgbacher, Dr. Volker Wissing, Dr. Max Stadler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP (BT Drucksache 16/6499).

gut“, wie er im deutschen Kulturgutschutzgesetz besteht,[44] ist in der deutschen Öffentlichkeit, im deutschen Kunst- und Antiquitätenhandel und zum Teil selbst bei Behörden die Auffassung verbreitet, es handle sich nur dann um „Kulturgut“, wenn es als national wertvoll in ein Verzeichnis eingetragen ist. Die Annahme, man handle mit „Antiquitäten“ und nicht mit „Kulturgut“, ist daher in Deutschland weit verbreitet. Besonders bei Objekten, die zumindest in der Vergangenheit Gegenstände des Alltagsgebrauches waren, wie etwa antike Münzen, wird teilweise verkannt, dass es sich auch hierbei um Kulturgut handelt.

Für die Anwendung der Richtlinie 93/7/EWG und des UNESCO-Übereinkommens gilt ein weiter Kulturgutbegriff: Die Richtlinie 93/7/EWG legt in ihrem Anhang Kategorien von Kulturgütern mit bestimmten Alters- und Wertgrenzen fest, für die der Rückgabeanspruch der EU-Mitgliedstaaten besteht. Noch weiter fasst das UNESCO-Übereinkommen in Art. 1 den Begriff des Kulturgutes, da es keine Wert- und nur vereinzelt Altersgrenzen vorsieht. Mit Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens im Kulturgüterrückgabegesetz (KultGüRückG) gilt der Kulturgutbegriff des UNESCO-Übereinkommens auch im deutschen Recht für den Rückgabeanspruch anderer UNESCO-Vertragsstaaten (vergl. § 6 Abs. 2 Satz 2 KultGüRückG). Entscheidend für den Rückgabeanspruch ist allein die Unterschutzstellung des Kulturgutes im Herkunftsstaat als für Archäologie, Vorgeschichte, Geschichte, Literatur, Kunst oder Wissenschaft besonders bedeutsam (vergl. Art. 1 des Übereinkommens), sei dieses Kulturgut auch noch so unbedeutend aus Sicht anderer UNESCO-Vertragsstaaten. Die Entscheidung, ob es sich bei einem Gegenstand um Kulturgut handelt, obliegt damit allein dem Herkunftsstaat und nicht den Behörden oder Gerichten anderer Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens.

Aufgrund der EU-rechtlichen und internationalen Einbindung der Bundesrepublik im Bereich des Kulturgutschutzes gilt folglich auch in Deutschland dieser weite Kulturgutbegriff des UNESCO-Übereinkommens. Kulturgut kann somit vieles sein: Das in Deutschland als national wertvoll in ein Verzeichnis eingetragene Gemälde von Dürer, die zeitgenössische Installation, die unrechtmäßig aus Griechenland ausgeführte Tonscherbe und die im deutschen Handel angebotene römische Münze. Dass „Kulturgut“ in früheren Zeiten „Gebrauchsgut“ war, wie beispielsweise das Tongefäß oder die Münze, ist für den Begriff des Kulturgutes unschädlich – rechtlich maßgeblich für den Rückgabeanspruch ist einzig und allein die Qualifizierung als Kulturgut durch den jeweiligen Herkunftsstaat. Diese Qualifizierung hat Deutschland aufgrund der EU-rechtlichen und internationalen Einbindung zu respektieren. Eine römische Münze mag daher in Deutschland nicht geschützt sein (es sei denn, sie ist als national

[44] Vergl. die Ausführungen zum Abwanderungsschutz im Abschnitt D.

wertvoll in ein Verzeichnis eingetragen oder steht nach Denkmalrecht unter Schutz),[45] in anderen Staaten, wie beispielsweise Italien, Griechenland, Bulgarien oder der Türkei, kann ihre Ausfuhr aufgrund des dortigen Kulturgutschutzes aber grundsätzlich verboten und damit strafbar sein. In zahlreichen Herkunftsstaaten gelten zum Teil hohe Haftstrafen für die unrechtmäßige Ausfuhr von Kulturgut.

II. Der Abwanderungsschutz

Der Schutz von Kulturgut in Deutschland vor Abwanderung ins Ausland (Abwanderungsschutz) beruht auf Rechtsvorschriften der Weimarer Reichsregierung von 1919 und wurde mit geringfügigen Änderungen in das Kulturgutschutzgesetz von 1955 übernommen.[46]

Anders als in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten und UNESCO-Vertragsstaaten umfasst der Abwanderungsschutz in Deutschland nur jene Kulturgüter, die als „national wertvoll“ in die Verzeichnisse für national wertvollen Kultur- und Archivgutes der Länder eingetragen sind. Seit 1955 sind dies nicht mehr als rund 2.700 Eintragungen, die meisten davon in privatem Eigentum. Erst seit 2007 ist die Eintragung von Kulturgut in öffentlichem Eigentum möglich. Verglichen mit den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten und UNESCO-Vertragsstaaten verfügt Deutschland damit über einen gering ausgeprägten Abwanderungsschutz.[47]

III. Das Kulturgüterrückgaberecht

Ungeachtet der Systematik des vergleichsweise gering ausgeprägten Abwanderungsschutzes in Deutschland ist die Bundesrepublik aufgrund der Einbindung in den EU-Binnenmarkt nach Richtlinie 93/7/EWG verpflichtet, die in den anderen EU-Mitgliedstaaten deutlich umfangreicher geschützten Kulturgüter im Fall der unrechtmäßigen Verbringung nach Deutschland an den jeweiligen EU-Mitgliedstaat zurückzugeben.

Diese seit 1998 mit der Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG im Kulturgüterrückgabegesetz bestehende Verpflichtung hat in den Anfangsjahren kaum eine praktische Rolle gespielt. Erst in den letzten Jahren werden kontinuierlich förmliche und auch

---

[45] Das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes in Deutschland ist einsehbar unter: www.kulturgutschutz-deutschland.de.

[46] Einzelheiten zur historischen Entwicklung im Abschnitt C. I.

[47] Zur Anwendungspraxis und den Problemen im Abwanderungsschutz siehe Abschnitt D. I.

informelle Rückgabeersuchen in Deutschland eingereicht, die inzwischen auch die deutschen Verwaltungsgerichte zunehmend beschäftigen.[48]

Mit der Ratifikation des UNESCO-Übereinkommens im Jahre 2007 hat sich der Kreis der Staaten, die um Rückgabe ersuchen können, nahezu verfünffacht: statt 27 EU-Mitgliedstaaten sind nunmehr 123 UNESCO-Vertragsstaaten im Fall der unrechtmäßigen Verbringung von Kulturgut berechtigt, dieses zurückzufordern. Dies hat seit Inkrafttreten des Kulturgüterrückgabegesetzes 2008 für zahlreiche Anwendungsprobleme gesorgt und mehrfach zu diplomatischen Verstimmungen geführt.

Das Kulturgüterrückgabegesetz regelt aber nicht nur den Schutz von Kulturgut ausländischer Staaten, sondern in §§ 3-5 KultGüRückG auch die Geltendmachung des Rückgabeanspruchs der Bundesrepublik Deutschland gegenüber EU-Mitgliedstaaten und UNESCO-Vertragsstaaten für in Deutschland als national wertvoll geschütztes Kulturgut. Insoweit besteht bereits eine enge gesetzliche Verzahnung zwischen den Regelungen des deutschen Abwanderungsschutzes (Kulturgutschutzgesetz) und den Regelungen zum Schutz von Kulturgut ausländischer Staaten (Kulturgüterrückgabegesetz).

Es ist daher das Anliegen dieses Berichts, nicht nur die Anwendungsprobleme des Kulturgüterrückgabegesetzes darzustellen, sondern – auch vor dem Hintergrund der Forderungen aus den Ländern nach einem verbesserten Abwanderungsschutz – aufzuzeigen, dass Deutschland die Schutzmöglichkeiten des UNESCO-Übereinkommens bisher noch nicht voll ausschöpft: Einer Vielzahl geschützter Kulturgüter ausländischer Staaten steht eine nur geringe Zahl von geschützten Kulturgütern gegenüber, die Deutschland im Fall einer Verbringung ins Ausland von anderen Staaten zurückfordern könnte. Dass der Schutz deutschen und ausländischen Kulturgutes daher zwei Seiten einer Medaille umfasst, ist Ausgangspunkt des Berichts und spiegelt sich auch in den Eckpunkten einer Novellierung des Kulturgutschutzrechts am Ende dieses Berichts wider.

[48] Einzelheiten zur Anwendungspraxis und den Problemen im Kulturgüterrückgaberecht im Abschnitt D. III.

C. Historischer Überblick: Die Entwicklung des Kulturgutschutzrechts in Deutschland

Die derzeitigen gesetzlichen Regelungen im Bereich des Kulturgutschutzrechts in Deutschland können am besten anhand der historischen Entwicklung dieses Rechtsbereichs veranschaulicht werden.

I. Die Entwicklung von 1919 bis 1949

Die Weimarer Reichsverfassung von 1919[49] verankerte den Schutz von Kulturgut in Art. 150 als Staatsziel: „(1) Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates. (2) Es ist Sache des Reichs, die Abwanderung deutschen Kunstbesitzes in das Ausland zu verhüten". Trotz der Gesetzgebungskompetenz des Reiches machte es nur in wenigen Fällen von seiner Zuständigkeit Gebrauch, und so blieb auch nach 1919 der Kulturgutschutz, vor allem im Bereich des Denkmalschutzes, weitestgehend Sache der Länder.[50] Entscheidende Ausnahme war der Schutz von Kulturgut vor Abwanderung ins Ausland, den die Reichsregierung mit der Verordnung über die Ausfuhr von Kunstwerken vom 11. November 1919 regelte.[51]

1. Der Abwanderungsschutz

Mit dieser Verordnung reagierte die Reichsregierung auf den tatsächlichen oder befürchteten „Ausverkauf" deutschen Kunstbesitzes an ausländische Sammler auf Grund der wirtschaftlichen Notlage und der hohen Inflation nach dem Ersten Weltkrieg. Hinzu kam, dass auch öffentliche Sammlungen infolge der Friedensverträge von 1919 den Verlust wertvoller Kunstwerke aus ihrem Bestand verzeichnen mussten. Ein großer Teil des historisch gewachsenen und teilweise öffentlich zugänglichen Kunstbesitzes gehörte zu deutschen Fürstensammlungen, die durch zahlreiche Auseinandersetzungs- und Einigungsverträge aufgelöst wurden. Die zur Veräußerung vorgesehenen Kunstwerke konnten aus finanziellen Gründen, insbesondere von

---

49 Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (RGBl. S. 1383).

50 Vergl. Odendahl, Kulturgüterschutz, 2005, S. 59 ff.

51 Verordnung über die Ausfuhr von Kunstwerken vom 11. Dezember 1919 (RGBl. S 1961), zuletzt verlängert durch Verordnung vom 20. Dezember 1932 (RGBl. S.572), sowie Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über die Ausfuhr von Kunstwerken vom 11. Dezember 1919 (RGBl. S.1962). Rechtsgrundlage der Verordnung war das Gesetz über eine vereinfachte Form der Gesetzgebung für die Zwecke der Übergangswirtschaft vom 17. April 1919 (RGBl. S. 394).

deutschen Museen, nicht erworben werden, sondern wurden von Museen und privaten Sammlern im Ausland angekauft.

Vor diesem Hintergrund ist verständlich, dass der Abwanderungsschutz – ganz anders als etwa in Frankreich – auf Kulturgut in Privateigentum fokussiert war und den möglichen Schutz von öffentlichem Eigentum nicht in den Blick nahm. Die reichsrechtlichen Regelungen trafen mit der Entscheidung für das so genannte „Listenprinzip" eine für nunmehr ein Jahrhundert gültige Weichenstellung. Es wurden individuell bezeichnete Kunstwerke in ein Verzeichnis eingetragen, die damit dem Abwanderungsschutz unterlagen. Auf die Unterschutzstellung bestimmter Kategorien von Kulturgut wurde dagegen verzichtet.

Das nach der Reichsverordnung vom Reichsminister des Innern zu führende „Verzeichnis national wertvoller Kunstwerke“ umfasste Kunstwerke deutscher Herkunft und Kunstwerke, die mit der deutschen Kulturgeschichte eng verbunden waren. Es handelte sich überwiegend um den Kunstbesitz von Adelshäusern. Die erste Veröffentlichung des Verzeichnisses „national wertvoller Kunstwerke“ erschien im Jahr 1922 und enthielt 953 Kunstwerke als Ergebnis mehrjähriger Verhandlungen. Aufgrund zahlreicher Streichungen und Neueintragungen sowie Besitzänderungen erfolgte eine Neuveröffentlichung des Verzeichnisses im Jahr 1927. Es enthielt nur noch 706 Kunstwerke, die alle vor 1800 entstanden waren.

Die Kritik in den letzten Jahren der Weimarer Republik an der Auswahl der geschützten Kunstwerke und zahlreiche Änderungen und Ergänzungen im Verzeichnis machten in den 1930er Jahren eine Neuauflage des Verzeichnisses notwendig. Die Verzeichnisse von 1934 und 1938, die eine wesentliche Erweiterung zum Ziel hatten, gelangten aber nur zum Entwurf und wurden nicht veröffentlicht. Die Entwürfe enthielten auch Kunstwerke, die sich im Kunsthandel oder in Museen befanden. Neu war auch die Unterschutzstellung von Bibliotheksbeständen und Sammlungen, ohne dass die Verordnung von 1919 entsprechend geändert worden wäre.

Der Entwurf von 1938 wurde vor allem um Kunstwerke deutscher Herkunft erweitert und sollte den entsprechenden Mangel in öffentlichem Besitz ausgleichen sowie der geforderten „Nationalisierung der Kunstgeschichte“ Rechnung tragen. Auch wenn die nationalsozialistische Regierung grundsätzlich am Ausfuhrschutz der Weimarer Republik festhielt, wurde das „Verzeichnis national wertvoller Kunstwerke“ in Einzelfällen auch bei der Enteignung jüdischer Eigentümerinnen und Eigentümer instrumentalisiert.

Die Verordnung über die Ausfuhr von Kunstwerken von 1919 galt bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung von 1955.

Im Gesetz wurde auch eine Übergangsregelung für das Fortbestehen der Ausfuhrgenehmigungspflicht für jene Kulturgüter geschaffen, die in das Verzeichnis national wertvoller Kunstwerke eingetragen und nach 1945 bis zum Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes am 10. August 1955 noch nicht in ein Landesverzeichnis aufgenommen waren. Für diese Kulturgüter gilt ein Genehmigungsvorbehalt für die Ausfuhr, solange die obersten Landesbehörden noch nicht über die Eintragung in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes oder das Verzeichnis national wertvoller Archive entschieden haben. Da dies durch die Länder noch nicht abschließend geschehen ist, besteht das Ausfuhrverbot weiterhin.

2. Das Fideikommissrecht

Das Fideikommiss[52] war ein vor allem im 17. und 18. Jahrhundert verbreitetes Rechtsinstitut des privaten Erb- und Sachenrechts, mit dem das Vermögen einer Familie auf ewig gebunden erhalten werden sollte und immer nur ein Familienmitglied allein, der Fideikommissbesitzer, das Nießbrauchsrecht innehatte. Neben Grundbesitz wurden auch Kunstsammlungen, Archive und Bibliotheken erfasst.

Die Weimarer Reichsverfassung bestimmte in Art. 155, Fideikommisse aufzulösen. Zur Auflösung verabschiedeten die Länder Gesetze zum Schutz und Verbleib der aus dem Fideikommiss stammenden Kulturgüter, um deren Abwanderung und Zersplitterung zu verhindern.[53] Das weitere Schicksal der gebundenen Vermögen wurde 1938 auf Reichsebene durch das Erlöschen der Fideikommisse geregelt.[54] Bei Zwangsauflösungen wurden konkrete Anordnungen getroffen, wie der Erhalt und Verbleib der Kulturgüter gesichert werden sollte. Erst 2007 wurde das Gesetz zur Fideikommiss-Auflösung von 1938 aufgehoben.[55] Allerdings regelt § 2 des Gesetzes von 2007, dass die Vorschriften bis zum Erlass entsprechender landesrechtlicher Regelungen[56] anwendbar und auf Grundlage des Fideikommiss begründete Rechte und Pflichten unberührt bleiben. Folglich entfalten die Schutz- und Sicherungsmaßnahmen, die seit den 1920ern getroffen wurden, zum Teil noch heute Bindungswir-

[52] Von Lateinisch fidei commissum, zu Deutsch: „zu treuen Händen belassen“.

[53] Vergl. zum Beispiel § 17 des Sächsischen Gesetzes über die Auflösung der Familienanwartschaften vom 18. Juli 1928.

[54] Gesetz über das Erlöschen der Familienfideikommisse und sonstiger gebunden Vermögen, vom 6. Juli 1938 (RGBl. I 1938, 825), sowie Ausführungsverordnung vom 20.3.1939 (RGBl. I 1939, 509).

[55] Gesetz zur Aufhebung von Fideikommiss-Auflösungsrecht vom 23. November 2007 (BGBl. I S. 2614, 2622).

[56] Eine Umsetzung in Landesrecht erfolgte in Baden-Württemberg (§ 28 Abs. 5 DSchG) und Niedersachsen (§ 27 AGBGB).

kung und so befinden sich bedeutende Sammlungen, Archive und Bibliotheken noch heute aufgrund des Fideikommissrechts in öffentlichen Einrichtungen.[57]

II. Die Entwicklung von 1949 bis 1998

1. Der Kulturgutschutz im föderativen System der Bundesrepublik

Im Unterschied zur Weimarer Reichsverfassung von 1919 wurde der Denkmalschutz nicht explizit als Staatsziel ins Grundgesetz aufgenommen. Eine Ermächtigung des Bundes zum Erlass denkmalrechtlicher Regelungen sieht das Grundgesetz dementsprechend auch nicht vor. Kontinuität bestand hingegen im Bereich des Abwanderungsschutzes, der – an die bestehende Tradition im Deutschen Reich anknüpfend – dem Bund zugewiesen wurde.

a) Kulturgutschutz auf Bundesebene

Der Bundesgesetzgeber konnte die Neuregelung des Abwanderungsschutzes 1955 auf die Ermächtigung zur konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Nr. 5 GG a.F. stützen. Neben diese bundesrechtliche Regelung traten die Denkmalschutzgesetze einiger Länder, aus denen sich unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls ein Abwanderungsschutz für bewegliches Kulturgut ergibt.

Von der im Jahre 1994 eingeführten Rahmenkompetenz für den Abwanderungsschutz nach Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 GG a.F. hat der Bund keinen Gebrauch gemacht; seit dem Jahre 2006 ist der Abwanderungsschutz Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 a GG.

b) Kulturgutschutz auf Ebene der Länder

Das Grundgesetz beschränkt in Art. 73 Absatz 1 Nr. 5 a GG die Kompetenz des Bundes im Kulturgutschutz auf den Abwanderungsschutz. Für den Substanzerhalt und den Schutz am Ort der unmittelbaren Zugehörigkeit sind die Länder zuständig, die in ihren Denkmalschutz- und Archivgesetzen entsprechende Regelungen vorgenommen haben. Zahlreiche Länder haben den Schutz von Kulturgut auch ausdrücklich als Staatsziel in ihre Verfassung aufgenommen.

---

[57] Vergl. Beschluss des Bayerischen Obersten Landesgerichtes vom 27. Oktober 2004, Az. FkBR 001/03, betreffend die Fürstlich Thurn und Taxis'sche Hofbibliothek und das Fürstlich Thurn und Taxis'sche Zentralarchiv, NJW 2005, 608 ff.

(1) Die Denkmalschutzgesetze der Länder

Die meisten Bundesländer haben Denkmalschutzgesetze in den 1970er Jahren verabschiedet; nach der Wiedervereinigung zogen die neuen Länder 1991 bis 1993 nach. Allerdings weisen die Denkmalschutzgesetze erhebliche Unterschiede insbesondere beim Denkmalbegriff und beim System der Unterschutzstellung auf. Traditionell liegen die Schwerpunkte in der Bau- und Bodendenkmalpflege, aber auch bewegliche Kulturgüter werden – allerdings sehr unterschiedlich[58] – als Einzelstücke, zum Teil auch als Sammlungen, von den Denkmalschutzgesetzen erfasst. Archivgut ist in einigen Ländern ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Denkmalschutzgesetze ausgenommen.[59] Die Gesetze der Länder Baden-Württemberg und Saarland enthalten als einzige Vorschriften, die explizit die Unterschutzstellung von national wertvollem Kulturgut und national wertvollen Archiven nach Denkmalschutzrecht regeln.[60]

(2) Die Archivgesetze der Länder

Das Archivrecht entwickelte sich in den 1980er Jahren im Zuge der Datenschutzgesetzgebung und in Reaktion auf das sogenannte Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) von 1983. Ähnlich wie das Bundesarchivgesetz[61] von 1988 enthalten auch die Archivgesetze der Länder Vorschriften, die die Staats- bzw. Landesarchive sowie weitere öffentliche Archive zum Erhalt und Schutz von Archivgut vor Vernichtung verpflichten.[62] Nicht enthalten sind allerdings Vorschriften, die private Eigentümer von Archivgut zum Schutz und Erhalt verpflichten. Wie der Bund erklären auch einige Länder staats- bzw. landeseigenes Archivgut als unveräußerlich.[63] Klarstellend heben die Archivgesetze der Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt hervor, dass Archivgut Teil des Landeskulturgutes bzw. Kulturgut ist.[64]

---

[58] In Berlin (§ 2 DSchG), Hessen (§ 9 Abs. 2 DSchG), Schleswig-Holstein (§ 1 DSchG) und Thüringen (§ 4 Abs. 2 ThürDSchG) wird bewegliches Kulturgut nur geschützt, wenn es sich um Zubehör zu einem Baudenkmal oder um einen Bodenfund handelt.

[59] Vergl. Mecklenburg-Vorpommern (§ 2 Abs. 6 DSchG), Nordrhein-Westfalen (§ 2 Abs. 6 DSchG), Schleswig-Holstein (§ 1 Abs. 5 DSchG).

[60] Baden-Württemberg (§ 12 Abs. 2 Nr. 3 und 4 DSchG), Saarland (§ 2 Abs. 7 Nr. 2 und 3 SDSchG).

[61] Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes (Bundesarchivgesetz - BArchG) vom 6. Januar 1988 (BGBl. I S. 62), zuletzt geändert durch § 13 Abs. 2 des Informationsfreiheitsgesetzes vom 05. September 2005 (BGBl. I S. 2722).

[62] Außer in Baden-Württemberg, dort ist das Landesarchiv gem. § 3 Abs. 1 Nr. 4 DSchG als Landesoberbehörde gleichzeitig für den Denkmalschutz im Archivwesen zuständig.

[63] Vergl. Berlin (§ 7 Abs. 2 ArchGBln), Brandenburg (§ 6 Abs. 2 BbgArchG), Bremen (§ 4 Abs. 1 BremArchG), Hessen (§ 13 Abs. 2 HessArchG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 8 Abs. 5 LArchGMV), Nordrhein-Westfalen (§ 8 Abs. 1 LArchGNW), Sachsen (§ 8 Abs. 4 SächsArchivG), Sachsen-Anhalt (§ 8 Abs. 4 ArchG LSA).

[64] Sachsen (§ 8 Abs. 4 SächsArchivG), Sachsen-Anhalt (§ 8 Abs. 2 ArchG LSA).

2. Das Kulturgutschutzgesetz von 1955

Das Kulturgutschutzgesetz von 1955 knüpfte im Wesentlichen an die Regelungen von 1919 an. Wie 1919 stand die Gesetzgebung unter dem Eindruck der kriegsbedingten Kulturgutverluste.[65] Nach der neuen Rechtslage umfasste das „Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes“ nicht nur – wie bisher – Kunstwerke, sondern ausdrücklich alle Arten von Kulturgut, einschließlich Bibliotheksgut. Zusätzlich wurde der Abwanderungsschutz auf Archivgut erweitert, das in ein eigenes „Verzeichnis national wertvoller Archive" eingetragen wurde. Ebenso wie die Verordnung von 1919 definierte auch das Kulturgutschutzgesetz nicht den Begriff „national wertvolles Kulturgut“. Neu geschaffen wurde 1955 die Zuständigkeit der Länder für die Eintragung in das Verzeichnis national wertvollen Kultur- und Archivgutes. Damit wurde das bisherige System eines einzigen (reichseinheitlichen) Verzeichnisses aufgegeben. Zur Herstellung eines Gesamtverzeichnisses kam es fortan nur dadurch, dass die Länderverzeichnisse auf Bundesebene redaktionell zusammengeführt und im Bundesanzeiger veröffentlicht wurden: Erstmals geschah dies 1961, zuletzt im Jahr 2008.[66]

Das Kulturgutschutzgesetz enthielt bereits die Kernprinzipien des Abwanderungsschutzes, die auch heute noch weitgehend gelten:

- Verhinderung der Abwanderung von Kulturgut, das sich in Privateigentum befindet; die Anwendbarkeit des Gesetzes auf Kulturgut im Eigentum der öffentlichen Hand und im Eigentum der Kirchen wurde weitgehend ausgeschlossen, eine Eintragung kam daher in diesen Fällen nicht in Betracht.

- Auch wenn die Regelungen weitgehend übereinstimmen, wurde zwischen der Eintragung von Kulturgut einschließlich Bibliotheksgut und der Eintragung von Archivgut unterschieden.

- Eine Definition von „national wertvoll“ sowie Anforderungen einer detaillierten Beschreibung der eintragungswürdigen Kultur- und Archivgüter wurden nicht in das Gesetz aufgenommen.

---

[65] Gesetzesbegründung zum Kulturgutschutzgesetz vom 6. August 1955 (BT-Drucks. 2/76 S. 6).

[66] Das Gesamtverzeichnis wurde erstmals am 1. März 1961 erstellt (1. Ausgabe). Am 1. März 1972 folgte ein Berichtigungsblatt zur 1. Ausgabe. Die 2. Ausgabe folgte am 1. Januar 1973, die 3. Ausgabe am 10. Juli 1980, die 4. Ausgabe am 16. Januar 1984, die 5. Ausgabe am 1. September 1986, die 6. Ausgabe am 30. November 1992, die 7. Ausgabe am 18. Dezember 1995, die 8. Ausgabe am 19. April 1999. Zuletzt wurde das Gesamtverzeichnis am 19. November 2008 erstellt und veröffentlicht (9. Ausgabe).

3. Der Beitritt zur Haager Konvention und zum Protokoll von 1954

Im Jahre 1967 ist die Bundesrepublik der Haager Konvention von 1954[67] und dem Protokoll von 1954[68] beigetreten. Auch die DDR trat 1974 der Konvention und dem Protokoll bei. Während die Konvention auf den Schutz beweglichen und unbeweglichen Kulturgutes bei bewaffneten Konflikten abzielt, regelt das Protokoll spezielle Aspekte des grenzüberschreitenden Abwanderungsschutzes bei bewaffneten Konflikten. Dies umfasst das Verbot, bewegliches Kulturgut aus besetzten Gebieten zu verbringen, die Möglichkeit, Kulturgut außerhalb des Kampfgebietes sicher einzulagern, und das Recht auf Rückgabe von Kulturgut nach Beendigung der Kampfhandlungen.

Abgesehen von der Regelung von Zuständigkeitsfragen durch das Gesetz vom 11. April 1967 zur Haager Konvention[69] wurde anlässlich des Beitritts keine sondergesetzliche Regelung zur Umsetzung von Konvention und Protokoll von 1954 erlassen. Erst 2007 erfolgte diese sondergesetzliche Umsetzung beider Übereinkommen.[70]

Im Jahre 1999 wurde zusätzlich zur Konvention und zum Protokoll von 1954 das Zweite Protokoll zur Haager Konvention[71] verabschiedet, das einen zusätzlichen Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten und verschärfte strafrechtliche Vorschriften bei Zerstörung von Kulturgut beinhaltet. Die Bundesrepublik ratifizierte das Zweite Protokoll im Jahre 2009,[72] eine sondergesetzliche Regelung erfolgte hierzu nicht.

4. Die Entwicklung in der DDR und nach der deutschen Einheit

a) Der Kulturgutschutz in der DDR

Im Jahre 1953 verabschiedete die DDR die Verordnung zum Kunst- und Wissenschaftsbesitz,[73] nach der die Ausfuhr von Kunstwerken, von wissenschaftlichen Do-

---

[67] Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954 (BGBl. 1967 II S. 1235).

[68] Protokoll zur Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954 (BGBl. 1967 II S. 1301).

[69] Gesetz vom 11. April 1967 zu der Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954 (BGBl. 1967 II S. 1233 und 1971 II S. 1025), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 27. 04. 2004 (BGBl. I S. 630).

[70] Vergl. Abschnitt C. IV. 3. zur Umsetzung der Haager Konvention und Protokoll von 1954.

[71] Zweites Protokoll zur Haager Konvention von 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 26. März 1999 (BGBl. 2009 II S. 717).

[72] Gesetz zu dem Zweiten Protokoll vom 26. März 1999 zur Haager Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 7. Juli 2009, BGBl. 2009 II S. 716.

[73] Verordnung zum Schutze des deutschen Kunstbesitzes und des Besitzes an wissenschaftlichen Dokumenten und Materialien der DDR vom 2. April 1953, GBl. (DDR) I 522.

kumenten und Materialien von allgemeinem kulturellen Wert sowie von Gegenständen besonderer historischer Bedeutung nur mit Genehmigung der Staatlichen Kommission für Kunstangelegenheiten der DDR erlaubt war. Zusätzlich führte die Verordnung von 1953 ein Vorkaufsrecht des Staates ein, das innerhalb eines Vierteljahres nach Eingang des Ausfuhrantrages geltend zu machen war.

Anders als nach der Reichsverordnung von 1919 und dem Kulturgutschutzgesetz der Bundesrepublik von 1955 folgte die DDR nicht dem Prinzip der Unterschutzstellung durch Eintragung in ein Verzeichnis („Listensystem"), sondern ex lege durch Unterschutzstellung qua Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen („Tatbestandssystem"). Eine teilweise erfolgte Registrierung von Kulturgut fungierte lediglich als Bestätigung des öffentlichen Interesses am Erhalt der Sache.[74]

Nach Ratifizierung des UNESCO-Übereinkommens von 1970 durch die DDR 1974[75] verabschiedete die DDR 1980 das Kulturgutschutzgesetz,[76] welches die Verordnung von 1953 ablöste, ohne die Systematik des Abwanderungsschutzes im Wesentlichen zu ändern. Allerdings wurde der Kreis der erfassten Kulturgüter erheblich erweitert. Die Kategorien des geschützten Kulturgutes (z.B. archäologische Funde, Kunst, Literatur) sowie die Erfassung und Registrierung wurden in insgesamt fünf Durchführungsbestimmungen näher geregelt.[77] Die erforderliche staatliche Ausfuhrgenehmigung war nunmehr vom Minister für Kultur statt von der Staatlichen Kommission für Kunstangelegenheiten der DDR zu erteilen und konnte insbesondere versagt werden, wenn der Eigentümer seinen Wohnsitz im Ausland hatte, beispielsweise nach der Ausreise in die Bundesrepublik oder sogenannter Republikflucht. In diesen Fällen konnte ein Kurator zur Verwaltung des Kulturgutes eingesetzt werden oder es wurde an eine staatliche Einrichtung der DDR übereignet.

Trotz einer theoretisch ausreichenden gesetzlichen Grundlage für einen effektiven Abwanderungsschutz sah die Praxis anders aus. Die Devisennot, vor allem in den letzten Jahren der DDR, führte zum staatlich organisierten, systematischen Ausverkauf wertvoller Kulturgüter in den Westen.[78]

---

[74] Nur so ist auch die geringe Zahl von insgesamt 46 Registrierungen in der DDR zu erklären. Vergl. Zweite Durchführungsbestimmung zum Kulturgutschutzgesetz – Anmeldung und Registrierung von geschütztem Kulturgut vom 2. Dezember 1981, GBl. (DDR) I 144, § 1 II 2.

[75] Annahme des UNESCO-Übereinkommens von 1970 durch die DDR am 16. Januar 1974, in Kraft getreten am 16. April 1974, vergl. Bekanntmachung über die Annahme des Übereinkommens durch die DDR vom 10. Juni 1974, GBl. (DDR) 1974 II, 397.

[76] Gesetz zum Schutz des Kulturgutes der DDR (Kulturgutschutzgesetz) vom 3. Juli 1980, GBl. (DDR) I S. 191.

[77] Zuletzt: Fünfte Durchführungsbestimmung vom 6. Oktober 1986,GBl.I 423).

[78] Odendahl, Kulturgüterschutz, 2005, S. 96.

b) Der Kulturgutschutz im Einigungsvertrag

Durch den Vertrag über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag)[79] wurde in § 22 Abs. 5 des KultgSchG eine Übergangsregelung eingefügt, wonach die Ausfuhr der in der DDR registrierten Kulturgüter genehmigungspflichtig bleibt, bis von den obersten Landesbehörden über die Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes oder Verzeichnis national wertvoller Archive entschieden worden ist. Da dies durch die Länder noch nicht abschließend geschehen ist, besteht weiterhin eine Ausfuhrgenehmigungspflicht.

Dagegen wurde im Einigungsvertag versäumt, das Kulturgutschutzgesetz hinsichtlich des Archivgutes der DDR anzupassen, analog der Bestimmung in § 11 Abs. 3 KultgSchG über Archivgut aus Vorgängerstaaten bzw. Vorgängerverwaltungen wie „der zonalen Verwaltungsorgane, des Deutschen Reiches, Preußens, des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Bundes“.

5. Die Entwicklung seit Schaffung des EU-Binnenmarktes 1992

Mit Schaffung des EU-Binnenmarktes seit 1992 und dem Wegfall der Grenzkontrollen im Schengenraum kann schützenswertes Kulturgut grundsätzlich unkontrolliert vom Gebiet eines Mitgliedstaates ins Gebiet eines anderen gelangen, sofern das nationale Recht für Kulturgut von besonderer Bedeutung nicht eine Ausfuhrgenehmigungspflicht vorsieht. Dieser Schutzlücke, die alle EU-Mitgliedstaaten betraf, begegnete die Europäische Gemeinschaft mit der Verabschiedung der Richtlinie 93/7/EWG[80] und der Verordnung (EWG) Nr. 3911/92,[81] die unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gilt (seit 2009: kodifizierte Verordnung (EG) Nr. 116/2009). Diese Verordnung stellt sicher, dass eine einheitliche Ausfuhrkontrolle an den EU-Außengrenzen gewährleistet wird. Die Richtlinie hingegen bietet einen Rückgabeanspruch für im EU-Binnenmarkt unrechtmäßig verbrachtes Kulturgut.

---

[79] Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 889), vergl. Anlage I Kap II B II, Anlage I Kapitel II, Sachgebiet B - Verwaltung Abschnitt II.

[80] Richtlinie 93/7/EWG des Rates der EG vom 15.03.1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern (ABl. Nr. L 74 vom 27.03.1993).

[81] Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates vom 09. Dezember 1992 über die Ausfuhr von Kulturgütern (ABl. L 395 vom 31.12.1992).

III. Die Novellierung des Kulturgutschutzrechts von 1998

Zu einer wesentlichen Änderung des Kulturgutschutzrechts kam es 1998. Anlass dieser Novellierung war die Verabschiedung der Richtlinie 93/7/EWG, um den nationalen Schutz des Kulturgutes der EU-Mitgliedstaaten innerhalb des Binnenmarktes zu gewährleisten. Deutschland kam seiner Verpflichtung zur Umsetzung dieser Richtlinie im Jahre 1998 durch die Verabschiedung des Kulturgutsicherungsgesetzes vom 15. Oktober 1998 (KultgutSiG) nach.[82] Dieses Gesetz umfasste einerseits die Regelung der Rückgabe von unrechtmäßig verbrachtem Kulturgut im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten der EU im Kulturgüterrückgabegesetz und nahm andererseits Änderungen am Kulturgutschutzgesetz von 1955 vor.

1. Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG in deutsches Recht

Das Kulturgüterrückgabegesetz gewährt in Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG anderen EU-Mitgliedstaaten einen Anspruch auf Rückgabe von Kulturgut, das aus deren Hoheitsgebiet unrechtmäßig nach Deutschland verbracht wurde. Der Rückgabeanspruch hat nach § 6 Abs. 1 KultGüRückG (bis 2007 § 5 a.F.) folgende Voraussetzungen:

- Die unrechtmäßige Verbringung des Gegenstandes aus dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates nach Deutschland muss nach dem 31. Dezember 1992 erfolgt sein. Unrechtmäßig ist die Verbringung unter Verstoß gegen die in dem Herkunftsstaat geltenden kulturgutschützenden Normen (Ausfuhrverbot, Genehmigungsvorbehalt für die Ausfuhr).

- Der Gegenstand muss vor der Verbringung nach Deutschland von dem ersuchenden Mitgliedstaat als nationales Kulturgut von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert durch Rechtsvorschrift oder Verwaltungsakt eingestuft oder die Einstufung eingeleitet und öffentlich bekanntgemacht worden sein.

- Der Gegenstand muss von den Schutzkategorien und Wertgrenzen des Anhangs der Richtlinie 93/7/EWG erfasst oder als Teil einer öffentlichen Sammlung im Bestandsverzeichnis geführt sein.

---

[82] Gesetz zur Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung (Kulturgutsicherungsgesetz – KultgutSiG) vom 15. Oktober 1998, (BGBl. I, 3162).

2. Änderungen im Abwanderungsschutz

Zugleich wurde mit Verabschiedung des Kulturgutsicherungsgesetzes auch das Kulturgutschutzgesetz von 1955 in wesentlichen Punkten geändert bzw. ergänzt. Folgende Änderungen standen dabei im Mittelpunkt:

- Mit § 20 KultgSchG wurde eine Regelung geschaffen, um die Rückgabe von Leihgaben aus dem Ausland für Ausstellungen in Deutschland rechtsverbindlich zusagen zu können und den internationalen Leihverkehr zu stärken. Diese „rechtsverbindliche Rückgabezusage“ schließt aus, dass Dritte während der Geltungsdauer der Rückgabezusage Ansprüche an der Leihgabe geltend machen können. Anlass für die gesetzliche Regelung eines in der Völkerrechtspraxis im Vordringen befindlichen Instruments der „sachlichen Immunität"[83] waren konkrete Erfahrungen im internationalen Leihverkehr, bei denen die Gefahr der Geltendmachung von Rechtsansprüchen Dritter (beispielsweise Eigentums- oder Schadensersatzansprüche) Ausstellungsprojekte in Deutschland fast zum Scheitern gebracht hätte, da der Leihgeber der Ausstellungsobjekte das Risiko einer Beschlagnahme oder Pfändung durch deutsche Behörden nicht eingehen wollte.[84]

- Der Abwanderungsschutz für Kulturgut in Privateigentum wurde insofern erweitert, als der weitgehende Ausschluss kirchlichen Kulturgutes von der Anwendung des Gesetzes relativiert wurde: Zwar blieb der Grundsatz der Nichtanwendung des Abwanderungsschutzes in § 19 KultgSchG erhalten, es wurde aber die Option einer Eintragung durch Anmeldung der Kirchen und der als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannten Religionsgemeinschaften eingeführt.

Die Regelung der rechtsverbindlichen Rückgabezusage ist in § 20 KultgSchG rechtssystematisch ein Fremdkörper, denn die Regelung hat zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland keinen Bezug. Allerdings hätte sie ebenso wenig in das Kulturgüterrückgabegesetz gepasst, da sich dessen Regelungen nur auf das Verhältnis zu den EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die unrechtmäßige Verbringung von Kulturgut in Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG bezogen. Auch an dieser Stelle macht sich das Fehlen eines Gesetzes bemerkbar, das den Bereich des Kulturgutschutzrechts in Deutschland einheitlich und umfassend regelt.

---

[83] Vergl. VN-Konvention zur Staatenimmunität vom 16. Dezember 2004 (A/RES/59/38), Art. 21 d zur Immunität von Kulturgut, wenn dieses Bestandteil des kulturellen Erbes eines Staates ist und nicht zu Verkaufszwecken überführt wurde (VN-Konvention noch nicht in Kraft getreten).

[84] Ausstellung von Kulturgütern aus Taiwan in der Kunsthalle der Bundesrepublik (2008), Taiwan befürchtete Rückgabeforderungen der Volksrepublik China vor deutschen Gerichten.

IV. Die Novellierung des Kulturgutschutzrechts von 2007

Mit der Globalisierung in den letzten Jahrzehnten ist der illegale Handel mit Kulturgütern zunehmend zum Problem geworden. Bereits 1970 hat deshalb die UNESCO das „Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut" verabschiedet. Während beispielsweise die USA bereits 1983 und auch zahlreiche EU-Mitgliedstaaten dem Übereinkommen relativ zeitnah beitraten (Italien 1978, Spanien 1986, Frankreich 1997),[85] ratifizierte die Bundesrepublik das UNESCO-Übereinkommen erst im Jahre 2007. Der Entscheidung zur Ratifikation folgten Belgien und die Niederlande (beide 2009), Österreich will voraussichtlich 2013 beitreten. Mit dem Beitritt zum UNESCO-Übereinkommen verbunden war zugleich die Entscheidung gegen einen Beitritt zum UNIDROIT-Übereinkommen von 1995.[86]

Umgesetzt wurde das UNESCO-Übereinkommen in der Bundesrepublik durch die Überarbeitung des Kulturgüterrückgabegesetzes von 1998. Die bisherigen Regelungen zur Rückgabe unrechtmäßig verbrachter Kulturgüter im Verhältnis zu EU-Mitgliedstaaten (Richtlinie 93/7/EWG) wurden um Regelungen zur Rückgabe im Verhältnis zu UNESCO-Vertragsstaaten ergänzt.[87] Zugleich wurde das Abwanderungsschutzgesetz ein weiteres Mal geändert[88] und schließlich mit dem Gesetz zur Ausführung der Haager Konvention von 1954 erstmals eine konkrete Regelung des sich aus dem Protokoll zur Haager Konvention ergebenden Rückgabeanspruches geschaffen. Das Protokoll der Haager Konvention von 1954 sieht einen Rückgabeanspruch für jene Kulturgüter vor, die aus einem im Krieg besetzten Gebiet unrechtmäßig ins Ausland verbracht wurden oder zum Schutz vor kriegerischen Handlungen ins Ausland ausgelagert worden waren.[89] Anpassungen der Gewerbeordnung wurden ebenfalls vorgenommen.[90] Die Novellierung von 2007 war damit die bisher umfang-

---

85 Vergl. Homepage der UNESCO, aktueller Stand der Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens von 1970 abrufbar unter: http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13039&language=E.

86 Vergl. insoweit die Gesetzesbegründung zum KultGüRückG in BT-Drucks 16/1371, S. 13 f.

87 Gesetz zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut (Ausführungsgesetz zum Kulturgutübereinkommen vom 18. Mai 2007, Artikelgesetz, BGBl. I S. 757, kurz: KGÜAG). Artikel 1: Gesetz zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut und zur Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern.

88 Artikel 2: Änderung des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung, geänderte Normen: mit Wirkung vom 24. Mai 2007 KultgSchG § 18, § 19.

89 Artikel 4: Gesetz zur Ausführung der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten.

90 Artikel 3 Änderung der Gewerbeordnung, geänderte Normen: mit Wirkung vom 29. Februar 2008 GewO § 29.

reichste Änderung im Bereich des Kulturgutschutzes seit Bestehen der Bundesrepublik.

1. Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens von 1970

Mit der Änderung des Kulturgüterrückgabegesetzes im Jahre 2007 gewährt die Bundesrepublik in Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens von 1970 sämtlichen Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens (derzeit 123 Staaten) einen Anspruch auf Rückgabe unrechtmäßig aus diesen Staaten verbrachter Kulturgüter unter den in § 6 Abs. 2 KultGüRückG genannten Voraussetzungen:

- Die unrechtmäßige Verbringung des Gegenstandes aus dem Hoheitsgebiet eines anderen UNESCO-Vertragsstaates nach Deutschland muss nach dem 26. April 2007 erfolgt sein.[91] Unrechtmäßig ist die Verbringung unter Verstoß gegen die in dem Herkunftsstaat geltenden kulturgutschützenden Normen (Ausfuhrverbot, Genehmigungsvorbehalt für die Ausfuhr).

- Der Gegenstand muss vor seiner Verbringung nach Deutschland von dem ersuchenden Vertragsstaat aus „religiösen oder weltlichen Gründen als für die Archäologie, Vorgeschichte, Geschichte, Literatur, Kunst oder Wissenschaft besonders bedeutsam bezeichnet“ oder ein Verfahren zur Bezeichnung eingeleitet und die Einleitung des Verfahrens öffentlich bekannt gemacht worden sein.

- Als „besonders bedeutsam bezeichnet“ gilt ein Gegenstand, wenn er individuell identifizierbar von einem anderen UNESCO-Vertragsstaat in ein Verzeichnis bedeutenden öffentlichen und privaten Kulturgutes aufgenommen worden ist. Dieses Verzeichnis muss im Bundesgebiet ohne unzumutbare Hindernisse öffentlich zugänglich sein (§ 6 Abs. 2 Satz 2 KultGüRückG), z.B. in einem Verzeichnis im Internet.[92] Lässt sich hingegen nicht klären, ob ein Gegenstand, der vor dem 26. April 2007 als „besonders bedeutsam bezeichnet“ worden ist, vor oder nach diesem Tag ins Bundesgebiet verbracht worden ist, so gilt er als nach diesem Tag ins Bundesgebiet verbracht.

---

[91] Am 26. April 2007 ist das Zustimmungsgesetz zur Ratifizierung des UNESCO-Übereinkommens von 1970 (Gesetz zu dem Übereinkommen vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut vom 20. April 2007, BGBl II S. 626) in Kraft getreten (Verkündung im Bundesgesetzblatt am 25. April 2007, Inkrafttreten am Folgetag).

[92] Nach der Gesetzesbegründung zum KultGüRückG sind diese Verzeichnisse „in einer international geläufigen Sprache, vorzugsweise in Englisch oder Französisch“, zugänglich zu machen, vergl. S. 8, Drucksache BT 16/1371 vom 4. Mai 2006. Offizielle VN-Sprachen sind aber darüber hinaus: Spanisch, Russisch, Chinesisch und Arabisch.

Die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens stellt, im Gegensatz zu den Anforderungen nach Richtlinie 93/7/EWG, nicht auf das „Kategorienprinzip“ (bestimmte Kulturgüter mit konkreten Alters- und Wertgrenzen) ab, sondern auf die individuelle Bezeichnung als „besonders bedeutsam“ in einem in der Bundesrepublik öffentlich zugänglichem Verzeichnis (in Anlehnung an das deutsche „Listenprinzip“). Die Voraussetzungen für ein Rückgabeersuchen eines UNESCO-Vertragsstaates sind damit deutlich höher als die für EU-Mitgliedstaaten.

Um ein Leerlaufen der Rückgaberegelungen des Kulturgüterrückgabegesetzes in Bezug auf archäologische Gegenstände zu vermeiden, hat der deutsche Gesetzgeber mit der Novellierung 2007 in § 6 Abs. 1 Nr. 1 (für EU-Mitgliedstaaten) und in Abs. 2 Nr. 1 (für UNESCO-Vertragsstaaten) eine Sonderregelung für vor der Verbringung unbekannte archäologische Bodenfunde geschaffen, die dem ersuchenden Staat die Bezeichnung als „besonders bedeutsam“ auch noch nach der Verbringung in die Bundesrepublik ermöglicht. Diese nachträgliche Bezeichnung ist innerhalb eines Jahres möglich, gerechnet ab dem Zeitpunkt, mit dem die zuständige Behörde des betroffenen Vertrags- oder EU-Mitgliedstaates von dem archäologischen Gegenstand Kenntnis erlangen konnte. Der deutsche Gesetzgeber wollte damit das Problem archäologischer Raubgrabungen abdecken, welches das UNESCO-Übereinkommen nicht konkret anspricht, obwohl gerade diese Fälle zentrales Problem des illegalen Handels mit Kulturgut und somit oft Gegenstand von Rückgabeersuchen sind. Er hat damit für archäologisches Kulturgut die Möglichkeit der nachträglichen Unterschutzstellung eröffnet.

Ergänzend zu den Regelungen der Rückgabe unrechtmäßig verbrachten Kulturgutes wurde mit der Novellierung des Kulturgüterrückgabegesetzes 2007 auch eine Regelung zur Einfuhrkontrolle für Kulturgut anderer UNESCO-Vertragsstaaten geschaffen. Eine für EU-Mitgliedstaaten entsprechende Regelung wurde nicht geschaffen. Nach § 14 KultGüRückG ist zur Einfuhr von Kulturgut, das in einem anderen Vertragsstaat als „besonders bedeutsam bezeichnet“ wurde, eine Einfuhrgenehmigung erforderlich, sofern das betreffende Kulturgut zuvor in ein vom BKM geführtes und im Bundesanzeiger veröffentlichtes „Verzeichnis des wertvollen Kulturgutes der Vertragsstaaten“ aufgenommen wurde. Die Einfuhr solchen Kulturgutes ist ohne Genehmigung nach § 20 Abs. 1 Nr. 3 KultGüRückG strafbewehrt. Der deutsche Gesetzgeber hat damit in seiner Verpflichtung zur Schaffung einer Einfuhrkontrolle für Kulturgut, wie sie Art. 7 b) des UNESCO-Übereinkommens vorsieht, zum Ausdruck gebracht, dass er die ausländischen Exportregelungen für nationales Kulturgut respektiert und auch innerstaatlich in Deutschland sanktioniert.[93] Einzelheiten zur Erstellung und Aktualisierung

[93] Vergl. Gesetzesbegründung zum Kulturgüterrückgabegesetz, Drucksache BT 16/1371 vom 4. Mai 2006, zu den §§ 14, 15, S. 19.

dieses Vertragsstaatenverzeichnisses wurden mit Verordnung vom 15. Oktober 2008[94] geregelt.

2. Änderungen im Abwanderungsschutz

Vor allem auf Wunsch der Länder wurde der Abwanderungsschutz mit der Novellierung 2007 auf Kulturgut in öffentlichem Eigentum erweitert. Die Eintragung von Kulturgut in öffentlichem Eigentum kann daher von Amts wegen, aufgrund einer Anmeldung des Eigentümers oder auf Antrag des BKM erfolgen. Seit 2007 können daher nicht nur Kulturgüter im privaten Eigentum, sondern auch Kulturgüter im öffentlichen Eigentum als national wertvoll in die Verzeichnisse der Länder eingetragen werden. Mit dieser Regelung sollte einerseits ein Zeichen gegen die Gefahr eines drohenden Ausverkaufs öffentlichen Kulturgutes gesetzt werden. Andererseits sollten auch die Möglichkeiten der Richtlinie 93/7/EWG und des UNESCO-Übereinkommens ausgeschöpft werden, um unrechtmäßig aus Deutschland ausgeführtes Kulturgut von anderen Staaten zurückzuerhalten. Unrechtmäßig ist nach den Regelungen des deutschen Abwanderungsschutzes (§ 1 Abs. 4 KultgSchG) eine Verbringung ins Ausland aber nur, wenn das jeweilige Kulturgut vorher als national wertvoll eingetragen bzw. ein Eintragungsverfahren eingeleitet wurde. Für Kulturgut in öffentlichem Eigentum, das bis 2007 nicht eintragungsfähig war, liefen daher die Rückgabemechanismen nach EU-Recht und UNESCO-Übereinkommen leer. Die Novellierung 2007 hat diese Schutzlücke geschlossen.

3. Umsetzung der Haager Konvention und des Protokolls von 1954

Bereits 1967 ratifizierte die Bundesrepublik die Haager Konvention und das Protokoll von 1954,[95] aber erst 2007 folgte eine sondergesetzliche Umsetzung ins deutsche Recht.[96] Das Gesetz zur Umsetzung der Haager Konvention und des Protokolls von 1954 beinhaltet einen Rückgabeanspruch hinsichtlich beweglicher Kulturgüter, die während eines bewaffneten Konfliktes aus einem besetzten Gebiet verbracht wurden.

---

94 Verordnung über das Verzeichnis wertvollen Kulturgutes nach dem Kulturgüterrückgabegesetz (Kulturgüterverzeichnis-Verordnung, kurz: KultgVV) vom 15. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2002).

95 Vergl. Abschnitt C. II. 3.

96 Gesetz zur Ausführung der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757, 762 (2547)).

D. Anwendungspraxis und Probleme des Kulturgutschutzrechts

I. Der Abwanderungsschutz in Deutschland

1. Die Eintragungspraxis der Länder

Für die Eintragung von Kultur- und Archivgut in die Verzeichnisse sind die Länder zuständig. Die örtliche Zuständigkeit liegt bei dem Bundesland, in dem sich das Kultur- oder Archivgut befindet. Die insgesamt 32 Länderverzeichnisse (jeweils 16 für Kulturgut und für Archivgut) werden vom BKM als „Gesamtverzeichnis national wertvollen Kulturgutes“ und „Gesamtverzeichnis national wertvoller Archive“ im Bundesanzeiger veröffentlicht. Derzeit gibt es ca. 2.700 Eintragungen, die aber zum Teil (namentlich im Falle von Sammlungen, vor allem aber bei Archiven) eine Vielzahl an Einzelobjekten umfassen.

Die Eintragungspraxis der Länder ist selbst nach Auffassung der Kultusministerkonferenz (KMK) uneinheitlich.[97] Daran haben auch die „Empfehlungen der Kultusministerkonferenz für Eintragungen in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes und das Verzeichnis national wertvoller Archive nach dem Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung“ vom 29. April 2010, nichts Wesentliches ändern können.[98] Diese uneinheitliche Eintragungspraxis gilt sowohl hinsichtlich des Umfangs als auch der Bewertung der Eintragungswürdigkeit von Kultur- und Archivgut. Obwohl das Kulturgutschutzgesetz (KultgSchG) in § 1 Abs. 1 vorsieht, dass „national wertvolles Kultur- und Archivgut einzutragen ist“ (den zuständigen Landesbehörden also insoweit kein Ermessen eingeräumt ist), wird oft erst dann eingetragen, wenn – oft kurzfristig und eher zufällig – die zuständigen Behörden von der drohenden Abwanderung eines Kulturgutes ins Ausland Kenntnis erlangen. In vielen Fällen ist aber erst durch einen teuren Rückkauf aus dem Ausland bedeutendes Kulturgut für die Bundesrepublik zurückzugewinnen. Dabei kommt es in der Regel zu erheblichem Zeitdruck, was die nötige Einholung von Fachgutachten und die Ankaufsverhandlungen erschwert bzw. unmöglich macht. Bei internationalen Auktionen besteht oft gar kein Verhandlungsspielraum, so dass sehr hohe Preise zum Teil in zweistelliger Millionenhöhe in Kauf genommen werden müssen. Zu diesen Rückkäufen aus dem

---

97 Die Empfehlungen der KMK für Eintragungen in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes und das Verzeichnis national wertvoller Archive nach dem Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung, zuletzt geändert mit Fassung vom 29. April 2010, sollen dazu dienen, die „Verwaltungspraxis länderübergreifend einheitlich zu gestalten“, S. 1. Die Empfehlungen der KMK sind abrufbar unter: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2010/2010_04_29-Verzeichnis-Kulturgut-Archive.pdf.

98 Die Empfehlungen der KMK vom 29. April 2010 ersetzten die Empfehlungen vom 22. April 2004. Zuvor waren Empfehlungen bereits 1976 und 1983 verabschiedet worden.

Ausland zählen beispielsweise: Das Evangeliar Heinrich des Löwen (Auktion 1983, jetzt Herzog August Bibliothek Wolfenbüttel), die Ottheinrich-Bibel (2007 Voraberwerb aus Auktion, jetzt Bayerische Staatsbibliothek München), Beethovens Autograph der Diabelli-Variationen (2009, jetzt Beethovenhaus Bonn) sowie die Welfen-Pokale (Auktion 2009, jetzt Herzog-Anton-Ulrich Museum Braunschweig und Residenzmuseum Celle).

a) Eintragung von Kulturgut in privatem Eigentum

Die Eintragung von Kulturgut in Privateigentum war Kernanliegen des Kulturgutschutzgesetzes (KultgSchG) von 1955, um seine Abwanderung ins Ausland zu verhindern. Die Eintragung von Kulturgut in Privateigentum stellt in der Praxis nach wie vor den größten Anwendungsbereich dar, auch wenn inzwischen durch die Novellierungen von 1998 und 2007 die Eintragung von Kulturgut in kirchlichem und öffentlichem Eigentum ermöglicht wurde.

Dass die Eintragung von Kulturgut eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG darstellt, ist höchstrichterlich bestätigt und mittlerweile unumstritten.[99] Zu erwähnen ist auch, dass die Eintragung von Kulturgut für den Eigentümer nach § 1 Abs. 3 KultgSchG steuerliche Vorteile bietet. So werden steuerliche Erleichterungen zum Beispiel für Aufwendungen, die für den Erhalt des Kulturgutes gemacht wurden, sowie bei Erbschaften und Schenkungen gewährt.

Darüber hinaus sind als national wertvoll eingetragene Kulturgüter zwar dem internationalen Kunstmarkt entzogen, nicht aber dem nationalen Markt, sie bleiben also marktfähig. Dies belegen auch die zahlreichen Ankäufe eingetragener Kulturgüter in Deutschland zu Marktpreisen: Der Oldenburger Sachsenspiegel (1991, jetzt Landesbibliothek Oldenburg), das Gebetbuch Ottos III. (1994, jetzt Bayerische Staatsbibliothek München), eine Handschrift des Nibelungenliedes (2001, jetzt Landesbibliothek Karlsruhe), ein romanisches Elfenbeinkruzifix (1999, jetzt Diözesanmuseum Köln), die Tafeln der Grauen Passion von Hans Holbein d. Ä. (2003, jetzt Staatsgalerie Stuttgart), aus der Fotosammlung Wilde die Fotografien Karl Blossfeldts (2010, jetzt Bayerische Staatsgemäldesammlungen München), der Kleine Klebeband mit 120 Altmeisterzeichnungen (2011, jetzt Kupferstichkabinette Berlin und Augsburg) und die Gotha'sche Münzsammlung in Coburg (2011, jetzt Schloss Friedenstein Gotha).

[99] Vergl. BVerwG, Urteil vom 27. Mai 1993 – 7 C 33.92 -, BVerwGE 92, 288, 290 ff.; OVG Lüneburg, Urteil vom 19. Mai 1992 – 10 L 5248/91 -, NVwZ-RR 1993, 79, 80; Bay. VGH, Urteil vom 4. Dezember 1991 – 7 B 89.349 -, NJW 1992, 2584, 2585; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14. März 1986 – 5 S 1804/85 -, NJW 1987, 1440, so auch Uhl, S. 53 f., und Schwarze, in: JZ 1994, 111, 112.

Neben diesen Ankäufen durch die öffentliche Hand, die zum Teil auch erst durch bürgerschaftliches Engagement realisiert werden konnten, gibt es auch Ankäufe eingetragener Kulturgüter in Deutschland durch Privatpersonen oder private Stiftungen. Exemplarisch sind hier zu nennen: Der 2011 erfolgte Ankauf der Holbein-Madonna durch Adolf Würth (öffentlich zugänglich in der Johanniterkirche Schwäbisch Hall) sowie der 2012 erfolgte Ankauf des Fliegenden Merkur von Hubert Gerhard durch die Ernst von Siemens Kunststiftung (öffentlich zugänglich im Bayerischen Nationalmuseum München).

Unabhängig von diesen positiven Beispielen der Eintragung und des Ankaufes von Kulturgütern in Deutschland förderte die Evaluierung der Eintragungspraxis eine ganze Reihe von Problemen zutage, die bei einer Novellierung des Kulturgutschutzrechts gelöst werden sollten.

(1) Mangelnde Kenntnis der zuständigen Behörden

Ein Kardinalproblem des geltenden Abwanderungsschutzes ist die in der Regel fehlende Kenntnis der zuständigen Länderbehörden von eintragungswürdigem Kulturgut. Augenfällig wurde dieses Problem gerade bei in Bayern ausgegrabenen Fossilien (Archäopteryx), von denen die Behörden erst nach Verbringung ins Ausland Kenntnis erlangten. Aber auch bei Kunstwerken, die sich seit langem im Privatbesitz in Deutschland befinden, können die zuständigen Behörden in der Regel mangels Kenntnis kein Eintragungsverfahren einleiten, wenn sie von deren Existenz und Belegenheit erst erfahren, nachdem das Kulturgut bereits ins Ausland gebracht wurde. Nach der Verbringung ins Ausland gilt das Kulturgut als „abgewandert“ und damit als „verloren“ für den deutschen Kulturgutschutz. Eine „nachträgliche Eintragung“ sieht das Kulturgutschutzgesetz – anders als zum Beispiel die Richtlinie 93/7/EWG – nicht vor.

Hier wirkt sich aus, dass derzeit weder eine Anmelde- und Registrierungspflicht für Kulturgut in privatem Eigentum besteht, noch eine besondere Form der Ausfuhrkontrolle: Solange das Kulturgut nicht eingetragen ist, kann es rechtmäßig ohne Kenntnis und Beteiligung der zuständigen Behörden ins EU-Ausland verbracht werden. Bei der Ausfuhr ins Nicht-EU-Ausland erlangen die zuständigen Behörden zumindest von einem Teil der auszuführenden Kulturgüter Kenntnis. Dies ist dadurch gewährleistet, dass für jene Kulturgüter, die unter die im Anhang der Verordnung (EG) Nr. 116/2009[100] aufgeführten Kategorien sowie Alters- und Wertgrenzen fallen, eine Ausfuhrgenehmigung beantragt werden muss. Eine Ausfuhr ohne gültige Genehmigung

[100] Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10.2.2009, S. 1).

erfüllt den Tatbestand des Bannbruches nach § 372 Abs. 1 Abgabenordnung (AO) und ist strafbewehrt.[101]

Konsequenz der mangelnden Kenntnis der zuständigen Behörden der Länder von der Verbringung von Kulturgut in den EU-Binnenraum ist, dass Kulturgut, obwohl es das Kriterium „national wertvoll“ im Sinne des Kulturgutschutzgesetzes erfüllt, nicht eingetragen und somit nicht für das kulturelle Erbe Deutschlands bewahrt werden kann. Ein weiterer Effekt dieser unbefriedigenden Rechtslage ist die Schwächung des deutschen Kunsthandels: Für den Anbieter nicht eingetragenen Kulturgutes ist es in jedem Fall attraktiver, seine Objekte bei einem ausländischen Händler oder Versteigerer, beispielsweise in London oder Paris, anzubieten, da nach der Verbringung ins Ausland die Möglichkeit einer Eintragung in Deutschland nicht mehr besteht.

Teil des Problems ist ferner, dass die kulturgutbewahrenden Einrichtungen und Fachverbände den zuständigen Behörden der Länder nur selten Vorschläge für die Eintragung von Sammlungsgegenständen oder bekannten privaten Kulturgütern unterbreiten; von dem – je nach Landesrecht – bestehenden Antragsrecht wird in der Regel nur selten Gebrauch gemacht. Erst wenn beispielsweise Dauerleihverträge mit Einrichtungen überraschend gekündigt werden und der Verkauf ins Ausland droht, werden die zuständigen Behörden der Länder von den Einrichtungen um Eintragung des Kulturgutes gebeten. Dann kann es jedoch für die zuständigen Behörden zu spät sein, noch ein Eintragungsverfahren einzuleiten.

(2) Probleme beim Eigentums- und Ortswechsel

Nach der seit 1955 unveränderten Zuständigkeitsregelung des § 1 Abs. 1 KultgSchG ist für das Eintragungsverfahren die Behörde des Landes zuständig, in dem sich das Kulturgut bei der Eintragung befindet (Belegenheitsprinzip). Dabei ist der Wortlaut des Gesetzes mit Verweis auf das Land, in dem sich die Kulturgüter „bei Inkrafttreten dieses Gesetzes befinden“ – also 1955 – missverständlich und nur historisch zu erklären. Der Gesetzgeber von 1955 regelte in § 1 Abs. 1 Satz 1 KultgSchG lediglich die Ersterstellung der Verzeichnisse nach dem Zweiten Weltkrieg. Für deren Ergänzung wurde § 1 Abs. 1 Satz 2 KultgSchG geschaffen. Dort heißt es „das Verzeichnis wird nach Bedarf ergänzt“. Die sachliche Zuständigkeit wird in § 2 Abs. 1 KultgSchG den obersten Landesbehörden zugewiesen. Die örtliche Zuständigkeit ergibt sich aus allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Grundsätzen (vergl. § 3 Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG). Auch bei einer nur vorübergehenden Verbringung eines

[101] Einzelheiten zur Ausfuhrkontrolle aufgrund EU-Verordnung in Abschnitt D. I. 2. c.

Kulturgutes innerhalb der Bundesrepublik – beispielsweise zum Verkauf in ein anderes Bundesland – richtet sich die örtliche Zuständigkeit nach der tatsächlichen Belegenheit. Aus Klarstellungsgründen sollte die örtliche Zuständigkeit im Rahmen einer Novellierung ausdrücklich geregelt werden.

Das Gesetz trifft keine explizite Regelung für den in der Praxis nicht seltenen Fall, dass während des Eintragungsverfahrens ein Ortswechsel des Kulturgutes vollzogen wird. Lediglich für einen Ortswechsel nach der Eintragung sieht § 9 Abs. 1 und 2 KultgSchG eine Mitteilungspflicht des Besitzers bzw. Eigentümers vor. Nach Einleitung wird diese Regelung entsprechend angewendet. Auch diesbezüglich wäre eine ausdrückliche Regelung im Rahmen der Novellierung angezeigt.

Ähnliche Probleme ergeben sich in den Fällen, in denen der Eigentümer des Kulturgutes während des Eintragungsverfahrens wechselt. Da das geltende Gesetz eine Meldepflicht nur bei einem Ortswechsel nach Eintragung vorsieht, ist der bisherige Besitzer oder Eigentümer nicht verpflichtet, der zuständigen Behörde die Änderung der Eigentumsverhältnisse mitzuteilen.

b) Eintragung von Kulturgut in öffentlichem Eigentum

Erst die Novellierung 2007 hat die Restriktionen für die Eintragung von Kulturgut der öffentlichen Hand gelockert. Von der Eintragungsmöglichkeit wurde von den Ländern bisher wenig Gebrauch gemacht. Immerhin sind in den letzten Jahren eine Reihe bedeutender Kulturgüter eingetragen worden, wie beispielsweise die weitgehend erhaltene und in Bremerhaven konservierte Hansekogge von 1380 (eingetragen im März 2010, Bremen), mehrere fossile Dinosaurierskelette aus der Ausstellung des Naturkundemuseums Berlin (eingetragen im Mai 2011, Berlin), die Grabinventare und die Statute des keltischen Fürsten vom Glauberg (eingetragen im Dezember 2011, Hessen) sowie die mehr als 3.600 Jahre alte Himmelsscheibe von Nebra (eingetragen im Januar 2012, Sachsen-Anhalt).

Gerade bei den Verantwortlichen vieler Sammlungen der öffentlichen Hand war nach der Novellierung 2007 eine deutliche Zurückhaltung hinsichtlich der Eintragung zu bemerken. Zwar wurden einerseits die Vorteile einer Eintragung mit Blick auf deren „Label-Wirkung“ und die daran anknüpfenden Vermarktungsmöglichkeiten schnell erkannt. Andererseits wurden Bedenken mit Blick auf eine mögliche „Rosinenpicker-Taktik“ erhoben: Die öffentlichen Einrichtungen befürchteten eine künftige „Abschichtung“ der Kulturgüter in den Sammlungen in zwei Klassen: Die eingetragenen und damit „wichtigen Kulturgüter“ und die nicht eingetragenen und damit „weniger wichtigen Kulturgüter“. In Zeiten, in denen beispielsweise über den Verkauf von

Kunstwerken zur Finanzierung notwendiger Reparaturen an Museumsbauten nachgedacht oder aus fiskalischen Gründen der Verkauf von Sammlungsbeständen vorgeschlagen wird, haben derartige Sorgen nachvollziehbare Anknüpfungspunkte.

Zugleich stellt der Umfang der musealen Sammlungen, Bibliotheken und Archive in öffentlicher Trägerschaft die zuständigen Landesbehörden vor kaum zu bewältigende Herausforderungen. Weder das geltende Eintragungsverfahren noch die personellen Ressourcen der Landesbehörden erlauben die Eintragung von bundesweit in Millionenzahl vorhandenen Einzelobjekten innerhalb weniger Jahre. Als Ausweg bietet sich hier nur die Eintragung kompletter Sammlungen an.[102]

c) Eintragung von Kulturgut in kirchlichem Eigentum

Die Eintragung von Kulturgut in kirchlichem Eigentum spielt in der Praxis keine Rolle. Das mit der Novellierung von 1998 eingeführte Anmelderecht für Kirchen und die als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannten Religionsgemeinschaften (§ 19 Abs. 2 KultgSchG) ist bisher nicht genutzt worden. Dies mag wesentlich auf das Bestreben der Kirchen zurückzuführen sein, ihre Angelegenheiten durch eigene Rechtsetzung zu regeln. Es kommt hinzu, dass die „Label-Wirkung“ einer Eintragung zumindest für Kulturgut in liturgischem Gebrauch eher marginale Bedeutung haben dürfte.

Angesichts der Option, unrechtmäßig ins Ausland verbrachtes Kulturgut wiederzuerlangen, muss die Abstinenz der Kirchen gleichwohl wundern. Zahlreiche Diebstahlsfälle in EU-Mitgliedstaaten (namentlich Griechenland und Zypern), aber auch darüber hinaus (vor allem Russland) belegen, dass das Instrument des grenzüberschreitenden Rückgaberechtes gerade auch für kirchliches Kulturgut von hohem Interesse ist.

d) Eintragung von Sammlungen und Archiven

Die Kernregelung des Kulturgutschutzgesetzes von 1955 hatte die Eintragung zweier unterschiedlicher Kategorien von Kulturgut vor Augen: Einerseits ging es idealtypisch um die Eintragung von Einzelobjekten, andererseits betraf die Eintragung von Archiven bereits von Anfang an auch Sachgesamtheiten. Diesem grundlegenden Unterschied tragen die weitgehend identischen Regelungen des 1. Abschnitts (Kunstwerke und anderes Kulturgut – außer Archivgut) und des 2. Abschnitts (Archivgut) des Kul-

[102] Einzelheiten zur Eintragung von Sammlungen in Abschnitt D. I. 1. d.

turgutschutzgesetzes keine Rechnung. Die Eintragung von Sachgesamtheiten und Sammlungen ist im Gesetz nicht gesondert geregelt; ebenso wenig eine Definition des Begriffs „Sammlung“.

In Praxis und Rechtsprechung ist jedoch anerkannt, dass Sammlungen als Sachgesamtheiten auch nach den Regelungen des 1. Abschnitts – d.h. in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes – eingetragen werden können. In den letzten Jahren sind eine ganze Reihe von Sammlungen eingetragen worden, beispielsweise die Musikbibliothek Peters (Sachsen, 2011), oder Eintragungsverfahren für Sammlungen eingeleitet worden, beispielsweise die Druckgraphische Sammlung Otto Dix (Berlin, 2006). Entscheidend ist, dass die Sammlung als solche die Voraussetzung „national wertvoll“ erfüllt; es kommt nicht darauf an, ob die Einzelstücke einer Sammlung eintragungswürdig sind.

Allerdings wirft die Eintragung von Sammlungen in der Praxis eine Reihe besonderer Probleme auf:

- Die Kontrolle des Ausfuhrverbotes für eingetragene Sammlungen ist in der Regel nur möglich, wenn sie insgesamt ausgeführt werden sollen. Werden dagegen Einzelstücke einer Sammlung ausgeführt, haben die Zollbehörden bei der gegenwärtigen Form der Verzeichnisse kaum eine Chance, diese als Teil einer Sammlung zu identifizieren. Damit wird eine schleichende „Ausdünnung“ der Sammlung durch die sukzessive und unauffällige Ausfuhr von Einzelstücken möglich, die irgendwann die Frage aufwirft, ob die dann nur unvollständig vorhandene Sammlung noch den Kriterien für national wertvolles Kulturgut genügt.

- Dies gilt auch für ehemals berühmte Sammlungen, die als Folge zweier Weltkriege heute nur noch als Torsi erhalten sind. Auch Katastrophen, wie Brände und Hochwasser können eine Sammlung erheblich dezimieren. Gleichwohl spricht einiges dafür, auch noch die „Reste“ ehemals berühmter Sammlungen als eintragungswürdig zu betrachten. Dies wirft auch die Frage auf, ob Einzelstücke aus ehemals in Deutschland vorhandenen Sammlungen, die nach längerem Verbleib im Ausland ins Bundesgebiet zurückkehren, ebenfalls als Teil einer ehemals bestehenden Sammlung eintragungswürdig sind.

- Ferner stellt sich insbesondere bei Sammlungen die Frage nach dem Verhältnis zwischen Abwanderungsschutz und Substanzschutz.[103] Der Abwanderungsschutz verhindert nur eine Verbringung aus dem Bundesgebiet, eine Verbringung innerhalb des Bundesgebietes ist – wie der Verkauf innerhalb

[103] Vergl. Ausführungen in Abschnitt E. II.

Deutschlands – vom Verbringungsverbot des Kulturgutschutzgesetzes nicht umfasst. Das geltende Recht verpflichtet den Eigentümer nicht ausdrücklich, den Sammlungszusammenhang zu erhalten. In Zeiten, in denen der Verkauf von Einzelstücken unter Umständen einen sehr viel höheren Erlös verspricht, stellt dies eine besondere Gefahr für eingetragene wie für eintragungswürdige Sammlungen dar. Die öffentliche Hand hat sich in den letzten Jahren wiederholt veranlasst gesehen, Münzsammlungen und andere Sammlungsbestände anzukaufen, um die Zerschlagung der Sammlung zu verhindern.

2. Anwendungspraxis und Defizite der Ausfuhrkontrolle für Kulturgut

a) Ausfuhrkontrolle aufgrund Eintragung

Die Durchsetzung des gesetzlichen Ausfuhrverbotes für national wertvolles Kultur- und Archivgut nach § 1 Abs. 4 bzw. § 10 Abs. 3 KultgSchG setzt die eindeutige Identifizierbarkeit eines Kulturgutes voraus. Allerdings macht das Kulturgutschutzgesetz hierzu keine hinreichenden Vorgaben. Die derzeitigen Objektbeschreibungen im Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes lassen teilweise ohne vertiefte kunstgeschichtliche Kenntnisse die Identifizierung eines Kulturgutes nicht oder nur sehr schwer zu. Gerade bei der Ausfuhrabfertigung von Kulturgut durch den Zoll führt dies regelmäßig zu erheblichen Schwierigkeiten.

Naheliegend wäre daher, zumindest für eingetragene Einzelobjekte – denn bei Sammlungen stellt sich das Problem gesondert[104] – eine Verpflichtung für den Eigentümer von eingetragenem Kulturgut, den zuständigen Behörden der Länder aussagekräftige Abbildungen des jeweiligen Kulturgutes zu überlassen bzw. die Ablichtung durch die zuständigen Behörden zu gestatten, um eine eindeutige Identifizierung zu ermöglichen. Dafür fehlt es gegenwärtig jedoch an einer gesetzlichen Grundlage, die im Rahmen einer Novellierung geschaffen werden könnte, um das bestehende Ausfuhrverbot für eingetragenes Kulturgut auch effektiv kontrollieren zu können.

b) Ausfuhrkontrolle aufgrund des Fortbestehens der „Reichsliste“ und des „DDR-Registers“

Nach § 22 Abs. 3 und 5 KultgSchG besteht die Ausfuhrgenehmigungspflicht für die in der sogenannte Deutschen Reichsliste eingetragenen Kulturgüter sowie die von der DDR registrierten Kulturgüter fort, bis die Länder über die Übernahme dieser Kultur-

[104] Einzelheiten zur Eintragung von Sammlungen in Abschnitt C. II. d.

güter in die Verzeichnisse national wertvollen Kultur- und Archivgutes entschieden haben. Da dieser Entscheidungsprozess der Länder noch nicht abgeschlossen ist, stellt sich für die Ausfuhrkontrolle das Problem, dass diese weiterhin geschützten Kulturgüter zum großen Teil nur unvollständig beschrieben und die Reichsliste sowie das DDR-Register nicht öffentlich zugänglich sind. Eine effektive Ausfuhrkontrolle durch den Zoll ist deshalb nur bedingt möglich. Eine Novellierung sollte hier eine abschließende Regelung treffen.

c) Ausfuhrkontrolle aufgrund EU-Verordnung

Mit der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 vom 18. Dezember 2008 (kodifizierte Fassung)[105] hat die EU die rechtliche Grundlage geschaffen, eine einheitliche Kontrolle der Ausfuhr von Kulturgut an den EU-Außengrenzen sicherzustellen. Nach Maßgabe der Verordnung dürfen Kulturgüter, die unter die im Anhang der Verordnung aufgeführten Kategorien sowie Alters- und Wertgrenzen fallen, nur gegen Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung aus dem Zollgebiet der EU ausgeführt werden. Die Ausfuhrgenehmigung wird von der jeweiligen Behörde des EU-Mitgliedstaates erteilt,[106] in deren Hoheitsgebiet sich das Kulturgut rechtmäßig und endgültig befindet. Die für die Erteilung der Ausfuhrgenehmigung zuständige Behörde ist angehalten, sofern erforderlich, die zuständige Behörde des Herkunftsmitgliedstaats des betreffenden Kulturgutes vor Erteilung der Ausfuhrgenehmigung zu konsultieren.

Zur einheitlichen Anwendung der Verordnung hat die EU-Kommission die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1081/2012 vom 9. November 2012 erlassen (kodifizierte Fassung).[107] Trotz der gewollten einheitlichen Anwendung der Verordnung hat die EU-Kommission in ihrem Bericht über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 im Berichtszeitraum 2000-2010 festgestellt,[108] dass die Verordnung von

---

105 Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10.2.2009, S. 1). Diese Verordnung hat die Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates vom 9. Dezember 1992 über die Ausfuhr von Kulturgütern (ABl. L 395/1 vom 31.12.1992) ersetzt.

106 In Deutschland sind für die Erteilung der Ausfuhrgenehmigungen nach VO (EG) Nr. 116/2009 die Länder zuständig. In den meisten Ländern liegt die Erteilung der Ausfuhrgenehmigung bei der obersten Landesbehörde. Die Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen haben die Erteilung der Ausfuhrgenehmigung an Museen delegiert (Baden-Württemberg: Direktion des Badischen Landesmuseums, Bayern: Bayerische Staatsgemäldesammlungen, Sachsen: Staatliche Kunstsammlungen Dresden).

107 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1081/2012 der Kommission vom 9. November 2012 zu der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates über die Ausfuhr von Kulturgütern. Diese Verordnung hat die Verordnung (EWG) Nr. 752/93 der Kommission vom 30. März 1993 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates über die Ausfuhr von Kulturgütern (ABl. L 77/24 vom 31. März 1993) ersetzt.

108 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates

den EU-Mitgliedstaaten in sehr unterschiedlichem Umfang genutzt wird.[109] So wurden im Jahr 2010 in Deutschland insgesamt 736 Ausfuhrgenehmigungen erteilt. Setzt man diese absolute Zahl ins Verhältnis zu anderen EU-Mitgliedstaaten, so ist festzustellen, dass Deutschland mit insgesamt 4 % an der Gesamtzahl der in der EU beantragten und erteilten Ausfuhrgenehmigungen eine deutlich zu geringe Zahl an Ausfuhrgenehmigungen gemessen am Umsatz des deutschen Kunsthandels vorweist: Großbritannien (41 %), Italien (34 %), Frankreich (14 %), Österreich (3 %).[110] Diese Diskrepanz verwundert, da die Voraussetzungen für die Erteilung der Ausfuhrgenehmigung nach Verordnung (EG) Nr. 116/2009 in allen EU-Mitgliedstaaten gelten.

Bedenkt man, dass die überwiegende Zahl der Ausfuhrgenehmigungen, die die Bundesländer aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 erteilen, auf den internationalen Leihverkehr deutscher Museen zurückzuführen sind (ca. 90%), so dürfte es – nach der Anzahl der erteilten Ausfuhrgenehmigungen – kaum einen Kunst- und Antiquitätenhandel mit Staaten außerhalb der EU geben. Dass dies nicht der Fall ist, sondern – im Gegenteil – die meisten Ausfuhren von Kulturgütern an Nicht-EU-Staaten (USA, Kanada, Schweiz, Japan) gehen, zeigt, dass in vielen Fällen eine Ausfuhrgenehmigung nach der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 vom Eigentümer bzw. Ausführenden gar nicht beantragt wird, obwohl die Ausfuhr ohne gültige Genehmigung den Tatbestand des Bannbruches nach § 372 Abs. 1 AO erfüllt, der nach §§ 370 Abs. 1, 2, 372 Abs. 2 AO eine Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren vorsieht. Im Rahmen einer Novellierung sollte auf die Strafbarkeit der Ausfuhr von Kulturgut ohne Ausfuhrgenehmigung nach EU-Verordnung ausdrücklich in der gesetzlichen Neufassung eines Kulturgutschutzgesetzes hingewiesen werden.

3. Möglichkeit der Löschung eingetragenen Kulturgutes durch die Länder

Die Löschung eingetragenen Kulturgutes aus den Landesverzeichnissen nach § 7 Abs. 1 KultgSchG spielt in der Praxis kaum eine Rolle, da seit Inkrafttreten des Gesetzes 1955 nur wenige Anträge der Eigentümer von eingetragenem Kulturgut bei den zuständigen Länderbehörden gestellt wurden.

Nicht ausdrücklich im Gesetz geregelt ist hingegen der viel häufiger auftretende Fall, dass eine Löschung von Amts wegen durch das Bundesland der Belegenheit des Kulturgutes erforderlich ist. Dies ist immer dann gegeben, wenn – beispielsweise

---

vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (1. Januar 2000 – 31. Dezember 2010), KOM (2011) 382 endgültig.

109 Vergl. Bericht zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 116/2009, S. 10.

110 Vergl. Bericht zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 116/2009, S. 15.

aufgrund eines Verkaufs oder des Umzuges des Eigentümers in ein anderes Bundesland – Kulturgut nicht nur vorübergehend in ein anderes Bundesland verbracht wird. Nach § 9 Abs. 3 KultgSchG geht in diesem Fall das Kulturgut automatisch in das Verzeichnis des neuen Belegenheitslandes über. Dass aber auch eine Löschung von Amts wegen im Verzeichnis des bisherigen Belegenheitslandes und deren Bekanntmachung erforderlich ist, sollte im Rahmen einer Novellierung klargestellt werden.

4. Möglichkeit der Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung für eingetragenes Kulturgut durch den Bund

Nach Einleitung des Eintragungsverfahrens durch das zuständige Bundesland besteht zunächst ein absolutes Ausfuhrverbot bis zur Rechtskraft der Entscheidung über die Eintragung. Kommt es nicht zur Eintragung in das Verzeichnis national wertvollen Kultur- bzw. Archivgutes des Bundeslandes der Belegenheit, so kann das betreffende Kulturgut ohne weitere Auflagen aus dem Bundesgebiet ausgeführt werden. Wird das Kulturgut hingegen als national wertvoll eingetragen, so ist eine Ausfuhr nur mit Genehmigung des BKM gestattet (§ 1 Abs. 4 i.V.m. § 5 KultgSchG). Auch wenn das Gesetz keine Unterscheidung trifft, wird in der Praxis zwischen einer vorübergehenden und einer dauerhaften Ausfuhr von eingetragenem Kulturgut unterschieden.

a) Vorübergehende Ausfuhr von Kulturgut

Die vorübergehende Ausfuhr eingetragenen Kulturgutes betrifft im Wesentlichen den grenzüberschreitenden Leihverkehr für Ausstellungen im Ausland. Hier kommt dem Versagungsgrund nach § 1 Abs. 4 Satz 3 KultgSchG („Die Genehmigung zur Ausfuhr ist zu versagen, wenn bei Abwägung der Umstände des Einzelfalles wesentliche Belange des deutschen Kulturbesitzes überwiegen“) nur geringe Bedeutung zu. Da die Förderung des internationalen Leihverkehrs ein Anliegen der Bundesregierung ist, wird eine Genehmigung für die vorübergehende Ausfuhr zu Leihzwecken in der Regel nur aus konservatorischen Gründen versagt, wenn der Sachverständigenausschuss zu dem Ergebnis kommt, dass gravierende Schäden durch den Transport nicht ausgeschlossen werden können.

b) Dauerhafte Ausfuhr von Kulturgut

An einen Antrag für die dauerhafte Ausfuhr eingetragenen Kulturgutes werden hingegen hohe Anforderungen gestellt. In der Vergangenheit wurden Genehmigungen beispielsweise aus außenpolitischen Erwägungen (wie 2000 im Falle der „Waldseemüller-Karte“, auf der kartographisch erstmals die Bezeichnung „Amerika“ Verwendung fand) als auch aus besonderen konservatorischen Gründen (1997 im Fall der Käfersammlung Georg Frey) erteilt. Rein wirtschaftliche Gründe – wie beispielsweise ein besserer Erlös bei der Versteigerung im Ausland – reichen für die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung durch den BKM nach § 1 Abs. 4 KultgSchG nicht aus, zumal das Gesetz das Instrument des billigen Ausgleichs in wirtschaftlichen Notlagen in § 8 KultgSchG ausdrücklich regelt. Grundsätzlich gilt, dass die Erteilung einer dauerhaften Ausfuhrgenehmigung von den besonderen Umständen des Einzelfalls abhängt.[111]

Die Tatsache, dass seit 1955 nur in vier Fällen – Texasarchiv in den 1960er Jahren (jetzt in den USA), Federzeichnung von Stimmer 1991 (jetzt in der Schweiz), Käfersammlung Georg Frey 1997 (jetzt in der Schweiz), Waldseemüllerkarte 2000 (jetzt in den USA) – die dauerhafte Ausfuhr genehmigt wurde, ist nicht nur Folge einer restriktiven Handhabung des Bundes, sondern vielmehr auch dem Umstand geschuldet, dass es lediglich eine geringe Zahl von Ausfuhranträgen gab.

II. Die rechtsverbindliche Rückgabezusage im internationalen Leihverkehr

1. Die Bedeutung der Rückgabezusage

Seit der Einführung der „rechtsverbindlichen Rückgabezusage“ mit der Novellierung 1998 (§ 20 KultgSchG) zur Erleichterung des internationalen Leihverkehrs ist von diesem Instrument von zahlreichen Leihgebern im Ausland Gebrauch gemacht worden. Kaum eine große Ausstellung in Deutschland mit ausländischen Leihgaben lässt sich heute noch organisieren, ohne dass die Leihgeber die Erteilung einer rechtsverbindlichen Rückgabezusage zur Bedingung für die Ausleihe machen. Für einzelne Ausstellungen müssen daher oft eine Vielzahl rechtsverbindlicher Rückgabezusagen erteilt werden. Wie wichtig dieses Instrument für den internationalen

[111] Eine Genehmigung kann unter anderem Teil einer „fairen und gerechten Lösung“ bei der Restitution von NS-verfolgungsbedingt entzogenem Kulturgut nach Maßgabe der Washingtoner Prinzipien von 1998 und der von Bund, Ländern und Kommunalen Spitzenverbänden verabschiedeten „Gemeinsamen Erklärung“ vom Dezember 1999 sein, ist aber im konkreten Einzelfall zu prüfen.

Leihverkehr inzwischen geworden ist, belegen die vergleichbaren Regelungen vieler anderer Staaten, die nach 1998 erlassen wurden.[112]

Die Bedeutung der rechtsverbindlichen Rückgabezusage wurde in verschiedenen Fällen unter Beweis gestellt, in denen private Gläubiger versuchten, Schadensersatzansprüche gegenüber Staaten durch Pfändung von Kulturgütern aus diesen Staaten durchzusetzen, für die keine rechtsverbindliche Rückgabezusagen beantragt wurde. Ein derartiger Versuch der Vollstreckung in Kulturgut scheiterte in Deutschland nur daran, dass nach Einschätzung der Gerichte im konkreten Fall eine „sachliche Immunität“ (in Anlehnung an die personelle Immunität von Diplomaten) der aus Syrien stammenden Kulturgüter einer Arrestanordnung entgegenstand. Ein Pfändungsversuch in Wien gegen Ausstellungsstücke aus Tschechien war dagegen erfolgreich, so dass die Tschechische Republik kurzfristig alle Kulturgüter, für die keine rechtsverbindliche Rückgabezusage erteilt worden war, aus dem Ausland (auch aus Deutschland) zurückrief.

2. Anwendungsprobleme der Rückgabezusage

In der Praxis werden allerdings immer wieder Fragen aufgeworfen, die im Rahmen einer Novellierung zumindest eine Präzisierung der gesetzlichen Regelung nahelegen:

- Die rechtsverbindliche Rückgabezusage wird nach § 20 Abs. 1 KultgSchG für Kulturgut erteilt, das „vorübergehend“ ins Bundesgebiet ausgeliehen werden soll, ohne dass diese Zeitspanne näher definiert wird. Dies wirft nicht nur bei üblichen „Dauerleihgaben“ die Frage nach der zulässigen Verweildauer und der Geltungsdauer der rechtsverbindlichen Rückgabezusage auf. Während Regelungen anderer Staaten die Leihfrist eng begrenzen (zum Beispiel 3-5 Jahre), gehen Bund und Länder in bisheriger Verwaltungspraxis von einem „vorübergehenden“ Aufenthalt im Bundesgebiet auch in den Fällen aus, in denen die vereinbarte Leihfrist unter zehn Jahren bleibt. Eine gesetzgeberische Klarstellung wäre hier sinnvoll.

- Die zuständigen Behörden legen § 20 Abs. 1 Satz 1 KultgSchG („soll […] ausgeliehen werden“) dahingehend aus, dass eine rechtsverbindliche Rückgabezusage nur vor der Verbringung ins Bundesgebiet erteilt werden kann. Dies

[112] Zur Ausgestaltung der Rückgabezusage in anderen Rechtsordnungen vergl. Abschnitt I. IV. Vergl. hierzu auch den Bericht der EU-Arbeitsgruppe zur Mobilität von Sammlungen vom Juni 2010, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/working-group-on-museum-activities_en.htm.

folgt auch aus dem Wortlaut des § 20 Abs. 2 KultgSchG („vor der Einfuhr"). Die Regelung sollte zwar beibehalten werden, sie führt aber regelmäßig dann zu Problemen, wenn eine Ausstellung im Bundesgebiet wegen des großen Erfolges verlängert werden soll. Eine gesetzliche Klarstellung, dass eine einmal erteilte Rückgabezusage auch verlängert werden kann, sollte im Rahmen der Novellierung vorgenommen werden.

- Die Rückgabezusage knüpft nach § 20 Abs. 1 KultgSchG an eine vorübergehende „Ausstellung" im Bundesgebiet an. Dabei hatte der Gesetzgeber die klassische Sonderausstellung vor Augen, für die Exponate aus dem Ausland vorübergehend ausgeliehen werden. Damit werden aber nicht alle Formen einer förderungswürdigen, grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Kulturbereich abgedeckt, wie ein Fall aus der jüngeren Vergangenheit belegt: Aus Südamerika sollte die wahrscheinlich letzte, noch weitgehend im Originalzustand erhaltene Kopie des Films „Metropolis" nach Deutschland gebracht werden, um sie hier zunächst aufwendig zu restaurieren und die restaurierte Fassung dann zur Eröffnung der Berlinale vorzuführen. Die Restaurierung eines Kulturgutes ist als privilegierter Aufenthaltszweck in § 20 KultgSchG jedoch nicht erwähnt; der Begriff „Ausstellung" für eine Filmvorführung jedoch zu eng. Im konkreten Fall haben sich die beteiligten Behörden verständigt, die erbetene rechtsverbindliche Rückgabezusage in analoger Anwendung des § 20 KultgSchG zu erteilen. Eine gesetzgeberische Klarstellung erscheint hier schon deshalb geboten, weil vergleichbare Fälle auch in ähnlichen Konstellationen denkbar sind, in denen der Begriff „Ausstellung" ebenfalls zu eng gefasst ist: Beispielsweise für die Restaurierung von Kulturgut oder wissenschaftliche Forschung in Deutschland.

- Auch der Begriff „ausländisches" Kulturgut in § 20 Abs. 1 Satz 1 KultgSchG sollte bei einer Novellierung aus Klarstellungsgründen in „Kulturgut aus dem Ausland" geändert werden, denn Gemälde von Dürer und Caspar David Friedrichs sind strenggenommen nicht „ausländisches Kulturgut", sollten aber in Deutschland gezeigt werden können, wenn sie Leihgebern im Ausland gehören.

- Problem der Kollision von zivilrechtlichen Herausgabe- und Schadensersatzansprüchen sowie kulturgutschutzrechtlichen Rückgabeansprüchen mit der rechtsverbindlich erteilten Rückgabezusage:[113] mit der Erteilung der Rückgabezusage nach § 20 KultgSchG ist die Bundesrepublik zur Rückgabe an den

[113] Vergl. hierzu mit näheren Ausführungen: Weller, Die rechtsverbindliche Rückgabezusage, Festschrift für Achim Krämer zum 70. Geburtstag am 19. September 2009, S. 721 ff., 724.

Verleiher gebunden, auch wenn sich nach der Erteilung der Rückgabezusage herausstellt, dass das Kulturgut gestohlen oder unrechtmäßig verbracht wurde. Für einen umfassenden Schutz der Eigentums- und Justizgewährungsrechte bietet die Schweiz einen möglichen Lösungsansatz durch eine Veröffentlichung der beabsichtigten Rückgabezusage unter Einräumung einer Einspruchsmöglichkeit.[114]

III. Das Kulturgüterrückgaberecht

1. Rückgabeanspruch der EU-Mitgliedstaaten

Nach der Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG im Kulturgüterrückgabegesetz von 1998 wurden erst in den letzten Jahren kontinuierlich Rückgabeersuchen von EU-Mitgliedstaaten in Deutschland eingereicht, die inzwischen auch die deutschen Verwaltungsgerichte beschäftigen. Seit 1998 kam es jedoch zu keiner einzigen Rückgabe von Kulturgut an EU-Mitgliedstaaten auf Grundlage der Richtlinie. Rückgaben erfolgten stattdessen meist auf freiwilliger Basis oder auf Basis sonstiger Rechtsvorschriften. Dies hat verschiedene Gründe:

- Kennzeichnend ist für viele Rückgabeersuchen, dass die zuständigen Behörden des ersuchenden EU-Mitgliedstaates nicht konsequent die in der Richtlinie und im Kulturgüterrückgabegesetz vorgesehen „kurzen Wege“ nutzen: So sieht die Richtlinie den direkten Kontakt zwischen den obersten Kulturgutbehörden in den jeweiligen EU-Mitgliedstaaten vor, die für das Rückgabeverfahren nach Richtlinie ausdrücklich als „Zentralstellen“ benannt und als solche regelmäßig im Amtsblatt der EU veröffentlicht werden.[115] Auch wenn die zuständige Behörde des ersuchenden EU-Mitgliedstaates sich nach Richtlinie direkt an die oberste Kulturgutschutzbehörde eines Bundeslandes als Zentralstelle wenden sollte, wird häufig ein Rückgabeersuchen unter Einschaltung der jeweiligen nationalen Botschaft in Berlin und somit über das Auswärtige Amt übermittelt. Da der Rückgabeanspruch nach § 11 Abs. 1 KultGüRückG innerhalb eines Jahres erlischt, geht hier wertvolle Zeit verloren.

- Für den Verfahrensgang ebenfalls nicht immer förderlich ist auch die Nutzung des Instruments der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen.[116] Zwar ist

---

114 Vergl. nähere Ausführungen zum Schweizer Modell der Rückgabezusage in Abschnitt I. IV. 1..

115 Liste der von den EU-Mitgliedstaaten benannten zentralen Stellen für die Rückgabe unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbrachter Kulturgüter gemäß Art. 3 der Richtlinie 93/7/EWG, zuletzt veröffentlich am 8. Juli 2011, Amtsblatt der EU, 2011/C 200/03.

116 Vergl. nähere Ausführungen zur internationalen Rechtshilfe in Abschnitt D. V.

dieses Verfahren zwischen den Strafverfolgungsbehörden in den EU-Mitgliedstaaten bekannt und eingespielt, es ist aber für das Rückgabebegehren der EU-Mitgliedstaaten nach Richtlinie 93/7/EWG nicht zielführend. Grund dafür ist, dass im Rahmen der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen in erster Linie die vorübergehende Herausgabe eines Kulturgutes für Beweiszwecke in einem laufenden Strafverfahren ermöglicht werden kann. Der EU-Mitgliedstaat muss hierbei eine Zusicherung abgeben, dass nach Beendigung des Strafverfahrens das Beweismittel, also das Kulturgut, wieder nach Deutschland zurückkehrt. Soll jedoch eine dauerhafte Rückgabe des Kulturgutes nach einer unrechtmäßigen Verbringung – wie in Richtlinie 93/7/EWG vorgesehen – erreicht werden, versagt die Rechtshilfe in Strafsachen. Auch hier mangelt es häufig an der Einbindung der obersten Kulturgutschutzbehörden durch die Strafverfolgungsbehörden des ersuchenden EU-Mitgliedstaates.

- Auch in Hinblick auf die Jahresfrist stellt die internationale Rechtshilfe in Strafsachen ein Problem dar, da für den Fristbeginn der Verjährung unerheblich ist, welche Behörde (Strafverfolgungsbehörden oder oberste Kulturgutschutzbehörde) des jeweiligen EU-Mitgliedstaates Kenntnis nach § 11 Abs. 1 KultGüRückG erlangt. So kam es vor, dass die Strafverfolgungsbehörden eines EU-Mitgliedstaates bereits seit Monaten ermittelten, bevor die eigene Kulturgutschutzbehörde überhaupt informiert wurde. Auch in Deutschland ist die Zusammenarbeit zwischen den ermittelnden Staatsanwaltschaften und den zuständigen obersten Kulturgutschutzbehörden der Länder ausbaufähig.

- Neben den formellen bereiten auch die materiell-rechtlichen Voraussetzungen des Rückgabeanspruchs nach § 6 Abs. 1 KultGüRückG Schwierigkeiten: So verlangt die Richtlinie, dass das Kulturgut „vor oder nach“ der unrechtmäßigen Verbringung „nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder Verwaltungsverfahren […] als nationales Kulturgut von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert eingestuft wurde“. Der deutsche Gesetzgeber verlangt jedoch zusätzlich, dass diese Einstufung auch „öffentlich bekannt gemacht wurde“. Diese Voraussetzung entspricht jedoch nicht der Richtlinie, sondern ist der Bekanntmachung der Eintragung von national wertvollem Kulturgut in Deutschland entlehnt. Zahlreiche EU-Mitgliedstaaten schützen jedoch qua Gesetz, ohne dass eine objektbezogene Eintragung und deren Bekanntmachung erfolgt. Ferner gewährte der deutsche Gesetzgeber die Möglichkeit der nachträglichen „Einstufung“ erst mit der Novellierung von 2007 (nicht bereits 1998) und auch nur für „archäologische Gegenstände, die vor der Verbringung unbekannt waren“. Die Umsetzung der Richtlinie bleibt damit hinter ihren Vorgaben zurück.

2. Rückgabeanspruch der UNESCO-Vertragsstaaten

Die Voraussetzungen für den Rückgabeanspruch von UNESCO-Vertragsstaaten nach § 6 Abs. 2 KultGüRückG stellen, im Vergleich zu den Voraussetzungen für EU-Mitgliedstaaten nach § 6 Abs. 1 KultGüRückG, nicht auf das „Kategorienprinzip“ ab, sondern auf die individuelle Bezeichnung als „besonders bedeutsam“ in einem in der Bundesrepublik öffentlich zugänglichem Verzeichnis („Listenprinzip“). Mit dem Postulat des „Listenprinzips“ setzt sich das Kulturgüterrückgabegesetz allerdings in Widerspruch zu den Rechtstraditionen der überwiegenden Zahl der Herkunftsstaaten, die auf entsprechende Verzeichnisse verzichten. So gelten in den meisten UNESCO-Vertragsstaaten beispielsweise archäologische Bodenfunde als unveräußerliches Staatseigentum, das grundsätzlich nicht oder nur unter engen Voraussetzungen ausgeführt werden darf. Auch für die Ausfuhr sonstiger Kulturgüter, wie Gemälde oder Bestandteile von Kunst- und Baudenkmälern, ist in der Mehrzahl der UNESCO-Vertragsstaaten generell eine Ausfuhrgenehmigung einzuholen.

Das UNESCO-Übereinkommen schreibt das „Listenprinzip“ als Voraussetzung für die Rückgabe unrechtmäßig verbrachten Kulturgutes nicht vor. Die vom Gesetzgeber 2007 vorgenommene Verknüpfung[117] zwischen der Verpflichtung, ein Verzeichnis bedeutsamen Kulturgutes zu führen[118] und der Rückgabepflicht[119] ist im UNESCO-Übereinkommen nicht angelegt. Der Rückgabeanspruch nach Art. 7 lit. b ii des UNESCO-Übereinkommens stellt i.V.m. Art. 7 lit. b i vielmehr auf die bloße Inventarisierung des Kulturgutes in einer öffentlichen oder religiösen Einrichtung ab.[120] Solche Bestands- oder Inventarverzeichnisse sind aber in der Regel – auch in Deutschland – nicht öffentlich zugänglich, schon gar nicht über das Internet, wie es dem deutschen Gesetzgeber als praktikable Lösung für das Erfordernis der Bekanntmachung von in einem Vertragsstaat als besonders bedeutsam bezeichneten Kulturgut vorschwebte.[121] Auch die Bundesrepublik hat erst seit Juni 2010 die Verzeichnisse national wertvollen Kulturgutes der Länder im Internet veröffentlicht.[122]

Die deutsche Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens hat deshalb zu deutlicher Kritik anderer UNESCO-Vertragsstaaten geführt. Aufgrund der unterschiedlichen nationalen Schutzsysteme werden die Voraussetzungen des deutschen Kulturgüter-

---

117 Vergl. insoweit die Gesetzesbegründung in BT-Drucks 16/1371, S. 13.

118 Vergl. Art. 5 lit. b des UNESCO-Übereinkommens.

119 Vergl. Art. 7 lit. b ii des UNESCO-Übereinkommens.

120 Die amtliche deutsche Fassung des UNESCO-Übereinkommens übersetzt den englischen Passus des Art. 7 lit. b) i „[…] provided that such property is documented as appertaining to the inventory of that institution“ sogar ohne Verwendung des Begriffes „Inventar“ und lautet wie folgt: „[…] sofern nachgewiesen werden kann, dass dieses Gut zum Bestand jener Einrichtung gehört“.

121 Vergl. die Gesetzesbegründung in BT-Drucks 16/1371, S. 18 zu § 6 Abs. 2 KultGüRückG.

122 Verzeichnisse national wertvollen Kultur- und Archivgutes der Länder abrufbar unter www.kulturgutschutz-deutschland.de.

rückgabegesetzes von vielen Vertragsstaaten als „unzumutbare Hürde“ angesehen, da sie ihr Kulturgut nicht durch Bestandsverzeichnisse mit Einzelnachweis unter Schutz stellen, sondern bestimmte Kategorien von Kulturgut schützen (z.B. grundsätzlicher Schutz: archäologische Gegenstände, Schutz durch eine „bewegliche“ Zeitangabe: „Kulturgüter älter als 100 Jahre“, Schutz durch eine „fixe“ Zeitangabe: „alle Kulturgüter, die vor 1830 geschaffen wurden“). Auf diese Kategorien greifen z.B. auch die USA und die Schweiz in ihrer Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens zurück, indem sie in bilateralen Zusatzübereinkommen bestimmte Kategorien geschützter Kulturgüter mit dem jeweiligen UNESCO-Vertragsstaat vereinbarten.

In Deutschland sind seit Inkrafttreten des Kulturgüterrückgabegesetzes am 29. Februar 2008 zwar zahlreiche Rückgabeersuchen vor allem von lateinamerikanischen Staaten gestellt worden, jedoch führte bisher keines dieser Verfahren zu einer Rückgabe an den ersuchenden Staat. Gerade das Fehlen entsprechender Verzeichnisse besonders bedeutsamer Kulturgüter war für die Rechtsprechung ein Argument, bereits Rückgabe sichernde Maßnahmen, wie die Anhaltung nach § 8 Abs. 2 KultGüRückG, rechtlich in Frage zu stellen. Da ein Rückgabeanspruch bereits mangels öffentlicher Bekanntmachung eines entsprechenden Verzeichnisses und mangels Eintragung des betreffenden Kulturgutes in dieses Verzeichnis ohnehin nicht in Betracht käme, wurde eine Anhaltung entweder von den zuständigen Behörden der Länder erst gar nicht angeordnet oder aber von den Verwaltungsgerichten als rechtswidrig aufgehoben.

Dies hat zur Folge, dass in zahlreichen Fällen nicht nur der Rückgabeanspruch des ersuchenden Staates nach § 13 KultGüRückG leerlief, sondern bereits die Rückgabe sichernde Anhaltung nach § 8 Abs. 2 KultGüRückG, die den zuständigen Behörden der Länder sowie dem ersuchenden Vertragsstaat die Feststellung der Identität, Echtheit und Herkunft des jeweiligen Kulturgutes erst ermöglichen sollte.[123] Die derzeitige gesetzliche Ausgestaltung des Rückgabeanspruchs verhindert damit, dass Deutschland seiner Verpflichtung aus dem UNESCO-Übereinkommen nachkommt.

3. Die Regelungen des Kulturgüterrückgabegesetzes

Die rechtliche Ausgestaltung zur Sicherung und Durchsetzung der Rückgabeansprüche von EU-Mitgliedstaaten und Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens im Kulturgüterrückgabegesetz erweist sich bei genauer Prüfung zum Teil als lückenhaft und in praktischer Hinsicht oft als problematisch.

[123] Einzelheiten zur Anhaltung im Abschnitt D. III. 3. c.

a) Der verwaltungsrechtliche Rückgabeanspruch

Bereits bei der Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG durch die Novellierung 1998 hat der Gesetzgeber die Entscheidung getroffen, den Anspruch anderer Staaten auf Rückgabe von Kulturgut als verwaltungsrechtlichen Anspruch zu gestalten mit der Folge, dass daraus resultierende Rechtsstreitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten zu klären sind. Diese Entscheidung wurde für die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens bei der Novellierung 2007 übernommen. Davon unberührt bleiben Rechtsstreitigkeiten, bei denen der ersuchende Staat, beispielsweise auf Grundlage eines gesetzlichen Schatzregals, seinen Herausgabeanspruch aus Eigentum gegenüber dem derzeitigen Besitzer des Kulturgutes vor den ordentlichen Gerichten geltend machen kann.

Dies führt in der Praxis zu einer Dualität der Rechtswege, die dem ersuchenden Staat jeweils vermittelt werden muss. Unter Umständen muss der ersuchende Staat daher mehrere Prozesse führen: Zum einen den veraltungsrechtlichen auf Rückgabe nach § 6 KultGüRückG; zum anderen den zivilrechtlichen auf Herausgabe nach Sachenrecht. Die Trennung erweist sich allerdings in der Praxis als sinnvoll, wenn man sie mit den Erfahrungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten vergleicht, in denen auch der Rückgabeanspruch aus der Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG der ordentlichen Gerichtsbarkeit zugewiesen ist.

Festzustellen ist allerdings, dass auch die deutschen Verwaltungsgerichte sich der Trennung der verwaltungsrechtlichen und zivilrechtlichen Anspruchsgrundlagen nicht immer mit der notwendigen Deutlichkeit bewusst sind. Nur so ist erklärlich, dass die Aufhebung von Anhaltungsanordnungen der zuständigen obersten Landesbehörden damit begründet wurde, dass der derzeitige Besitzer „eindeutig Eigentum erworben“ hätte (kraft gutgläubigen Erwerbs oder Ersitzung), auch wenn es für den verwaltungsrechtlichen Herausgabeanspruch des ersuchenden Staates nach dem Kulturgüterrückgabegesetz auf die zivilrechtliche Prüfung des Eigentums gar nicht ankommt, sondern allein auf den Umstand, ob das jeweilige Kulturgut unrechtmäßig verbracht wurde. Die Verpflichtung zur Rückgabe von unrechtmäßig verbrachtem Kulturgut besteht ungeachtet des zivilrechtlichen Eigentums- bzw. Besitzrechtes.

b) Die Fristen des Rückgabeanspruches

(1) Verjährungsfrist des Rückgabeanspruches

Die Verjährungsregelung des § 11 Abs. 1 Satz 1 KultGüRückG[124] wirft in der Praxis eine ganze Reihe von Problemen auf:

- In Fällen, in denen der Geltendmachung eines Rückgabeanspruches nach Richtlinie 93/7/EWG oder UNESCO-Übereinkommen ein internationales Rechtshilfeersuchen in Strafsachen vorausgeht, geht die Rechtsprechung davon aus, dass die „Kenntnis" im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 1 KultGüRückG mit dem Zeitpunkt der Stellung des strafrechtlichen Rechtshilfegesuches besteht, auch wenn die Strafverfolgungsbehörden nicht mit den für den Kulturgutschutz zuständigen Behörden identisch sind. Eine solche „Zurechnung" der Kenntnis verschiedener Behörden des ersuchenden Staates ist mit Blick auf die Rechtssicherheit, die § 11 Abs. 1 KultGüRückG herstellen will, durchaus vertretbar. In der Praxis erscheint aber die Jahresfrist – allein schon aus Übermittlungs- und Übersetzungsgründen – als zu kurz bemessen. Nicht zu unterschätzen ist auch der Umstand, dass ausländische Staaten aus politischen Gründen zögern, den Rückgabeanspruch vor dem Verwaltungsgericht geltend zu machen in der Hoffnung, der „diplomatische Weg" im Rahmen von Gesprächen auf politischer Ebene wäre für die Erfolgsaussichten der Rückgabe vielversprechender.

- Auch in praktischer Hinsicht bereitet die Verjährungsfrist Probleme. Gerade in Fällen, in denen es um die Rückgabe archäologischer Bodenfunde geht, ist die Klärung der Echtheit, Identität und Herkunft der Kulturgüter vor Erhebung der Rückgabeklage durch den ersuchenden Staat unabdingbar. In verschiedenen Fällen, in denen es um die Rückgabe von archäologischen Kulturgütern aus Zentral- und Lateinamerika, aber auch aus dem Vorderen Orient (Mesopotamien) ging, musste zunächst durch Gutachter die Echtheit und Zuordnung des Kulturgutes zu einem bestimmten Herkunftsstaat geklärt werden. Im Berichtszeitraum 2008 – 2013 wurden dabei wiederholt Fälschungen entdeckt, teilweise machte der Anteil der Fälschungen zwischen 30 und 50% der fraglichen Kulturgüter aus, die Gegenstand des Rückgabeersuchens waren (für Fälschungen bzw. Kopien besteht kein Rückgabeanspruch).

- In Fällen, in denen nach der Begutachtung die Echtheit geklärt ist, müssen damit noch nicht alle Zweifel beseitigt sein. Im Fall einer Sammlung archäolo-

[124] § 11 Abs. 1 S. 1 KultGüRückG: „Der Rückgabeanspruch des ersuchenden Staats verjährt in einem Jahr von dem Zeitpunkt an, in dem dessen Behörden von dem Ort der Belegenheit und der Person des Rückgabeschuldners Kenntnis erlangen."

gischer Kulturgüter aus Zentral- und Südamerika begehrten gleich mehrere Staaten die Rückgabe, da die Verbreitungsgebiete präkolumbianischer Kulturen nicht mit den heutigen Staatsgrenzen deckungsgleich sind. Erst eine umfangreiche, zeit- und kostenintensive Begutachtung konnte hier annähernd Klarheit schaffen. Für zahlreiche Herkunftsstaaten stellen bereits die zum Teil sehr hohen Gutachterkosten ein erhebliches Problem dar. Vergleichbare Schwierigkeiten ergeben sich bei Raubgrabungsfunden aus dem Vorderen Orient bzw. dem Mittelmeerraum (beispielsweise können römische Münzen aus bis zu dreißig heutigen Staaten des Mittelmeerraums stammen).

Die Erfahrung, dass die Jahresfrist des § 11 Abs. 1 KultGüRückG, die auf die Vorgaben der Richtlinie 93/7/EWG zurückgeht, für die Sachverhaltsaufklärung, Begutachtung und Zuordnung eines Kulturgutes in vielen Fällen zu kurz ist, wird auch von anderen EU-Mitgliedstaaten geteilt: Eine deutliche Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten spricht sich daher im Rahmen der von der EU-Kommission geplanten Novellierung der Richtlinie 93/7/EWG für eine Verlängerung der Frist auf einen Zeitraum von drei Jahren aus. Eine entsprechende Verlängerung der Verjährungsfrist wäre im Sinne einer einheitlichen gesetzlichen Regelung auch für den Rückgabeanspruch der Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens sinnvoll.

(2) Frist für die nachträgliche Unterschutzstellung und Möglichkeit der Kenntnisnahme

Nach § 6 Abs. 2 KultGüRückG ist eine nachträgliche Unterschutzstellung von archäologischen Gegenständen, von denen die zuständige Behörde des UNESCO-Vertragsstaates vor der Verbringung keine Kenntnis erlangen konnte, möglich. Mit dieser Regelung wollte der Gesetzgeber die Rückgabe jener Kulturgüter sicherstellen, die aus Raubgrabungen stammen. Die Frist dafür beträgt ein Jahr ab dem Zeitpunkt, in dem die zuständige Behörde des betroffenen Vertragsstaates von dem Gegenstand Kenntnis erlangen konnte.

- Wie bei der Jahresfrist für die Rückgabeklage stellt sich auch bei der nachträglichen Unterschutzstellung durch Eintragung die Frage nach der Echtheit und Identität des jeweiligen Kulturgutes, denn die Einleitung eines Verfahrens zur Unterschutzstellung kommt bei Fälschungen nicht in Betracht.

- Die Frage des Zeitpunkts der möglichen Kenntnisnahme („Kenntnis erlangen konnte“) stellt sich hier noch in einem anderen Zusammenhang: Vielfach kommt es vor, dass archäologische Kulturgüter, die in Deutschland in den Handel gelangen, früher schon einmal im Ausland den Besitzer gewechselt

haben, beispielsweise durch eine Versteigerung. Eine sehr restriktive Ansicht legt die Kenntnisnahme nach § 6 Abs. 1 und 2 KultGüRückG so aus, dass bereits die Versteigerung und Aufnahme des betreffenden Kulturgutes in den Auktionskatalog den Behörden des ersuchenden Herkunftsstaates die hinreichende Möglichkeit gegeben habe, von dem Kulturgut Kenntnis zu erlangen. Im Ergebnis würde diese Auffassung dazu führen, dass alle archäologischen Kulturgüter, die bereits früher einmal gehandelt wurden, dem Rückgabeanspruch nach § 6 Abs. 1 und 2 KultGüRückG entzogen sind, weil regelmäßig die Jahresfrist zur nachträglichen Unterschutzstellung aufgrund des unter Umständen vor Jahren bzw. Jahrzehnten publizierten Auktionskataloges verstrichen wäre. Auch in anderen Fällen könnte es zu dieser Konsequenz kommen: So wurde im Falle der in München aufgrund eines strafrechtlichen Rechtshilfeersuchens beschlagnahmten Sammlung präkolumbischer Kulturgüter damit argumentiert, Teile dieser Sammlung seien – zutreffend – zehn Jahre zuvor in Spanien ausgestellt worden. Die Möglichkeit der Kenntnisnahme nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 KultGüRückG wurde hier mit dem Zeitpunkt der Publikation des Kataloges zur Ausstellungseröffnung vor 10 Jahren in Spanien angenommen. Eine solche „Fiktion“ der Möglichkeit der Kenntnisnahme beim ersuchenden Staat, die eine Sichtung sämtlicher Auktions- und Ausstellungskataloge weltweit voraussetzt, ist unrealistisch und damit praxisfern. Problematisch ist in diesem Zusammenhang insbesondere, dass das Kulturgüterrückgabegesetz für die Möglichkeit der Kenntnisnahme durch die zuständigen Behörden des Herkunftsstaates keine weiteren Vorgaben macht und die Auslegung dieses Kriteriums der Rechtsprechung überlässt. Denn selbst wenn man bereits die Aufnahme in einen Auktionskatalog als ausreichend für die Möglichkeit der Kenntnisnahme ansehen wollte, müsste hier weiter differenziert werden: Beispielsweise danach, ob und wie der Katalog bebildert war, in welcher Auflage er publiziert wurde, und ob er im Internet einsehbar war oder nicht. Auch bei einer Aufnahme in einen Auktionskatalog stellt sich gerade bei archäologischen Kulturgütern immer noch die Frage nach der Identität zwischen dem im Katalog abgebildeten Objekt und dem Kulturgut, das Gegenstand des Rückgabeverfahrens ist.

Insgesamt erweist sich das Kulturgüterrückgabegesetz hinsichtlich der Regelung zur Jahresfrist und der – meist hypothetischen – Möglichkeit der Kenntnisnahme des ersuchenden Staates als nur schwer anwendbar und bietet damit unnötige Angriffsflächen für die zum Teil harsche Kritik anderer UNESCO-Vertragsstaaten an der deutschen Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens.

c) Die Feststellung und Sicherung des Rückgabeanspruches

(1) Der Begriff der Anhaltung

Der Begriff der „Anhaltung“ stammt aus dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht und bezieht sich auf Personen, namentlich zur Feststellung der Identität.[125] Punktuell wird die Anhaltung in Rechtsvorschriften auch auf Sachen bezogen, namentlich bei der Anhaltung von Schiffen[126] oder bei der Anhaltung von Briefen im Strafvollzug.[127]

Die Anhaltung nach § 8 Abs. 3 und 4 KultGüRückG bewirkt ein umfassendes Verbringungsverbot für das Kulturgut: In der Regel verbleibt das Kulturgut beim Gewahrsamsinhaber. Aus der Systematik des § 8 Abs. 6 KultGüRückG erschließt sich, dass sie ein minder schweres Mittel im Vergleich zur Sicherstellung sein soll: Letztere wird nach Landesrecht erst angeordnet, wenn eine Beschädigung der Sache oder ein Unterlaufen des Rückgabeanspruches zu befürchten ist. Mit Blick auf die Verwaltungsressourcen der Länder ist das abgestufte System von Anhaltung und Sicherstellung, wie es in § 8 Abs. 3, 4 und Abs. 6 KultGüRückG entwickelt ist, an sich zu begrüßen. Allerdings stellt sich die Frage nach der Umsetzbarkeit der Regelungen: Da es in der Regel entsprechende Landesvorschriften nicht gibt, die eine Sicherstellung von Kulturgut zu diesem Zweck gestatten, gibt es keinen Anwendungsbereich. Die Regelung sollte im Rahmen einer Novellierung daher überarbeitet werden.

(2) Die Voraussetzungen der Anhaltung

Die Anhaltung nach § 8 Abs. 2 KultGüRückG setzt voraus, dass der „dringende Verdacht“ besteht, dass das Kulturgut unrechtmäßig verbracht wurde und an den ersuchenden Staat zurückzugeben ist. Das Gesetz definiert diesen Verdacht nicht weiter, deshalb wird in der Praxis regelmäßig auf den Vergleichsbegriff des „dringenden Tatverdachtes“ nach der Strafprozessordnung (StPO) zurückgegriffen. In der strafprozessualen Abstufung, beginnend mit: „Anfangsverdacht“, „hinreichendem Tatverdacht“, „dringendem Tatverdacht“, stellt der „dringende Verdacht“ mithin die höchste Stufe dar und erfordert folglich ein besonders hohes Maß an Gewissheit hinsichtlich der Tatbestandsvoraussetzungen.

Die Anhaltung erfüllt in der derzeitigen Ausgestaltung des § 8 Abs. 2 KultGüRückG damit nicht den vom Gesetzgeber vorgegebenen Zweck der Ermittlung und Sicherung des rückgabepflichtigen Kulturgutes, da aufgrund des „dringenden Verdachtes“

125 Vergl. hierzu § 10 Abs. 1 Zollverwaltungsgesetz (ZollVG).
126 Vergl. § 706 Handelsgesetzbuch (HGB).
127 Vergl. § 31 Strafvollzugsgesetz (StVollZG).

die sorgfältige Prüfung der Voraussetzungen der Rückgabepflicht (beispielsweise Umstände und Zeitpunkt der Verbringung ins Bundesgebiet, Vorliegen und Echtheit einer Ausfuhrgenehmigung, Identität zwischen Kulturgut und der Ausfuhrgenehmigung) meist gar nicht möglich ist. Die zuständigen Behörden der Länder riskieren deshalb die verwaltungsgerichtliche Aufhebung, wenn sie gegenwärtig eine Anhaltung anordnen, wie mehrfach im Berichtszeitraum geschehen.

Da die Anhaltung „zur Sicherung der Rückgabe" dienen soll, muss die Anhaltung jedenfalls dann möglich sein, wenn die Gefahr besteht, dass das fragliche Kulturgut ohne Sicherung der Behörde entzogen werden könnte. Im Widerspruch dazu steht aber sowohl die zu hohe Anforderung des „dringenden Verdachtes" als auch die Auffassung der Rechtsprechung, die Rechtmäßigkeit der Anhaltung schon dann in Frage zu stellen, wenn noch nicht alle Voraussetzungen für eine Rückgabepflicht erfüllt sind.

d) Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern

Für die Ermittlung rückgabepflichtigen Kulturgutes, seiner Sicherung und Rückgabe sind nach § 8 Abs. 1 KultGüRückG die Länder zuständig. Zusätzliche Aufgaben zur Unterrichtung ausländischer Staaten bzw. zur Wahrnehmung einer Vermittlerrolle zwischen aktuellem Besitzer und ersuchendem Staat obliegen nach § 12 Abs. 2 und 3 KultGüRückG bei EU-Mitgliedstaaten den Ländern, bei allen übrigen UNESCO-Vertragsstaaten dem Auswärtigen Amt und dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien als Zentralstelle des Bundes (vergl. § 2 KultGüRückG). Auch wenn sich die Informationswege zwischen Bund und Ländern mittlerweile eingespielt haben, kommt es mitunter zu Verzögerungen in der Kommunikation und zu Reibungsverlusten. Auch der zwischen EU-Mitgliedstaaten vorgesehene direkte Kontakt über die in jedem EU-Mitgliedstaat eingerichteten Zentralstellen nach Richtlinie 93/7/EWG ist nicht immer unproblematisch und oft durch langes Warten auf relevante Sachverhaltsangaben, lange Übermittlungswege und Sprachschwierigkeiten gekennzeichnet.

Zu erwägen ist daher eine Neustrukturierung der „Zentralstellen" auf Bund- und Länderebene. Nach Artikel 3 der Richtlinie 93/7/EWG „benennt [jeder EU-Mitgliedstaat] eine oder mehrere zentrale Stellen". Die Bundesrepublik hat in Umsetzung der Richtlinie die zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden benannt und verfügt somit über 17 zentrale Stellen.[128] Damit ist Deutschland der einzige EU-Mitgliedstaat,

[128] Vergl. Liste der von den EU-Mitgliedstaaten benannten zentralen Stellen für die Rückgabe unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbrachter Kulturgüter gemäß Artikel 3 der Richtlinie 93/7/EWG, Amtsblatt der Europäischen Union, 2011/C 200/03. Veröffentlichung der

der von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, eine Vielzahl zentraler Stellen zu benennen. Selbst andere, nicht zentral strukturierte EU-Mitgliedstaaten, wie etwa Belgien, Österreich,[129] Großbritannien oder Spanien, haben je eine zentrale Stelle benannt.

Die Aufgabe der zentralen Stelle wird in Artikel 4 S. 1 der Richtlinie 93/7/EWG beschrieben: „Die zentralen Stellen der Mitgliedstaaten arbeiten zusammen und fördern eine Abstimmung zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten." Die darüber hinaus in Art. 4 S. 2 aufgeführten operativen Aufgaben zur Sicherung und Durchführung der Rückgabe obliegen jedoch nicht den „zentralen Stellen" – wie wohl 1998 vom Gesetzgeber angenommen – sondern den „zuständigen Behörden".[130] Es besteht daher die Möglichkeit – unter Wahrung des Grundsatzes der Länderexekutive – lediglich auf Bundesebene eine „zentrale Stelle" zu benennen. Diese Aufgabe als einheitlicher Ansprechpartner für EU-Mitgliedstaaten nach Richtlinie 93/7/EWG könnte – nach Zustimmung der Länder – der BKM wahrnehmen. Da die „zentrale Stelle" lediglich als informatorische, koordinierende Anlaufstelle für die anderen EU-Mitgliedstaaten fungieren soll, würden die operativen Aufgaben weiterhin den Ländern obliegenden. In den meisten EU-Mitgliedstaaten wird die Funktion der „zentralen Stelle" durch die jeweiligen Kulturministerien wahrgenommen. Die Kommunikation zwischen Deutschland und den anderen EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Richtlinie 93/7/EWG wäre durch diese Neustrukturierung deutlich vereinfacht. Deutschland würde damit statt 17 nur noch einen Ansprechpartner stellen.

e) Die Einfuhrkontrolle für unrechtmäßig verbrachtes Kulturgut

Dem Erfordernis der Einfuhrkontrolle für Kulturgut ins Bundesgebiet nach Maßgabe des Art. 7 lit. b) i des UNESCO-Übereinkommens wurde durch die Einführung einer Genehmigungspflicht nach §§ 14 und 15 KultGüRückG nachgekommen. Obwohl § 15 KultGüRückG davon ausgeht, dass eine Genehmigung nur zu erteilen ist, wenn die Ausfuhr des jeweiligen Gegenstandes aus dem Herkunftsstaat nicht verboten ist, knüpft § 14 KultGüRückG zusätzlich an die Eintragung dieses Kulturgutes in ein in Deutschland zu führendes und im Bundesanzeiger zu veröffentlichendes Verzeichnis

---

Zentralstellen auch unter: http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/4_Ansprechpartner/EU-Zentralstellen/Zentralstellen_node.html.

129 Für Archivgut gibt es in Österreich eine eigene Zentralstelle auf Bundesebene (Österreichisches Staatsarchiv).

130 Die englische Fassung des Art. 4 der Richtlinie 93/7/EWG ist hier eindeutiger als der deutsche Text, indem er sich in der Aufgabenauflistung sprachlich eindeutig mit „the latter" auf die zuständigen Behörden bezieht und nicht die (im Text zuerst genannte) zentrale Stelle meint. „Member States' central authorities shall cooperate and promote consultation between the Member States' competent national authorities. The latter shall [...]."

an. Das Gesetz legt den derzeit 123 UNESCO-Vertragsstaaten folglich nicht nur auf, ein in Deutschland – etwa via Internet – öffentlich zugängliches Verzeichnis ihres als besonders bedeutsam bezeichneten Kulturguts zu führen, sondern darüber hinaus, dieses Kulturgut für die Einfuhrkontrolle in Deutschland in ein zusätzliches von Deutschland geführtes „Vertragsstaatenverzeichnis“ eintragen zu lassen, welches dann im Bundesanzeiger veröffentlicht wird.

Die grundsätzliche Anerkennung des Ausfuhrverbots anderer Vertragsstaaten durch § 15 KultGüRückG wird folglich durch den Rückgriff auf das deutsche „Listenprinzip“ erheblich eingeschränkt. Zwar sind diese hohen Anforderungen mit Blick auf die Strafbewehrung der Einfuhrkontrolle in § 20 KultGüRückG nachvollziehbar, sie finden allerdings – ähnlich wie beim Rückgabeanspruch – keine Entsprechung im UNESCO-Übereinkommen und sind damit auf erheblich Kritik anderer UNESCO-Vertragsstaaten gestoßen.

Zur Regelung des Verfahrens und der Voraussetzungen für die Erstellung eines Verzeichnisses wertvollen Kulturgutes der Vertragsstaaten hat die Bundesregierung von der Verordnungsermächtigung nach § 14 Abs. 3 KultGüRückG durch den Erlass der „Verordnung über das Verzeichnis wertvollen Kulturgutes nach dem Kulturgüterrückgabegesetz“ (KultgVV) vom 15. Oktober 2008 Gebrauch gemacht.[131] Darin sind die Einzelheiten der Eintragung wertvollen Kulturgutes der Vertragsstaaten geregelt. So sieht § 2 KultgVV vor, dass ein Kulturgut mit bis zu 16 Merkmalen beschrieben wird. Kernregelung des Verfahrens ist § 4 KultgVV, der bestimmt, dass besonders bedeutsames Kulturgut durch Mitteilung des jeweiligen Vertragsstaates an die zuständige Bundesbehörde (BKM) in das Vertragsstaatenverzeichnis einzutragen ist. Das Verzeichnis ist nach § 5 KultgVV bei Bedarf, mindestens aber kalenderjährlich, vollständig und aktualisiert im Bundesanzeiger bekannt zu machen.

In der Praxis läuft die Einfuhrkontrolle der §§ 14 und 15 KultGüRückG bisher leer, da noch kein UNESCO-Vertragsstaat entsprechende Anmeldungen vorgenommen hat (für EU-Mitgliedstaaten gilt dieses Verfahren nicht). Allerdings sind berechtigte Zweifel darüber angebracht, ob im Falle von Anmeldungen von 123 UNESO-Vertragsstaaten die beabsichtigte Einfuhrkontrolle tatsächlich funktionieren würde. Offenkundig hatte der Gesetzgeber bei der Konzeption das deutsche Verfahren der Eintragung national wertvollen Kulturgutes vor Augen. Die Erfahrungen mit der Erstellung des aus den Länderverzeichnissen beim BKM geführten Gesamtverzeichnisses des national wertvollen Kultur- und Archivgutes nach § 6 Abs. 2 KultgSchG belegen den Verwaltungsaufwand, den ein solches Gesamtverzeichnis erfordert. Im

[131] Verordnung über das Verzeichnis wertvollen Kulturgutes nach dem Kulturgüterrückgabegesetz (Kulturgüterverzeichnisverordnung, KultgVV) vom 15. Oktober 2008, BGBl I S. 2002.

Falle des Verzeichnisses nach § 6 Abs. 2 KultgSchG liegen allerdings alle Angaben auf Deutsch vor, zudem handelt es sich um die Verzeichnisse von „nur“ 16 Bundesländern mit einem Gesamtdatenbestand von derzeit rund 2.700 Eintragungen. Im Vorfeld der Ausarbeitung der KultgVV wurden mit Schreiben vom 3. Juli 2008 ausgewählte Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens (14 von damals insgesamt 120 Vertragsstaaten) über die jeweilige Botschaft in Deutschland angeschrieben und gebeten, ihre jeweiligen Verzeichnisse von als besonders bedeutsam bezeichneten Kulturgutes zu übermitteln. Mit dieser Abfrage sollte zunächst eine Übersicht gewonnen werden, um Datenmenge und anfallende Kosten für BKM zu ermitteln. Von den 14 angeschriebenen Staaten antworteten drei Staaten: Burkina Faso, Ecuador und die Türkei.

Burkina Faso legte eine nicht abschließende französischsprachige Liste mit 114 Eintragungen vor, die bis auf eine Ausnahme unbewegliche Objekte enthielt. Die Liste ist als Denkmalliste zu bewerten und für die Eintragung in das Vertragsstaatenverzeichnis i.S.d. KultgVV nicht geeignet. Ecuador legte eine spanischsprachige Inventarliste vor. Diese Inventarliste umfasste 520 Seiten, teilweise nur ungenau beschriebener Objekte, die den Anforderungen der Eintragung nach § 2 Abs. 2 KultgVV nicht gerecht werden. Die Türkei teilte mit, dass ein Verzeichnis nicht vorgelegt werden könne, da bereits aufgrund osmanischer Gesetzgebung und des Gesetzes Nr. 2863 zum Schutz von Kulturgütern und Naturschätzen von 1983 jedwede Ausfuhr von Kulturgut strengstens verboten ist. Angesichts dessen und der ständig neuen Funde bei archäologischen Ausgrabungen in der Türkei werde die Erstellung eines Verzeichnisses nicht für praktikabel gehalten. Es werde aber für möglich gehalten, dass Informationen auf Anfrage vertraulich übermittelt werden könnten. Eine wie im KultgVV vorgesehene Veröffentlichung im Bundesanzeiger scheidet damit aus.

Nach Erkenntnissen der Bundesregierung verfügen gegenwärtig nur Ecuador[132] und Mexiko[133] über ein elektronisch geführtes Verzeichnis beweglichen national wertvollen Kulturgutes, das auch im Internet einsehbar ist. Das mexikanische Verzeichnis enthält beispielsweise derzeit rund 35.000 Eintragungen (Stand April 2013) in spanischer Sprache – also mehr als die 12-fache Menge der Datensätze des deutschen Gesamtverzeichnisses nach § 6 Abs. 2 KultgSchG. Sollten entsprechend den Intentionen des deutschen Gesetzgebers bei Verabschiedung des § 6 KultGüRückG eine Reihe von UNESCO-Vertragsstaaten der Einladung zur Erstellung individualisierter

[132] Das Verzeichnis wird von der ecuadorianischen Behörde INPC (Instituto Nacional de Patrimonio Cultural) als öffentliches Verzeichnis für archäologisches Kulturgut, Archivgut, bewegliches und unbewegliches Kulturgut geführt und ist abrufbar unter: http://www.inpc.gob.ec/sistema-de-informacion-para-la-gestion-de-bienes-culturales-abaco.

[133] Das Verzeichnis wird von der mexikanischen Behörde INAH (Instituto Nacional de Antropologia e Historia) als öffentliches Register für archäologisches Kulturgut, Monumente und Flächendenkmäler geführt und ist abrufbar unter: www.registropublico.inah.gob.mx.

Verzeichnisse von Kulturgütern nachkommen und diese dann nach § 14 KultGüRückG i.V.m. § 4 KultgVV anmelden, müsste der Bund (BKM) einen immensen Verwaltungsaufwand betreiben, um das Gesamtverzeichnis des wertvollen Kulturgutes der UNESCO-Vertragsstaaten zu erstellen (einschließlich des erheblichen Übersetzungsaufwandes) und auf einem aktuellen Stand zu halten (Aktualisierung nach § 5 KultgVV „bei Bedarf, mindestens aber einmal kalenderjährlich“). Die geschätzten jährlichen Kosten würden sich auf Basis des bisherigen Zahlenmaterials im zweistelligen Millionenbereich bewegen. Dieser Aufwand wäre aber zur Anwendbarkeit der Strafbewehrung nach § 20 KultGüRückG erforderlich.

Es lässt sich daher schon jetzt feststellen, dass die Regelungen der §§ 14 und 15 KultGüRückG wenig geeignet sind, eine wirksame Kontrolle der Einfuhr von Kulturgut der UNESCO-Vertragsstaaten zu gewährleisten. Der Verpflichtung zur Einfuhrkontrolle nach UNESCO-Übereinkommen kommt die derzeitige Regelung des Kulturgüterrückgabegesetzes nicht nach. Eine Nachbesserung im Rahmen einer Novellierung ist hier zwingend erforderlich.

f) Die Straf- und Ordnungswidrigkeitstatbestände

Praktische Anwendungsfälle für die drei in § 20 Abs. 1 KultGüRückG geregelten Straftatbestände haben sich seit ihrer Einführung mit der Novellierung von 2007 nicht ergeben. Auch zur Vorgängernorm in § 13 KultGüRückG a.F. sind keine Anwendungsfälle bekannt geworden. Die Ursache dafür ist primär, dass sich die zuständigen Behörden bei der Anhaltung von Kulturgut nach § 8 Abs. 2 KultGüRückG sehr zurückhalten, so dass eine unrechtmäßige Verbringung angehaltenen Kulturgutes oder dessen Beschädigung bisher kaum in Betracht kommen. Da das derzeitige System der Einfuhrkontrolle in der Praxis leerläuft, sind strafbewehrte Verstöße zurzeit gar nicht möglich.

Im Rahmen einer Ordnungswidrigkeit bewehrt § 21 KultGüRückG Verstöße gegen die Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten für den Kunst- und Antiquitätenhandel nach §§ 18 Abs. 1 Satz 1 und 3 KultGüRückG mit einem Bußgeld bis zu fünfzigtausend Euro. Seit Einführung der Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten 2007 fanden keine systematischen Kontrollen durch die für § 19 KultGüRückG zuständigen Landesbehörden statt, so dass auch keine Informationen über Verstöße gegen die Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten vorliegen.

g) Die Mitwirkung der Zollbehörden

Kulturgut unterliegt wie jede andere Ware bei der Einfuhr aus Drittstaaten in das Gebiet des EU-Binnenmarktes der zollamtlichen Überwachung. Aus kulturgutrechtlichen Vorschriften bestehen derzeit für die Zollverwaltung nur Eingriffsmöglichkeiten aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 (Irak-VO). Darüber hinaus sind keine anwendbaren Einfuhrverbote zum Schutz von Kulturgut normiert. Die Nichtanmeldung von Waren bzw. der Anmeldung eines falschen Warenwertes verfolgt die Zollverwaltung als Steuerstraftat. Die in diesem Zusammenhang erhobenen Daten können aber nicht an die Kulturgutbehörden weitergegeben werden, weil regelmäßig das Steuergeheimnis des § 30 Abgabenordnung (AO) entgegensteht. Auch sonstige Erkenntnisse einer Zollstelle, die bei der zollamtlichen Behandlung der Ware, die Kulturgut ist oder sein könnte, gewonnen worden sind, können wegen der entgegenstehenden Geheimhaltungspflicht aus Artikel 15 Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 (Zollkodex – ZK) nicht übermittelt werden. Die fehlende Offenbarungsbefugnis kann auch nicht über die Ermächtigungsnorm des § 16 Abs. 2 KultGüRückG i.V.m. einer Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen gelöst werden. Denn § 16 Abs. 2 KultGüRückG ermächtigt nur dazu, die Einzelheiten für die Mitwirkung der Zollbehörden durch Rechtsverordnung zu regeln. Eine Einschränkung der Geheimhaltungspflicht nach Artikel 15 ZK bzw. des Steuergeheimnisses nach § 30 AO, wie sie zur Weitergabe von im Zollverfahren erlangten Informationen an die Länder erforderlich wäre, kann jedoch nur durch ein formelles Gesetz geregelt werden. Die Regelung des § 16 Abs. 2 KultGüRückG bietet dafür keine ausreichende Rechtsgrundlage. Bei einem Transport durch Post- und Kurierdienste ist darüber hinaus das Brief- und Postgeheimnis gemäß Artikel 10 Grundgesetz (GG) zu beachten. Eine einschränkende Norm (Artikel 10 Absatz 2 Satz 1 GG) existiert derzeit nicht. In beiden Punkten gilt es somit im Wege der Novellierung nachzubessern, um die unverzichtbare Mitwirkung der Zollbehörden zu gewährleisten.

Unabhängig von einer gesetzlichen Regelung der Mitteilungs- und Mitwirkungsbefugnis für den Zoll ist die Schulung und Sensibilisierung des Zolls ein entscheidendes Kriterium für die Anwendung der gesetzlichen Vorgaben. Wie in anderen Bereichen des Waffen- und Drogenschmuggels, gilt es auf gewisse „Indizien“ bei der unrechtmäßigen Verbringung von Kulturgut hinzuweisen, um effektiv einzugreifen.

IV. Der Schutz von Kulturgut bei und nach bewaffneten Konflikten

Für die Rückgabe von Kulturgut, das im Rahmen oder aus Anlass kriegerischer Handlungen aus dem Herkunftsstaat verbracht wurde, gelten spezialrechtliche Vor-

schriften. Dies ist einerseits das 2007 verabschiedete Gesetz zur Umsetzung der Haager Konvention und des Protokolls von 1954 (KultgSchKonvAG),[134] anderseits die unmittelbar als nationales Recht geltende Irak-Verordnung der EU von 2003.[135]

1. Die Umsetzung der Haager Konvention und des Protokolls von 1954

Die sich aus der Haager Konvention und dem Protokoll von 1954 ergebende Rückgabepflicht betrifft zwei im Kern sehr unterschiedlichen Tatbestände:

- Einerseits geht es um die Rückgabe von Kulturgut, das konventionswidrig aus besetzten Gebieten eines Vertragsstaates der Konvention ins Bundesgebiet verbracht wurde. Es handelt sich hierbei um einen Sonderfall einer unrechtmäßigen Verbringung, der in wesentlichen Punkten der unrechtmäßigen Verbringung aus dem Herkunftsstaat nach dem UNESCO-Übereinkommen entspricht. Folgerichtig sind auch die Verfahrensregelungen für die Rückgabe, beispielsweise die Kostentragungspflicht für den ersuchenden Staat oder die Entschädigung eines gutgläubigen Besitzers, weitgehend parallel zu den entsprechenden Regelungen des Kulturgüterrückgabegesetzes. Teilweise wird auch ausdrücklich auf die Regelungen des Kulturgüterrückgabegesetzes verwiesen.
- Andererseits geht es um die Rückgabe von Kulturgut, das von den Behörden des Vertragsstaates der Haager Konvention mit Blick auf eine kriegerische Auseinandersetzung vorsorglich außer Landes gebracht und im Bundesgebiet deponiert wurde.

In der Praxis haben die Regelungen des Umsetzungsgesetzes zur Haager Konvention bisher keine Rolle gespielt. Dafür gibt es im Wesentlichen zwei Gründe:

- Einerseits fehlt es an einer klaren Regelung, was unter „besetzte Gebiete“ im Sinne von § 1 Abs. 1 KultgSchKonvAG zu verstehen ist. Zwar sieht § 2 Abs. 8 KultgSchKonvAG vor, dass „die besetzten Gebiete der Vertragsstaaten“ vom Auswärtigen Amt im Bundesanzeiger bekannt gemacht werden. Sinn der Bekanntmachung war, den durchführenden Behörden eine vom sachnahen Auswärtigen Amt ausgehende Leitlinie an die Hand zu geben, wann ein Gebiet als besetzt angesehen werden kann. Eine solche Bekanntmachung ist bisher

[134] Gesetz zur Ausführung der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 18. Mai 2007, BGBl. I S. 757, 762 (2547).

[135] Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 des Rates vom 7. Juli 2003 über bestimmte spezifische Beschränkungen in den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu Irak und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2465/1996.

nicht erfolgt. Allerdings ist eine derartige Bekanntmachung aus außenpolitischer Sicht problematisch. Ausreichend sollte eine Auskunft im Einzelfall sein.
- Andererseits hat bisher kein Vertragsstaat der Haager Konvention Deutschland um Aufbewahrung von Kulturgut zum Schutz vor bewaffneten Konflikten ersucht.

Trotz der weitgehenden Parallelität zum Rückgabeverfahren nach dem Kulturgüterrückgabegesetz weisen das Umsetzungsgesetz zur Haager Konvention und das Kulturgüterrückgabegesetz erhebliche Unterschiede auf:

- Im Umsetzungsgesetz fehlt eine Regelung für die Rückgabeklage gegen den Rückgabeschuldner entsprechend § 13 KultGüRückG. Grundsätzlich müsste für eine solche Klage bei analoger Anwendung von § 13 Abs. 1 KultGüRückG auch der Verwaltungsrechtsweg eröffnet sein.
- Dem Gesetzgeber erschien eine vergleichbare Regelung oder ein gesetzlicher Verweis auf § 13 KultGüRückG wahrscheinlich entbehrlich, weil das Umsetzungsgesetz bei der Sicherung der Rückgabe einen anderen Weg geht als das Kulturgüterrückgabegesetz. Letzteres sieht als Sicherungsinstrument die Anhaltung nach § 8 KultGüRückG vor, nach der das zurückzugebende Kulturgut zunächst beim bisherigen Besitzer verbleibt. Ihm ist lediglich verboten, es an einen anderen Ort zu bringen. Das Umsetzungsgesetz sieht in § 2 Abs. 5 und § 3 Abs. 2 für die Sicherung des Rückgabeanspruchs hingegen die Beschlagnahme vor, also die Überführung des Kulturgutes in behördlichen Gewahrsam entweder durch den Zoll oder die zuständigen Landesbehörden. Eine Anhaltung kennt das Umsetzungsgesetz hingegen nicht.
- Schließlich schweigt das Umsetzungsgesetz zur Frage der Verjährung des Rückgabeanspruches, insbesondere fehlt es an einer Parallelregelung zur 30-jährigen Verjährung entsprechend § 11 Abs. 1 Satz 2 KultGüRückG. Auch hier mag der Grund in einem anderen Umgang mit den zurückzugebenden Kulturgütern zu suchen sein. Das Kulturgüterrückgabegesetz geht grundsätzlich von einem Rückgabeersuchen des Herkunftsstaates aus, während beim Umsetzungsgesetz zur Haager Konvention das Tätigwerden der deutschen Behörden im Vordergrund steht: Sie beschlagnahmen unrechtmäßig verbrachtes Kulturgut, sie unterrichten die zuständigen Behörden des Herkunftsstaates von der Beschlagnahme und geben nach Einstellung der Feindseligkeiten das betreffende Kulturgut zurück. Lediglich dann, wenn der Herkunftsstaat auf eine Rückgabe verzichtet oder auf eine Unterrichtung durch die deutschen Behörden ein Jahr schweigt, erlischt der Rückgabeanspruch.
- Ferner sieht das Umsetzungsgesetz im Unterschied zum Kulturgüterrückgabegesetz keine eigene Strafbewehrung vor. Da § 2 Abs. 1 des Umsetzungs-

gesetzes allerdings ein ausdrückliches Verbringungsverbot für Kulturgut aus besetzten Gebieten in das Bundesgebiet bestimmt, greift der Auffangtatbestand des Bannbruches nach § 372 Abs. 1 Abgabenordnung (AO), so dass die unrechtmäßige Einfuhr nach §§ 370 Abs. 1, 2, 372 Abs. 2 AO strafbar ist.

Überzeugende Gründe für die unterschiedlichen Regelungsansätze bei im Wesentlichen gleicher Problemstellung sind nicht ersichtlich. Im Rahmen einer gesetzlichen Klarstellung und Rechtsvereinfachung könnte auch hier eine einheitliche Regelung gefunden werden.

2. Die Irak-Verordnung der EU von 2003

Mit Verordnung Nr. 1210/2003 (sogenannte Irak-Verordnung)[136] folgte die EU der Resolution des UN-Sicherheitsrates aus dem Jahre 2003,[137] um den Handel mit unrechtmäßig aus dem Irak ausgeführten Kulturgütern zu verbieten und eine Rückgabe an den Irak zu ermöglichen. Die Verordnung gilt unmittelbar in den EU-Mitgliedstaaten und bedarf – anders als Richtlinien – keiner Umsetzung in nationales Recht. Mit Blick auf die unmittelbare Geltung hat der deutsche Gesetzgeber bisher darauf verzichtet, ergänzende nationale Regeln zu erlassen. Auch auf der Ebene unterhalb des Gesetzes sind keine Ausführungsbestimmungen ergangen. Dies führt in der Praxis zu Problemen.

Die Irak-Verordnung untersagt in Art. 3 die Einfuhr, Ausfuhr und den Handel mit irakischem Kulturgut[138] im EU-Binnenmarkt, wenn dieses nach dem 6. August 1990 aus dem Irak ausgeführt wurde. Zwar verweist die Verordnung in Art. 3 Abs. 2 lit. b auf das Ziel „der sicheren Rückgabe“ von Kulturgut, jedoch stellt sie kein eigenständiges Rückgabeverfahren bereit, das mit dem Rückgabemechanismus des Kulturgüterrückgabegesetzes oder des Umsetzungsgesetzes der Haager Konvention vergleichbar wäre. Den zuständigen Zollbehörden bleibt daher beim Auffinden von unrechtmäßig aus dem Irak verbrachtem Kulturgut nur die Möglichkeit, dieses bei Verdacht der unrechtmäßigen Verbringung zu beschlagnahmen, um es anschließend – mit dem Ziel der Rückgabe an den Irak – einzuziehen. Sowohl gegen die Beschlagnahme als auch gegen die Einziehung besteht Rechtsschutz vor den Finanzgerichten.

---

136 Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 des Rates vom 7. Juli 2003 über bestimmte spezifische Beschränkungen in den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu Irak und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2465/1996.

137 Resolution des UN-Sicherheitsrates Nr. 1483/2003 vom 22 Mai 2003, UN Doc S/RES/1483.

138 Vergl. Art. 3 Abs. 1 der Irak-Verordnung: „[…] irakische Kulturgüter und andere Gegenstände von archäologischer, historischer, kultureller, besonderer wissenschaftlicher und religiöser Bedeutung, einschließlich der in Anhang II aufgelisteten Gegenstände.“

Dies kann – wie die Praxis gezeigt hat – zu mehrjährigen Verfahren führen, womit eine effektive und rasche Rückgabe an den Irak oft nicht möglich ist.

Vorteilhaft in der Anwendung ist hingegen die Beweislastumkehr in Art. 3 Abs. 2 lit. a der Verordnung, wonach derjenige, der irakisches Kulturgut ein- oder ausführt oder damit Handel treibt, nachweisen muss, dass das jeweilige Kulturgut vor dem Stichtag des 6. August 1990 aus dem Irak ausgeführt worden ist. Gelingt dieser Nachweis nicht, so wird von einer unrechtmäßigen Ausfuhr aus dem Irak ausgegangen.

Die Beschränkung der Verordnung auf das irakische Staatsgebiet führt in der Praxis jedoch immer wieder zu erheblichen Beweisproblemen für den Zoll. Gerade im Kunsthandel lässt die Beschreibung der angebotenen Kulturgüter oft die hinreichende Eindeutigkeit in der Provenienz vermissen, die eine Anwendung der Irak-Verordnung ermöglicht. In der Praxis wird daher eine Herkunft aus dem Irak zunächst bestritten, die oft nur durch eine umfassende Begutachtung geklärt werden kann. In einigen Fällen lässt aber auch ein Expertengutachten die genaue Herkunft mit dem Hinweis „mesopotamischen Ursprungs“ lediglich vermuten. Die zuständigen Behörden stehen hier vor ähnlichen Problemen wie in den bereits geschilderten Fällen von Kulturgut aus Lateinamerika in Anwendung des Kulturgüterrückgabegesetzes.[139] Kommt zu der unzureichenden regionalen Provenienz des Kulturgutes noch eine unpräzise oder verschleiernde zeitliche Zuordnung, ist der Fall oft nur mit Hinweisen aus Expertenkreisen zu lösen. Nach Einschätzung von Experten dürfte die Dunkelziffer des sich im Umlauf befindlichen, unrechtmäßig verbrachten irakischen (aber auch afghanischen und syrischen) Kulturgutes weltweit sehr hoch sein.

V. Kulturgüterrückgabe und internationale Rechtshilfe in Strafsachen

Die internationale Rechtshilfe in Strafsachen regelt die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen. Nach § 66 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe (IRG)[140] ist die vorrübergehende Herausgabe eines Gegenstandes auf Ersuchen eines ausländischen Staates möglich, wenn dieser als Beweismittel für ein ausländisches Strafverfahren dienen soll.

In der Praxis wird das internationale Rechtshilfeersuchen von ausländischen Staaten häufig und meist sogar vor einem Rückgabeersuchen nach Kulturgüterrückgabegesetz gestellt, um die Rückgabe von Kulturgut zu erreichen. Oft hat die unrechtmäßige

139 Vergl. die Ausführungen zum Kulturgüterrückgaberecht unter Abschnitt D. III. 3.

140 Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1994 (BGBl. I S. 1537), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Oktober 2010 (BGBl. I S. 1408).

Verbringung von Kulturgut auch eine strafrechtliche Komponente im Herkunftsstaat, so dass dieses Vorgehen verständlich scheint. Das Rechtshilfegesuch dient jedoch nur der vorübergehenden und zeitlich begrenzten Herausgabe zu Beweiszwecken – nicht der dauerhaften Rückgabe von Kulturgut. Auch ist eine Herausgabe von Kulturgut nach § 66 IRG nur unter bestimmten, engen Voraussetzungen zulässig:

- wenn dem Rechtshilfeersuchen eine Straftat zugrunde liegt, die auch nach deutschem Recht eine rechtswidrige Tat wäre,
- eine Beschlagnahmeanordnung einer zuständigen Stelle des ersuchenden Staates vorgelegt wird, und
- gewährleistet ist, dass Rechte Dritter unberührt bleiben und die Herausgabe unter Vorbehalt erfolgt, dass auf Verlangen der Gegenstand unverzüglich zurückgegeben wird.

Insbesondere die letzte Voraussetzung, die mit einer Art Rückgabegarantie des ersuchenden Staates schriftlich versichert werden muss, bereitet in der Praxis immer wieder Probleme, da der um Rückgabe ersuchende Staat eine solche Erklärung gegenüber den deutschen Behörden in der Regel nicht abgibt. Der ersuchende Staat will das Kulturgut zwar als Beweismittel verwenden, aber es anschließend natürlich nicht wieder an Deutschland zurückgeben. In der Praxis scheitert die strafrechtliche Zusammenarbeit oftmals auch daran, dass der ersuchende Staat nicht vermag darzustellen, wer und vor allem wann das entsprechende Kulturgut unrechtmäßig außer Landes gebracht wurde, und ob das Kulturgut aus dem ersuchenden Staat oder einem Nachbarstaat in der Region stammt. Ein Strafvorwurf gegen die in Deutschland beteiligten Personen muss sich mit den Problemen des gutgläubigen Erwerbs und des mangelnden Vorsatzes auseinandersetzen. Für das auf die dauerhafte Rückgabe von Kulturgut gerichtete Begehren eines ausländischen Staates ist die internationale Rechtshilfe in Strafsachen folglich in der Regel ein untaugliches Mittel. Im Rahmen einer Novellierung sollte auf die Abgrenzung zwischen Rechtshilfe und Rückgabeersuchen nach Kulturgüterrückgabegesetz eingegangen werden.

E. Auswirkungen der Novellierung von 2007 auf den deutschen Kunst- und Antiquitätenhandel sowie das Versteigerergewerbe

I. Die Aufzeichnungspflichten des Kunst- und Antiquitätenhandels sowie des Versteigerergewerbes

Nach § 18 KultGüRückG sind der Kunst- und Antiquitätenhandel sowie das Versteigerergewerbe zur Aufzeichnung von An- und Verkäufen von Kulturgut, das einen Wert von 1.000 Euro überschreitet, verpflichtet. Diese Aufzeichnungspflichten entsprechen im Grundsatz dem Art. 10 a des UNESCO-Übereinkommens. Die „Erheblichkeitsschwelle“ von 1.000 Euro ist im UNESCO-Übereinkommen allerdings nicht vorgesehen, wurde bei der Novellierung von 2007 aber eingeführt, um die Belastung für den Kunsthandel möglichst gering zu halten.

Obwohl bei Verabschiedung der Novellierung 2007 erhebliche Vorbehalte von Seiten des Kunst- und Antiquitätenhandels, insbesondere gegenüber der Einführung der Aufzeichnungspflichten bei Erwerb und Veräußerung von Kulturgut geäußert wurden, hat sich in der Praxis seither herausgestellt, dass kein messbarer Mehraufwand durch die Einführung der Aufzeichnungspflichten beim Kunst- und Antiquitätenhandel sowie dem Versteigerergewerbe entstanden ist. Eine auf Bitten des BKM durch das Statistische Bundesamt im Herbst 2011 durchgeführte Untersuchung ergab, dass die erforderlichen Aufzeichnungen bei Erwerb und Veräußerung bereits nach handelsrechtlichen Vorschriften durchgeführt werden.

Folgende Gründe wurden dafür vom Kunsthandel und den Kunsthandelsverbänden genannt:

- Die Identifizierung von Käufern und Verkäufern ist für das Versteigerergewerbe selbstverständlich, da diese in der Regel das Kulturgut in Kommission nehmen und somit nicht auf eigene Rechnung tätig werden. Darüber hinaus regelt die Versteigererverordnung vom 24. April 2003 (in letzter Fassung vom 9. März 2010) ebenfalls Aufzeichnungspflichten.

- Die Recherchen zu Identität und der Herkunft des Kulturgutes werden sowieso durchgeführt, da diese Teil der Beschreibung des Kulturgutes (z.B. in Katalogen oder für Kunstmessen/ -ausstellungen) sind.

- An- und Verkaufspreise werden im Rahmen der steuer- und handelsrechtlichen Buchführung aufgenommen.

- Es besteht ein starkes Eigeninteresse des Kunsthandels und des Versteigerergewerbes, nicht mit Hehlerei oder Fälschungen in Verbindung gebracht zu werden. Eine gründliche Recherche und Dokumentation versteht sich daher für viele von selbst („Ehrenkodex“).

Im Ergebnis ist somit vom Statistischen Bundesamt festgestellt worden, dass es sich bei Kosten für die Aufzeichnungspflichten nach § 18 KultGüRückG um sogenannte „Sowieso-Kosten“ handelt, Kosten also, die dem Handel auch ohne Einführung der Vorschrift entstehen. Die auf Seiten des Handels befürchtete Mehrbelastung ist somit durch die Novellierung von 2007 nicht eingetreten.

II. Auswirkungen von Rückgabeersuchen für den Kunsthandel

Zwar wurden aufgrund von Rückgabeersuchen ausländischer Staaten Anhaltungen nach § 8 Abs. 2 KultGüRückG durch die zuständigen Behörden der Länder angeordnet, jedoch wurde seit Inkrafttreten des Gesetzes 2008 kein einziges Kulturgut an einen ausländischen Staat auf Grundlage des Gesetzes zurückgegeben. Die Anhaltungen bewirkten lediglich, dass in einigen Fällen die geplante Versteigerung des betreffenden Kulturgutes „unter Vorbehalt“ erfolgte. Kam es hingegen nicht zur Versteigerung, wurde das betreffende Kulturgut meist an den Eigentümer bzw. Einlieferer nach Aufhebung der Anhaltung herausgegeben.

In einigen Fällen erfolgte nach der Anhaltung die Begutachtung des betreffenden Kulturgutes, die teilweise von den ausländischen Staaten selbst in Auftrag gegeben wurde, um die Herkunft des jeweiligen Kulturgutes und dessen Echtheit zweifelsfrei festzustellen. In einer nicht geringen Zahl der Fälle ergaben die in Auftrag gegebenen Gutachten, dass bis zu 50% der angebotenen Kulturgüter keine Originale waren, als solche aber angeboten wurden. Für die Rückgabeforderungen ausländischer Staaten scheiden solche Objekte aus.

F. Verzahnung zwischen Bundes- und Landesrecht

Eine Reihe von Rechtsproblemen ergibt sich in der Praxis aus der mangelnden Verzahnung zwischen bundesrechtlichen und landesrechtlichen Regelungen zum Schutz von Kulturgut.

I. Verzahnung zwischen Kulturgutschutz und Polizei- und Ordnungsrecht

Eine Verzahnung zwischen Kulturgutschutz einerseits und Ordnungs- und Polizeirecht andererseits besteht auf zwei Ebenen: Zum einen verweist § 8 Abs. 6 KultGüRückG darauf, dass Kulturgut unter gewissen Voraussetzungen nach Maßgabe landesrechtlicher Vorschriften sicherzustellen ist, sofern zu befürchten ist, dass die Rückgabe des Kulturgutes an den ersuchenden Staat verhindert werden soll oder es Schaden erleidet. Zum anderen hat der Verdacht, es könnte sich bei im Handel angebotenen Kulturgütern, insbesondere jenen archäologischen Ursprungs, um Objekte aus Raubgrabungen handeln, immer auch eine strafrechtliche Komponente, die zu einer Sicherstellung nach Polizei-und Ordnungsrecht bzw. nach Strafverfahrensrecht führen kann und so neben die Anhaltung nach Kulturgüterrückgabegesetz tritt. Die Eingriffsbefugnisse des Kulturgüterrückgabegesetzes dienen allein der zusätzlichen Sicherung des Rückgabeanspruches ersuchender Staaten. Eingriffsbefugnisse anderer bundes- und landesrechtlicher Regelungen, insbesondere nach Polizei- und Ordnungsrecht, bleiben davon unberührt. Es ist daher von einem Nebeneinander von bundesrechtlichem Kulturgutschutzrecht und landesrechtlichem Polizei- und Ordnungsrecht auszugehen, dessen Zusammenspiel in einer Novellierung klarer als im derzeitigen § 8 Abs. 6 KultGüRückG herausgearbeitet werden sollte.

II. Fehlender Substanzschutz für national wertvolles Kulturgut

Der Substanzschutz für national wertvolles Kulturgut ist bisher nicht im Kulturgutschutzgesetz des Bundes geregelt. Lediglich die Denkmalschutzgesetze der Länder verpflichten den Eigentümer bzw. andere Verfügungsberechtigte, eingetragene Denkmale im Rahmen des Zumutbaren nach denkmalpflegerischen Grundsätzen zu pflegen, zu erhalten, instand zu setzen und vor Gefahren zu schützen.[141] Diese in

[141] Vergl. Baden-Württemberg (§ 6 DSchG), Bayern (Art. 4 DSchG), Berlin (§ 8 DSchG Bln),Brandenburg (§ 7 BbgDSchG), Bremen (§ 9 I DSchG), Hamburg (§ 14 DSchG), Hessen (§ 11 DSchG) Mecklemburg-Vorpommern (§ 6 DSchG M-V), Niedersachsen (§ 6 DSchG), Nordrhein-Westfalen (§ 7 I DSchG), Rheinland-Pfalz (§ 2 DSchPflG), Saarland (§ 7 SDSchG), Sachsen-Anhalt (§

den Denkmalschutzgesetzen der Länder verankerte materielle Rechtspflicht besteht nicht nur für unbewegliche Denkmale (Bauten), sondern auch für bewegliche Denkmale.[142] Ein Substanzschutz für national wertvolles Kulturgut besteht also nur, wenn es gleichzeitig Denkmal nach dem Denkmalschutzgesetz des Landes ist, in dem es sich befindet. Diese Voraussetzung ist nur bei wenigen Objekten gegeben. Der Eigentümer eines als national wertvoll in ein Verzeichnis eingetragenen Kulturgutes, das kein Kulturdenkmal nach Landesrecht ist, darf dieses zwar nicht aus der Bundesrepublik ausführen (§ 1 Abs. 4 i.V.m. § 16 KultgSchG), ist aber nicht gehalten, für dessen Erhalt Sorge zu tragen. Selbst an der vorsätzlichen Zerstörung eines solchen Kulturgutes wäre er rechtlich nicht gehindert – das Gesetz sieht lediglich eine Mitteilungspflicht an die zuständige oberste Landesbehörde nach § 9 Abs. 1 KultgSchG vor, falls das eingetragene Kulturgut im Inland an einen anderen Ort gebracht wird, verloren geht oder beschädigt worden ist. Für bewegliche Denkmale besteht somit ein gesetzlicher Substanzschutz – für national wertvolles Kulturgut, das nach Bundesrecht in die entsprechenden Verzeichnisse der Länder eingetragen wird, dagegen nicht. Diese Rechtslage stellt eine Schutzlücke dar und ist auf den Nenner zu bringen: Ausfuhr verboten, Zerstörung erlaubt.

Rechtstechnisch ist dieser kulturpolitisch schwer vermittelbare Zustand durch eine einfache Erstreckungsregelung in den Ländergesetzen zu beheben: Diese müssten lediglich regeln, dass ein in das Verzeichnis eines Bundeslandes als national wertvoll eingetragenes Kulturgut zugleich auch als Denkmal im Sinne des jeweiligen Denkmalschutzgesetzes gilt. Derzeit enthalten nur die Denkmalschutzgesetze der Länder Baden-Württemberg und Saarland Vorschriften, die explizit den Schutz von national wertvollem Kulturgut auch nach Denkmalschutzrecht regeln.[143] Da die meisten Denkmalschutzgesetze der Länder die Möglichkeit vorsehen, auch bewegliche Kulturdenkmale einzutragen, bedürfte es nur in jenen Ländern einer gesetzlichen Anpassung, in denen diese Möglichkeit derzeit nur eingeschränkt besteht.[144] In manchen Denkmalschutzgesetzen werden allerdings Archive generell vom Anwendungsbereich ausgenommen, so dass insoweit eine landesrechtliche Anpassung nötig wäre, um einen einheitlichen Substanzschutz für national wertvolles Kultur- und Archiv-

---

9 DSchG), Sachsen (§ 8 SächsDSchG), Schleswig-Holstein (§ 12 DSchG), Thüringen (§ 7 ThürDSchG).

142 Die Denkmalschutzgesetze der Länder Berlin, Hessen, Schleswig-Holstein und Thüringen erkennen beweglichen Objekten die Denkmaleignung nur zum Teil zu. Sie ist in diesen Ländern in jedem Fall aber dann gegeben, wenn es sich um Zubehör zu einem Baudenkmal oder um Bodenfunde handelt. In den übrigen Bundesländern besteht diese Einschränkung zur Eintragung von beweglichen Denkmalen nicht.

143 Baden-Württemberg (§ 12 Abs. 2 Nr. 3 und 4 DSchG), Saarland (§ 2 Abs. 7 Nr. 2 und 3 SDSchG).

144 Vergl. Denkmalschutzgesetze der Länder Berlin, Hessen, Schleswig-Holstein und Thüringen.

gut zu gewährleisten.[145] Insgesamt ist festzuhalten, dass es in zahlreichen Ländern einer Überarbeitung des Denkmalrechts zugunsten eines umfassenderen und wirksameren Substanzschutzes bedarf.

Wollte man hingegen zu einer bundeseinheitlichen Regelung des Substanzschutzes für national wertvolles Kultur- und Archivgut[146] kommen, so müsste dies im Rahmen des Abwanderungsschutzes erfolgen, der seit 2006 Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 a GG ist. Dem Bund müsste diesbezüglich eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz zukommen um – trotz fehlender ausdrücklicher Gesetzgebungsbefugnis – den Substanzerhalt national wertvollen Kulturgutes unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs oder aufgrund einer abzuleitenden Annexkompetenz zu dem ihm zustehenden Kompetenzbereich gesetzlich regeln zu können.[147] Eine solche Kompetenz hat das Bundesverfassungsgericht angenommen, wenn „gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheiten (des Bundes) darstellen und nur von ihm geregelt werden können".[148] Schlussfolgerungen „aus der Natur der Sache" müssen begriffsnotwendig sein und eine bestimmte Lösung unter Ausschluss anderer Möglichkeiten sachgerechter Lösungen zwingend erfordern. Der Substanzschutz könnte kraft Sachzusammenhangs als immanenter Teil des Bestandschutzes – also des Erhalts von Kulturgut im Bundesgebiet – anzusehen sein. Ein Abwanderungsschutz, dessen erklärtes Ziel es ist, „einen wesentlichen Verlust für den deutschen Kulturbesitz“[149] zu verhindern, würde ohne Substanzschutz ins Leere laufen.

Ob eine solche ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Substanzschutz national wertvollen Kulturgutes anzunehmen ist oder aber eine Anpassung der Denkmalschutzgesetze der Länder die sachgerechtere Lösung darstellt, ist im Rahmen der Novellierung gemeinsam mit den Ländern zu erörtern. In diesem Zusammenhang wäre auch zu erörtern, ob und inwieweit die Frage der fehlenden Erhaltungspflicht von national wertvollem Kulturgut durch zivil- oder strafrechtliche Regelungen auf Bundesebene gelöst werden könnte.

---

145 Nur am Rande sei hier erwähnt, dass § 1 Bundesarchivgesetz den Bund verpflichtet, Archivgut des Bundes „auf Dauer zu sichern, nutzbar zu machen und wissenschaftlich zu verwerten.“

146 Die historisch bedingte, sachlich und verfahrensrechtlich nicht gebotene Trennung zwischen Kultur- und Archivgut auf Bundesebene sollte bei einer Novellierung aufgegeben werden. Damit könnte die Doppelung der Regelungen entfallen und erforderliche Sonderregelungen zusammengefasst werden. Vergleiche hierzu die Ergebnisse dieses Berichts in Abschnitt J. I. 3.

147 BVerfGE 7, 29 (43), BVerfG-K, NJW 1996, 2497 f.; Degenhart, in Sachs, GG, Kommentar, Art. 70 Rn. 37-49.

148 Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 70 Rn. 7 und 8.

149 Vergl. § 1 Abs. 2 KultgSchG.

Festzuhalten bleibt, dass ein umfassender Kulturgutschutz ohne Substanzschutz zu kurz greift. Anders als zum Beispiel im Urheberrecht, wo es in § 14 UrhG zwar den Schutz des Künstlers vor entstellenden Eingriffen in die Integrität seines Kunstwerkes gibt, aber keinen Anspruch gegen die gänzliche Vernichtung des Werkes, liegt das Schutzinteresse im Kulturgutschutzrecht gerade nicht beim Einzelnen, dem Urheber und Künstler,[150] sondern bei der Allgemeinheit: Ziel ist der Schutz des kulturellen Erbes einer Nation.

Dass die Unterschutzstellung von Kulturgut – verbunden mit einem absoluten Ausfuhrverbot im laufenden Eintragungsverfahren und einem Genehmigungsvorbehalt für die Ausfuhr nach rechtskräftiger Eintragung des Kulturgutes – eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG darstellt, ist höchstrichterlich bestätigt und mittlerweile unumstritten.[151] Auch die Erhaltungspflicht nach den Denkmalschutzgesetzen der Länder ist mit Art. 14 GG im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums vereinbar.[152] Die Ausgestaltung des Eigentumsrechts nach Art. 14 GG durch eine Substanzerhaltungspflicht ist auch generell keine Materie, die primär durch die Länder geregelt wird: Vergleichbare Pflichten finden sich im Baugesetzbuch und Urheberrecht. Daraus folgt, dass eine Regelung zum Substanzerhalt nicht zwingend und abschließend in den Denkmalschutzgesetzen der Länder geregelt sein muss.

Im Rahmen der persönlichen Zumutbarkeit der Erhaltungspflicht für den Eigentümer können beispielsweise die Sicherung von Kunstwerken vor weiteren Schäden, die Aufstellung von Geräten für die Gewährleistung der notwendigen Luftfeuchtigkeit oder ein Rauchverbot verlangt werden.[153] Generell kann die Zumutbarkeit auch durch eine öffentliche Förderung oder Steuererleichterung herbeigeführt werden.[154] Eine vergleichbare Regelung findet sich bereits in § 8 KultgSchG: Demnach hat die oberste Landesbehörde im Benehmen mit dem BKM auf einen billigen Ausgleich unter Berücksichtigung der entsprechenden Steuervorteile hinzuwirken, wenn der Eigentümer aufgrund einer versagten Ausfuhrgenehmigung infolge einer wirtschaftlichen Notlage zum Verkauf des national wertvollen Kulturgutes gezwungen ist. Der geltende § 8 KultgSchG könnte entsprechend erweitert werden. Eine solche Regelung würde für die Fälle, in denen die Erhaltungspflicht einem enteignungsgleichen Eingriff entspricht, die gebotene Ausgleichspflicht vorsehen und wäre somit eine ver-

150 § 14 UrhG ist eine Ausprägung des sogenannten Urheberpersönlichkeitsrechts und schützt die geistigen und persönlichen Interessen des Urhebers am fortbestehenden Werk in unverfälschter Form. Vergl. Schricker/Loewenheim, § 14 UrhG, Rn. 37.

151 Vergl. Ausführungen in Abschnitt D. I. 1. a.

152 Vergl. VerfGH Berlin, Beschluss vom 2. März 1999, VerfGH 35/97, LKV 1999, 361.

153 Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalschutzrecht in Berlin, Kommentar zu § 8, Erl. 2.2.4.

154 Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalschutzrecht in Berlin, Kommentar zu § 8, Erl. 4.3.6.

fassungskonforme Ausgestaltung der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG.

III. Fehlender Rückgabeschutz für denkmalgeschütztes Kulturgut

Eine Schutzlücke ergibt sich andererseits in den Fällen, in denen ein bewegliches Kulturgut den denkmalrechtlichen Regelungen eines Bundeslandes unterfällt, nicht aber in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes dieses Landes eingetragen ist. Der Abwanderungsschutz ist hier zwar auch über das denkmalrechtliche Verbringungsverbot gewährleistet („räumlich begrenzter“ als im Falle einer Eintragung als national wertvoll nach Kulturgutschutzgesetz), fraglich ist aber der Anknüpfungspunkt für einen Anspruch auf Rückgabe gegenüber einem ausländischen Staat bei unrechtmäßiger Verbringung des Kulturgutes ins Ausland. Der offenkundige Weg, alle beweglichen Gegenstände unter Denkmalschutz zusätzlich in ein Verzeichnis nach § 1 Abs. 1 KultgSchG einzutragen, würde einen erheblichen Verwaltungsaufwand provozieren. Die ebenso einfache Lösung, im Bundesrecht eine Erstreckungsklausel aufzunehmen („als eingetragen in das Verzeichnis national wertvoller Kulturgüter gelten auch bewegliche Kulturgüter unter Denkmalschutz des jeweiligen Landes“) erscheint nur bedingt gangbar, da nicht alle Denkmalbücher, Denkmallisten und Denkmalverzeichnisse der Länder den gleichen Publizitätsgrundsätzen folgen: Nicht alle sind öffentlich zugänglich und unbeschränkt einsehbar. Hier wäre eine ländereinheitliche Regelung wünschenswert, um auch denkmalgeschütztes Kulturgut in den Schutzbereich der Richtlinie 93/7/EWG und des UNESCO-Übereinkommens einzubeziehen, denn nach gegenwärtiger Rechtslage läuft dieser europa- und völkerrechtlich gewährte Schutz leer.

G. Praxis und Diskussion des Kulturgutschutzes auf multilateraler Ebene

I. Multilaterale Übereinkommen zum Kulturgutschutz

1. Das UNESCO-Übereinkommen von 1970

Mit seinen insgesamt 123 Vertragsstaaten hat das UNESCO-Übereinkommen in den letzten Jahren zunehmend an internationaler Akzeptanz und somit an Bedeutung gewonnen: Von den 27 EU-Mitgliedstaaten haben bisher lediglich fünf das Übereinkommen noch nicht ratifiziert (Österreich plant die Ratifizierung voraussichtlich für 2013). Während bei Verabschiedung des Übereinkommens im Jahre 1970 der Schutz von beweglichem Kulturgut im Kriegsfall (Haager Konvention von 1954) überwog, ist der Schutz von beweglichem Kulturgut vor unrechtmäßiger Verbringung zunehmend ins Bewusstsein der internationalen Staatengemeinschaft gerückt.

Bereits in den 1990er Jahren wurde deutlich, dass das UNESCO-Übereinkommen zahlreiche Lücken aufweist, die einen effektiven Schutz von Kulturgut vor unrechtmäßiger Verbringung verhindern. Die UNESCO beauftragte deshalb UNIDROIT (Internationale Organisation für Rechtsvereinheitlichung) in Rom, ein Folgeabkommen zu erarbeiten, um die bestehenden Schutzlücken zu schließen. Auch Deutschland beteiligte sich an der Diskussion zur Erarbeitung einer neuen Konvention, unterzeichnete die UNITDROIT-Konvention im Ergebnis jedoch nicht. Da die Zahl der Staaten, die die UNIDROIT-Konvention bisher ratifiziert haben, noch immer vergleichsweise gering ist, ist die UNESCO bestrebt, das UNESCO-Übereinkommen zu stärken, wie zuletzt auf der Vertragsstaatenkonferenz im Juni 2012 in Paris bekräftigt.

Einerseits wurde dabei an die Erarbeitung eines Protokolls zum Übereinkommen von 1970 oder sogar eines neuen Übereinkommens gedacht. Dieser Ansatz, der von einigen Herkunftsstaaten vehement gefordert wird, würde jedoch einen erneuten Ratifikationsprozess mit sich bringen, der wiederum Jahrzehnte dauern könnte (alle 123 Vertragsstaaten müssten das Protokoll ratifizieren). Andererseits wurde eine Stärkung des Übereinkommens durch eine bessere Umsetzung in den jeweiligen Vertragsstaaten unter gleichzeitiger Schaffung eines Beratenden Ausschusses erwogen, der Vorschläge zur besseren nationalen Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens erarbeiten soll. Ergebnis der Vertragsstaatenkonferenz vom Juni 2012 war, dass ein Beratender Ausschuss aus 18 der derzeit 123 Vertragsstaaten im Juli 2013 einberu-

fen werden soll, um durch die Erarbeitung unverbindlicher Leitlinien die Anwendung und Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens zu fördern.

2. UNIDROIT-Konvention von 1995

Rückblickend wird die Einschätzung des Gesetzgebers von 2007 bestätigt, lediglich dem UNESCO-Übereinkommen beizutreten, nicht aber der UNIDROIT-Konvention von 1995. Auch wenn die Zahl der UNIDROIT Vertragsstaaten in den vergangenen Jahren weiter angestiegen ist,[155] kann auch fünf Jahre nach der Novelle von 2007 nicht von einem weltweiten Durchbruch dieser Konvention gesprochen werden.

Die Zahl der Vertragsstaaten der Konvention hat sich in den vergangenen Jahren zwar leicht auf 33 erhöht, im Verhältnis zu den Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens (derzeit 123 Vertragsstaaten) ist die internationale Akzeptanz der im Gegensatz zum UNESCO-Übereinkommen unmittelbar anwendbaren UNIDROIT-Konvention („self-executing“) immer noch marginal. Auch wenn 2011 mit Dänemark und Schweden zwei Mitgliedstaaten der Europäischen Union der UNIDROIT-Konvention beigetreten sind, kann man bei 15 Vertragsstaaten von 27 EU-Mitgliedstaaten noch nicht davon sprechen, die Konvention definiere eine gemeinsame Überzeugung innerhalb der EU, auch wenn dies von bereits beigetretenen EU-Mitgliedstaaten manchmal gern behauptet wird. Auch die EU-Kommission hat sich noch nicht in dieser Richtung positioniert.

Inhaltlich spricht gegen einen Beitritt zum einen, dass die in der UNIDROIT-Konvention enthaltenen Regelungen über die öffentlich-rechtlichen Rückgabeansprüche (Kapitel III) bereits durch die Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG und des UNESCO-Übereinkommens von 1970 Bestandteil des deutschen Rechts sind. Zum anderen würden die privatrechtlichen Regelungen (Kapitel II), die innerstaatlich unmittelbar anwendbar wären, zahlreiche Anpassungen des deutschen Zivilrechts erfordern.

Anzuführen ist ferner, dass wichtige westliche Kunsthandelsstaaten wie die USA, Großbritannien, Frankreich und die Schweiz[156] der UNIDROIT-Konvention bisher ebenso fern geblieben sind wie wichtige Staaten Asiens (beispielsweise Indien, Japan oder Südkorea). Dies belegt die auch weiterhin international eher eingeschränkte Bedeutung der Konvention.

---

[155] Stand der Ratifikation ist jeweils aktuell auf der Website der UNIDROIT in Rom abrufbar unter: http://www.unidroit.org/english/implement/i-95.pdf.

[156] Die Schweiz hat die UNIDROIT-Konvention von 1995 zwar im September 1996 unterzeichnet, bisher jedoch nicht ratifiziert.

3. Haager Konvention von 1954 und beide Protokolle

Im Bereich des Kulturgutschutzes in bewaffneten Konflikten hat die Haager Konvention mit ihren beiden Protokollen von 1954 und 1999 aufgrund der hohen Anzahl der Vertragsstaaten nahezu universellen Charakter erreicht. Für das Zweite Protokoll wurden umfangreiche Leitlinien zur nationalen Umsetzung und Anwendung erarbeitet. Trotz des universellen Schutzcharakters dauert die Zerstörung von unbeweglichen und beweglichen Kulturgütern in Krisengebieten mit bewaffneten Konflikten an, wie aktuell in Syrien und Mali, aber auch in zahlreichen anderen Regionen dieser Erde. Die Zunahme von regionalen und ethnischen Konflikten mit militanten Gruppierungen und terroristischen Splittergruppen mit einhergehendem Verlust an Staatsgewalt stellt den Schutz von Kulturgut vor enorme Schwierigkeiten: zu oft wird die völkerrechtliche Verpflichtung zum Schutz von Kulturgut verletzt, ohne dass die Staatengemeinschaft über wirksame Sanktionsmechanismen verfügt.

II. Wachsende politische Debatte auf Ebene der Vereinten Nationen

1. Resolutionen der VN-Generalversammlung

Die VN-Generalversammlung verabschiedete seit 1972 bisher rund 25 Resolutionen zur Rückgabe von Kulturgut (Englisch: „return to the countries of origin“). Diese rechtlich nicht verbindlichen Resolutionen sind allerdings wirkungsvoll im Sinne eines „Standard-settings“ und spiegeln die Rückgabeforderungen zahlreicher Herkunftsstaaten wider. In den Anfangsjahren waren die Resolutionen scharf im Ton und konfrontativ gegenüber westlichen Staaten. Über die Jahre wurden die Rückgabeforderungen jedoch auch mit Elementen des allgemeinen Kulturgutschutzes verbunden.

2. Kulturgutschutz und VN-Menschenrechtsrat

Der UN-Menschenrechtsrat in Genf hat im März 2009 die Berufung einer „Unabhängigen Expertin im Bereich der kulturellen Rechte“ beschlossen.[157] Der Jahresbericht 2011 beschäftigte sich mit dem Thema „Recht auf Zugang zum kulturellen Erbe“ und hält fest, dass Schutz, Erhalt und Zugang zu Kulturgut ein universelles Menschenrecht ist, das Staaten zur Gewährung von Teilhabe und Zugang zu Kulturgut verpflichtet. Auch wenn der Jahresbericht eine Verbindung von Teilhaberechten mit

[157] Resolution 10/23 wurde am 26. März 2009 in der 43. Sitzung des VN-Menschenrechtsrates angenommen; im März 2012 wurde das Mandat – nun unter der Bezeichnung „UN-Sonderberichterstatter für kulturelle Rechte“ um drei Jahre verlängert.

Rückgabeforderungen („return to the country of origin“) nicht explizit erwähnt, wird in der generellen Debatte immer wieder darauf verwiesen, dass vor allem die Bevölkerung der Herkunftsstaaten zu „ihrem“ Kulturgut nur erschwert Zugang hat, da sich herausragende Stücke, die für die nationale Identität als wichtig erachtet werden, in Museen der westlichen Welt befinden. Wie bereits erwähnt, gilt es zu berücksichtigen, dass diese zum Teil rechtlich wenig bis gar nicht konturierten Rückgabeforderungen seit Jahrhunderten bestehende Vereinbarungen, Kooperations- und Grabungsgenehmigungen ausblenden. Die vielschichtigen Fragen des Kulturgutschutzes und der Bewahrung des kulturellen Erbes der Menschheit werden somit auf die Frage nach dem „rechtmäßigen“ Aufbewahrungsort reduziert.

Diese Diskussion tauchte bereits bei den Vorarbeiten für die UNESCO-Konvention zum Schutz der kulturellen Vielfalt von 2005[158] auf und belegt das intensive Bemühen zahlreicher Herkunftsstaaten, ein allgemeines Prinzip des „return to the country of origin“ im VN-Kontext unter Verweis auf die Menschenrechtsdebatte zu etablieren.

3. Die Deklarationen, Empfehlungen und Gremien der UNESCO

Die UNESCO in Paris befasst sich mit den Fragen des Kulturgutschutzes und der Forderung nach Rückgabe von Kulturgut seit mehreren Jahrzehnten und dabei durchaus in unterschiedlichem Kontext:

- Seit 1956 verabschiedet die UNESCO-Generalkonferenz rechtlich nicht verbindliche Deklarationen und Empfehlungen, die den verstärkten Schutz von Kulturgut fordern und dabei auch die Rückgabe von Kulturgut thematisieren. Im Jahre 1982 empfahl die Generalkonferenz beispielsweise die Rückgabe des Parthenon-Frieses an Griechenland und verurteilte 2003 die Zerstörung der Buddha-Statuen von Bamiyan durch die Taliban in Afghanistan.

- Mit Verabschiedung des UNESCO-Übereinkommens kam eine jahrelange und mühevolle Debatte über Maßnahmen gegen den illegalen Handel mit Kulturgut zu einem Abschluss. Die Forderung zahlreicher Herkunftsstaaten nach einer Rückwirkung des Übereinkommens auf Fälle insbesondere kolonialer Verbringung von Kulturgut wurde mit Hinweis auf das allgemeine Völkervertragsrecht abgelehnt. Um dennoch diese sogenannten „Altfälle“ zu diskutieren, wurde 1978 ein UNESCO-Ausschuss geschaffen,[159] der die Lösung von bilateralen

[158] Konvention über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen vom 20. Oktober 2005. Deutschland hat die Konvention am 12. März 2007 ratifiziert.

[159] UNESCO „Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property to its Countries of Origin or its Restitution in case of Illicit Appropriation“ (ICPRCP).

Rückgabefällen unterstützen soll. Seit 1978 wurde das Gremium insgesamt jedoch nur mit acht Fällen betraut – einzig anhängiger Fall ist derzeit der 1984 vorgebrachte Fall des Parthenon Frieses zwischen Griechenland und Großbritannien. Der Fall der Hethitischen Sphinx, der seit 1987 vor dem UNESCO-Ausschuss anhängig war, konnte durch eine einvernehmliche Lösung zwischen der Türkei und Deutschland 2011 gelöst werden.

- Die UNESCO beschäftigte sich auch mit dem Thema der Verbringung von Kulturgut im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg. Nach mehr als achtjähriger Debatte wurde zwar der Entwurf einer Empfehlung für allgemeine Grundsätze zu im Zweiten Weltkrieg verbrachtem Kulturgut vorgelegt, konnte aber aufgrund divergierender Staateninteressen nicht von der UNESCO-Generalversammlung verabschiedet werden, sondern wurde lediglich von dieser „zur Kenntnis genommen".[160] Umstritten waren vor allem zwei Aspekte: Einerseits die russische Forderung, für das völkerrechtliche Verbot, Kulturgüter als Reparation einzubehalten, eine Ausnahme zugunsten einer kompensatorischen Restitution („restitution in kind") aufzunehmen. Andererseits die Forderung einiger Herkunftsstaaten, Rückgabeforderungen („return to the country of origin") als allgemeines Völkerrechtsprinzip in die Empfehlung aufzunehmen. Beide Forderungen haben keinen Eingang in die Empfehlung gefunden.

4. Die Arbeiten des VN-Büros UNODC zur Kriminalitätsbekämpfung

Das VN-Büro zur Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) in Wien betreut die im Jahr 2000 verabschiedete VN-Konvention zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität (UNTOC – nach dem Ort ihrer Verabschiedung oft auch „Palermo-Konvention" genannt). Drei Protokolle ergänzen die Konvention derzeit:

- Protokoll vom 15. November 2000 gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg (Protokoll „Schleuserkriminalität"),

- Protokoll vom 15. November 2000 zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (Protokoll „Menschenhandel"),

[160] Vergl. „Draft of the Declaration of Principles relating to cultural objects displaced in connection with the Second World War". Kenntnisnahme („taken note of") durch die UNESCO-Generalversammlung in 35. Sitzung am 6.-23. Oktober 2009, Doc. 35 C/24 (31 July 2009).

- Protokoll vom 31. Mai 2001 gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit (Protokoll „Schusswaffen“).

Die Bundesrepublik hat UNTOC und die beiden ersten Protokolle am 14. Juni 2006 ratifiziert (derzeit haben 175 Vertragsstaaten UNTOC ratifiziert).[161] Das dritte Protokoll (VN-Schusswaffenprotokoll) hat die Bundesrepublik am 3. September 2002 gezeichnet, eine Ratifikation steht noch aus. Allerdings wurde die für die Ratifikation notwendige Anpassung des deutschen Waffenrechts bereits durch Gesetzesänderungen im Jahre 2008 vollzogen.[162]

Den Umstand, dass der illegale Handel mit Kulturgut meist über Landesgrenzen hinweg organisiert ist (Raubgräber, Zwischenhändler, Händler), haben die VN-Generalversammlung sowie der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) zum Anlass genommen, das VN-Büro (UNODC) mit dem Thema Kulturgutschutz zu befassen. Unabhängig von der in Wien von einigen Staaten geführten Debatte, das Vorgehen gegen den illegalen Kulturguthandel mit Rückgabeforderungen an Kulturgut zu verbinden, liefert die Konvention in Art. 14 Abs. 2 UNTOC bereits jetzt einen Passus, nach dem eingezogene Erträge aus Straftaten oder Vermögensgegenstände an den ausländischen Staat herausgegeben werden können. Von einigen Staaten wird daher bereits jetzt vertreten, dass UNTOC – zusätzlich zum UNESCO-Übereinkommen und zur UNIDROIT-Konvention von 1995 – eine Grundlage zur Herausgabe unrechtmäßig verbrachten Kulturgutes bietet. Daneben versucht UNODC schließlich auch noch, einem Modellvertrag von 1990 für bilaterale Vereinbarungen zum Kulturgutschutz und Fragen der Rückgabe größere Anerkennung in der internationalen Staatenpraxis zu verschaffen. Bisher allerdings ohne größeren Erfolg, da der Modellvertrag mittlerweile überholt ist und von den meisten Staaten nicht genutzt wird.

III. Initiativen außerhalb der Gremien der Vereinten Nationen

Jenseits der internationalen VN-Gremien ist in den letzten Jahren eine verstärkte Diskussion von Herkunftsstaaten untereinander zu verzeichnen. So fand auf Initiative von Ägypten im April 2010 die sogenannte „Kairo-Konferenz“ statt. Kernanliegen war es, sich über die Rückführung von Kulturgut in Herkunftsstaaten („return to the count-

[161] Stand: April 2013, Aktueller Stand der Vertragsstaaten der VN-Konvention zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität (UNTOC) abrufbar unter: http://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtdsg_no=xviii-12&chapter=18&lang=en.

[162] Gesetz zur Änderung des Waffengesetzes und weiterer Vorschriften vom 26. März 2008 (BGBl. 2008 I S. 426).

ries of origin“) auszutauschen. In einem Abschlussdokument[163] wurde festgehalten, dass Kulturgüter ihre Wirkung und ihren einzigartigen Wert erst im kulturellen Kontext, in dem sie geschaffen wurden, voll entfalten können. Im Juli 2011 tagte die Folge-Konferenz in Lima/Peru. Sie bekräftigte die „Kairo-Erklärung“ und stellte fest, dass für jede Nation das Recht auf ihr Kulturgut ein Grundrecht sei.

[163] Cairo Communiqué on International Cooperation for the Protection and Repatriation of Cultural Heritage vom 30. Juni 2010.

H. Praxis und Diskussion des Kulturgutschutzes auf EU-Ebene

I. Die Berichte der EU-Kommission zur Anwendung von EU-Recht

Einen ersten Bericht zur Anwendung der Richtlinie 93/7/EWG legte die EU-Kommission im Jahre 2000 vor.[164] Der Bericht umfasst die Rechtspraxis in den EU-Mitgliedstaaten für den Zeitraum 1993 bis 1998. Nach Maßgabe des Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie erstellt die EU-Kommission anhand der Einzelberichte aus den EU-Mitgliedstaaten alle drei Jahre einen einheitlichen Anwendungsbericht zur Vorlage an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss.

Für den Folgezeitraum 1999 bis 2003 legte die EU-Kommission 2005 einen zweiten Bericht vor.[165] Die Praxis der Jahre 2004 bis 2007 ist im dritten Anwendungsbericht dargestellt, den die EU-Kommission 2009 vorlegte.[166] Kern der Berichte ist die Darstellung der Anwendungsprobleme und eine Übersicht über die im Berichtszeitraum aufgetretenen Fälle. Der vierte Bericht zur Anwendung der Richtlinie 93/7/EWG für den Zeitraum 2008 bis 2011 befindet sich derzeit in Arbeit.

Auch zur Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 (zuvor Verordnung EWG Nr. 3911/92) legte die EU-Kommission dem Rat, dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss Berichte vor: Der erste Bericht erfolgte im Jahr 2000 gemeinsam mit dem Anwendungsbericht zur Richtlinie,[167] der zweite im Jahr 2011 für den Zeitraum 2000 bis 2010.[168]

---

164 Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss vom 25. Mai 2000 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates über die Ausfuhr von Kulturgütern und der Richtlinie 93/7/EWG des Rates über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern (KOM (2000) 325 endgültig).

165 Zweiter Bericht über die Anwendung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern vom 21. Dezember 2005 (KOM (2005) 675 endgültig).

166 Dritter Bericht über die Anwendung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern vom 30. Juli 2009 (KOM (2009) 408 endgültig).

167 Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss vom 25. Mai 2000 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates über die Ausfuhr von Kulturgütern und der Richtlinie 93/7/EWG des Rates über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern (KOM (2000) 325 endgültig).

168 Bericht der Kommission an das Parlament, den Rat und den Wirtschafts- und Sozialausschuss vom 27. Juni 2011 über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (KOM (2011) 382 endgültig).

Zu den jeweiligen Berichten der EU-Kommission wurde der Bundestag durch die Bundesregierung unterrichtet:[169] Über den Bericht zur Anwendung der Richtlinie 93/7/EWG zuletzt 2009,[170] zum Bericht zur Verordnung (EG) Nr. 116/2009 zuletzt 2011.[171]

II. Diskussion zur Novellierung der Richtlinie 93/7/EWG

Die Anwendungsprobleme der Richtlinie 93/7/EWG in den einzelnen Mitgliedstaaten und deren Umsetzung ins jeweilige nationale Recht haben immer wieder zu Diskussionen über die Effektivität der Richtlinie geführt.[172] Einen Anlass für die materiellrechtliche Überarbeitung der Richtlinie bot die von der EU-Kommission beabsichtigte Kodifizierung im formellen Novellierungsverfahren. Nach Vorüberlegungen der EU-Kommission unter Einbeziehung der EU-Mitgliedstaaten wurde bei der Sitzung des „Beratenden Ausschusses für die Ausfuhr und Rückgabe von Kulturgut“ im Oktober 2011 deutlich, dass substantielle Änderungen der Richtlinie 93/7/EWG angestrebt werden. Grundsätzlich wurden die Notwendigkeit und das System der Richtlinie 93/7/EWG von keinem EU-Mitgliedstaat in Frage gestellt. Allerdings kristallisierten sich verschiedene Vorschläge für eine Überarbeitung bzw. Präzisierung der Richtlinie heraus:

- Einige EU-Mitgliedstaaten traten offen dafür ein, die Richtlinie so weit wie möglich an die Regelungen der UNIDROIT-Konvention von 1995 anzupassen.
- Allgemein wurde eine Überarbeitung der Kriterien für schützenswertes Kulturgut im Sinne der Richtlinie und den in deren Anhang festgelegten Kategorien empfohlen.
- Mehrheitlich sprachen sich die EU-Mitgliedstaaten für eine Verlängerung der Verjährungsfrist für die Klageerhebung auf Rückgabe von unrechtmäßig verbrachtem Kulturgut von einem auf drei Jahre aus.
- In vielen Einzelpunkten wurde eine Präzisierung der geltenden Regeln vorgeschlagen (einzelne Tatbestandsvoraussetzungen der Richtlinie 93/7/EWG werden z.T. nach dem jeweiligen nationalen Recht der EU-Mitgliedstaaten

169 Nach Maßgabe des § 93 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) über die Zuleitung und Überweisung von Unionsdokumenten (BGBl. I S. 1237; zuletzt geändert durch B. v. 07.05.2012 BGBl. I S. 1119).

170 Drucksache BT 17/136 vom 2. Dezember 2009, (A. 117), S. 17.

171 Drucksache BT 17/6985 vom 13. September 2011, (B.30), S. 15.

172 Vergl. Bericht der EU-Kommission zur Anwendung der Richtlinie. Nähere Ausführungen hierzu in Abschnitt H. I.

ausgelegt mit dem Ergebnis einer uneinheitlichen Anwendung der Richtlinie in den 27 EU-Mitgliedstaaten).

In einem nächsten Schritt führte die EU-Kommission (Generaldirektion Unternehmen und Industrie) eine öffentliche Konsultation zu einer möglichen Überarbeitung der Richtlinie 93/7/EWG durch, um auch die breite Öffentlichkeit aller 27 Mitgliedstaaten in die Bewertung der Richtlinie anhand der bisher gemachten Erfahrungen einzubeziehen. Die Konsultation, die von Oktober 2011 bis März 2012 mit einem Online-Fragebogen auf der Website der EU-Kommission freigeschaltet war, richtete sich dabei zum einen an die öffentliche Verwaltung in den Mitgliedstaaten in den Bereichen Kultur, Zoll, Justiz und Polizei, aber auch an Museen, Bibliotheken, Archive, religiöse Organisationen, Kunsthändler und Auktionshäuser sowie Bürgerinnen und Bürger.

Die Ergebnisse der Online-Befragung wurden Anfang Juni 2012 ebenfalls auf der Website der EU-Kommission veröffentlicht.[173] Im zusammenfassenden Abschlussbericht stellt die EU-Kommission fest, dass sie die Rückmeldungen auf den Online-Fragebogen auswerten und anhand der Ergebnisse prüfen wird, ob und in welcher Form eine Überarbeitung der Richtlinie 93/7/EWG notwendig ist. Sollte sich herausstellen, dass eine Überarbeitung der Richtlinie notwendig ist – was anhand der bisherigen Erfahrungen der zuständigen Kulturgutschutzbehörden der EU-Mitgliedstaaten und der Rückmeldungen auf den öffentlichen Online-Fragebogen sehr wahrscheinlich ist – plant die EU-Kommission, einen Entwurf für eine Novellierung der Richtlinie vorzulegen. Einen solchen Entwurf hat die EU-Kommission für Anfang 2013 angekündigt; zum Datum dieses Berichts liegt dieser aber noch nicht vor. Maßgabe ist, dass die Kommission die Rückgabe von unrechtmäßig verbrachten Kulturgütern erleichtern will.[174] Das weitere Verfahren sieht eine Befassung des Rats und des Europäischen Parlaments mit dem Entwurf der Kommission 2013/2014 vor.

Die Beteiligung an der öffentlichen Konsultation der Kommission war besonders in Deutschland überproportional hoch: Sowohl im Bereich der Rückmeldungen auf den online-Fragebogen aus dem privaten Bereich (Kunsthändler, Auktionshäuser, private Sammler etc.) als auch aus dem Bereich öffentlicher Einrichtungen und Behörden kamen die meisten Rückmeldungen aus Deutschland. EU-weit kamen 50% aller privaten Rückmeldungen aus Deutschland – mit deutlichem Abstand: Großbritannien mit rund 15 %, Polen mit 7 %, Griechenland mit 6 % und 5 % Österreich. Die rege

[173] Eine Zusammenfassung sowie die einzelnen Stellungnahmen auf den Fragebogen der EU-Kommission aus den einzelnen Mitgliedstaaten sind abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=5526&tpa=0&tk=&lang=de.

[174] Siehe Begleittext zum online-Fragebogen der EU-Kommission, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=5526&tpa=0&tk=&lang=de.

deutsche Teilnahme ist einerseits positiv zu bewerten, andererseits äußert sich der Großteil der Rückmeldungen aus dem Bereich des deutschen Kunsthandels sehr kritisch zur Systematik der Richtlinie 93/7/EWG mit dem Hinweis auf einen freien Handel mit Kulturgut. Ferner wird darauf verwiesen, dass der Schutz von Kulturgut und die Mechanismen der Rückgabe unrechtmäßig verbrachter Kulturgüter viel zu engmaschig seien. Das Hauptargument ist hier vor allem der notwendige Verwaltungsaufwand. Dies erstaunt, da die Richtlinie 93/7/EWG seit Verabschiedung 1993 (Umsetzung in Deutschland im Kulturgüterrückgabegesetz im Jahre 1998) in der Praxis kaum Wirkung entfaltet hat und es bisher aufgrund der Richtlinie 93/7/EWG zu keinem einzigen Klagefall in Deutschland gekommen ist, der zu einer Rückgabe von unrechtmäßig verbrachtem Kulturgut an einen anderen EU-Mitgliedstaat geführt hätte.

Auch im Bereich der Rückmeldungen aus dem öffentlichen Bereich führt Deutschland mit 25% der Rückmeldungen die EU-Statistik an. Hier werden vor allem die Anwendungsprobleme der Richtlinie in der Praxis herausgestellt und Nachbesserungen an der Richtlinie für notwendig erachtet. Rückmeldungen kamen auch aus Italien, Schweden und Großbritannien (je 12,5%), sowie den Niederlanden (5%). Aus Tschechien, Griechenland, Ungarn, Luxemburg, Malta, Portugal und Spanien kam je eine Stellungnahme; die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten sprach sich überwiegend für eine Verschärfung der Richtlinie 93/7/EWG und der Rückgabemechanismen aus.

III. Sonstige Entwicklungen auf EU-Ebene

1. Initiativen der EU-Ratspräsidentschaften

Während das Problem der unrechtmäßigen Verbringung von Kulturgut in den 1990er Jahren hauptsächlich als Thema des Binnenmarktes verstanden wurde, hat sich diese Sichtweise inzwischen erweitert. Schon seit dem französischen Ratsvorsitz im 2. Halbjahr 2008 beschäftigt das Thema auch den Rat der Europäischen Union in der Formation des Innen- und Justizministerrates. Im November 2008 wurden die Schlussfolgerungen des Rates zur Prävention und Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern[175] verabschiedet, im November 2011 folgten die Schlussfolge-

[175] Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union zur Prävention und Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern vom 28. November 2008 (Dok. 14224/2/08 REV 2 CRIMORG 166 ENFOPOL 191).

rungen des Rates zur Prävention und Bekämpfung von Straftaten gegenüber Kulturgütern.[176]

Die nachfolgenden Ratspräsidentschaften haben das Thema immer wieder aufgegriffen, so Polen in seiner Ratspräsidentschaft im 2. Halbjahr 2011. Auch der zypriotische Ratsvorsitz hatte für das 2. Halbjahr 2012 eine Initiative im Rahmen des Politikfeldes Justiz und Inneres durchgeführt. Die zunehmende Bedeutung, die dem illegalen Handel mit Kulturgut als Problem der Innen- und Justizpolitik auf EU-Ebene beigemessen wird, belegt schließlich auch eine umfangreiche wissenschaftliche Studie, deren Erarbeitung die Generaldirektion Innenpolitik im Jahre 2009 ausschrieb und deren Abschlussbericht im Oktober 2011 vorgelegt wurde.[177]

Die Debatte zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgut hat schließlich auch das europäische Prozessrecht erreicht: Auf Initiative von Zypern wurde unter dänischem Ratsvorsitz 2012 beschlossen, in die so genannte „Brüssel I – Verordnung" eine Regelung aufzunehmen, die in der EU für zivilrechtliche Klagen auf Herausgabe einen allgemeinen dinglichen Gerichtsstand der Belegenheit der Sache einführt.

2. Kulturgutschutz im Rahmen des Afrika-EU-Dialoges

Der im Jahr 2000 ins Leben gerufene Afrika-EU-Dialog beschäftigt sich neben Themen des Schutzes von Menschenrechten, regionaler Integration und Handel, Aids und Umweltschutz auch mit der Frage des gemeinsamen Vorgehens gegen den illegalen Handel mit Kulturgut. Auch hier taucht das Thema der Rückgabe von Kulturgütern auf, die während der Kolonialzeit nach Europa gelangten.

176 Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union zur Prävention und Bekämpfung von Straftaten gegenüber Kulturgütern vom 30. November 2011 (Dok. 17541/11 ENFOPOL 415 CULT 111 ENFOCUSTOM 143 DU 337)

177 Die Studie, die kein offizielles Dokument der EU-Kommission ist, wurde von Wissenschaftlern aus Frankreich, Deutschland und der Schweiz erarbeitet und wurde auf Englisch und Französisch veröffentlicht: Study on preventing and fighting illicit trafficking in cultural goods in the European Union by the CECOJI-CNRS-UMR 6224, Final Report, Oktober 2011, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/Report%20Trafficking%20in%20cultural%20goods%20EN.pdf.

I. Nationales Kulturgutschutzrecht im internationalen Vergleich

I. Der Abwanderungsschutz

1. Rechtsvergleich nationaler Regelungen

Der Abwanderungsschutz in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU und darüber hinaus ist regelmäßig eingebettet in die nationale kulturelle Tradition und korrespondiert mit dem nationalen Verständnis der eigenen kulturellen Identität. Deshalb finden sich in den einzelnen Staaten auch recht unterschiedliche Regelungen, die zudem auf den jeweiligen verfassungsrechtlichen Traditionen aufbauen: So etwa basiert in Zentralstaaten wie Frankreich der Abwanderungsschutz auf einem zentralen System, während in föderativen Staaten wie in Deutschland oder der Schweiz den Ländern bzw. Kantonen eine eigenständige Rolle beim Abwanderungsschutz zukommt. Dies ist allerdings nicht zwingend, wie das österreichische Beispiel zeigt: Hier sind Denkmalschutz und Abwanderungsschutz in einem Gesetz auf Bundesebene geregelt, was auch dadurch bedingt ist, dass in Österreich die Bundesländer weit weniger Eigenständigkeit haben als dies bei den deutschen Ländern und den Schweizer Kantonen der Fall ist.

Gleich gelagerte Fälle können in verschiedenen Staaten durchaus unterschiedlich behandelt werden: So ist kirchliches Kulturgut in Deutschland nur auf ausdrückliche Anmeldung einzutragen und damit gegen Abwanderung geschützt, während in Österreich sowohl kirchliches als auch öffentliches Kulturgut grundsätzlich den Ausfuhrregelungen und damit einem viel stärkeren Abwanderungsschutz unterliegt. Nicht einheitlich ist in den verschiedenen gesetzlichen Ausgestaltungen die Regelungsphilosophie des Kulturgutschutzes. So sind Kulturgüterrückgaberecht und Abwanderungsschutz oft in verschiedenen Gesetzen geregelt, wie etwa in Deutschland oder in Österreich, während die Schweiz beide Bereiche des Kulturgutschutzes in einem einheitlichen Gesetz zusammengefasst hat – dem Kulturgütertransfergesetz von 2003.[178]

Auffällig ist allerdings, dass nahezu alle 27 EU-Mitgliedstaaten eine generelle Ausfuhrkontrolle für Kulturgüter vorsehen.

[178] Schweizer Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer (Kulturgütertransfergesetz, kurz KGTG) vom 20. Juni 2003, in Kraft getreten am 1. Juni 2005.

2. Vereinigtes Königreich

a) System des britischen Abwanderungsschutzes

Das Vereinigte Königreich verfügt über kein dem deutschen System vergleichbares Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes. Der Abwanderungsschutz wird erreicht durch eine konsequente Ausfuhrkontrolle verbunden mit sehr strikten Regeln, die es Kultureinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft verbieten, sich von Kulturgut in ihrem Eigentum zu trennen.

Die Ausfuhr von Kulturgut aus dem Vereinigten Königreich, sei es vorübergehend oder dauerhaft, bedarf der Ausfuhrgenehmigung, sofern das betreffende Kulturgut gewisse Kriterien erfüllt. Eine Ausfuhrgenehmigung ist für Kulturgut erforderlich, das älter als 50 Jahre ist und für das keine Ausnahme besteht (Briefmarken, Gegenstände aus dem persönlichen Besitz des Ausführenden). Es wird zwischen drei Arten von Ausfuhrgenehmigungen unterschieden:

- die Standard-Ausfuhrgenehmigung,
- die Generelle Ausfuhrgenehmigung (für Antiquitätenhändler und Gegenstände unter einer bestimmten Wertgrenze, „Massenware“),
- die Individuelle Ausfuhrgenehmigung (für Kunsthändler).

Die Kombination der Altersgrenze mit den drei verschiedenen Arten der Ausfuhrgenehmigung dient der Begrenzung des Verwaltungsaufwandes, dennoch werden jährlich zwischen 10.000 und 30.000 Genehmigungen erteilt. Gemessen am derzeitigen deutschen Verfahren ist der Verwaltungsaufwand somit nicht gering. Die Anträge auf Ausfuhrgenehmigung werden über ein Netzwerk von Sachverständigen verteilt, um zu prüfen, ob Gründe vorliegen, das betreffende Kulturgut vorläufig zurückzuhalten. Dies ist möglich, wenn es sich um Kulturgut von nationaler Bedeutung handelt. Die nationale Bedeutung bemisst sich nach den sogenannten Waverly-Kriterien, die alternativ angewandt werden:

- Ist der Gegenstand so eng mit der britischen Geschichte und dem nationalen Leben verbunden, dass sein Export einen erheblichen Verlust bedeutete?
- Ist der Gegenstand von hervorragendem ästhetischem Wert?
- Ist der Gegenstand von herausragender wissenschaftlicher Bedeutung für einen Zweig der Kunst oder Geschichte?

An diese generalklauselartigen Kriterien, die den Empfehlungen der KMK zur Eintragung national wertvollen Kulturgutes im weitesten Sinne entsprechen, werden in der Praxis sehr hohe Maßstäbe gelegt, so dass sie nur in wenigen Fällen pro Jahr grei-

fen und die Ausfuhr nur selten versagt wird: Das Verhältnis zwischen erteilten Ausfuhrgenehmigungen und eingeleiteten Prüfungen nach den Waverley-Kriterien liegt über 1:1000.

Sieht ein Sachverständiger, dass hinreichende Anhaltspunkte für das Vorliegen der Waverly-Kriterien bestehen, legt er den Antrag auf Ausfuhrgenehmigung einem Expertengremium zur Prüfung vor.[179] Das nationale Gremium ist weisungsunabhängig und hat 7 ehrenamtliche ständige Mitglieder aus verschiedenen Bereichen der bildenden Kunst und Archäologie. Externe Sachverständige können hinzugezogen werden. Das Gremium verhandelt unter Hinzuziehung des Antragstellers den Einzelfall und spricht anschließend gegenüber dem zuständigen Kulturminister eine Empfehlung aus, ob die Waverly-Kriterien vorliegen oder nicht (liegen sie nicht vor, ist die Ausfuhr zu genehmigen).

Liegen die Kriterien nach der Empfehlung des Gremiums vor und folgt der Minister dem entsprechenden Votum (Regelfall), so besteht ein vorläufiges Ausfuhrverbot. Während dieser befristeten Laufzeit (in der Regel 2-6 Monate) besteht ein „Vorkaufsrecht“ der Öffentlichkeit. Grund für diese Frist ist, einen Ankauf – vorzugsweise durch eine Kultureinrichtung der öffentlichen Hand – zu ermöglichen. Auch ein Ankauf von privater Seite kommt in Betracht, wenn der Käufer in angemessenem Umfang einen künftigen Zugang der Öffentlichkeit zum Kulturgut garantiert. Ferner macht das Gremium in seiner Empfehlung Angaben darüber, ob die öffentliche Hand den Ankauf bezuschussen sollte (rein theoretisch, kommt in der Praxis nicht vor) und welches der „faire Preis“ für einen Ankauf wäre.

Die Höhe des im weiteren Verfahren sehr entscheidenden „fairen Preises“ wird ebenfalls durch den Minister festgesetzt (im Regelfall stimmt der Preis mit dem Preis der Empfehlung überein). Entscheidend ist bei der Festsetzung, dass:

- der Preis sich als „fair“ sowohl für den Eigentümer als auch für die Öffentlichkeit erweist, keine Seite darf übervorteilt werden,
- der Erwerbspreis des Eigentümers als wertbildender Faktor berücksichtigt wurde,
- der aktuell erzielbare Verkaufspreis (sofern zu ermitteln) berücksichtigt ist (dies darf aber nicht den alleinigen Ausschlag geben), und
- der Schätzwert für vergleichbare Objekte einbezogen wurde.

Wird innerhalb der gesetzten Frist (2-6 Monate) dem Antragsteller kein Ankaufsangebot auf der Basis des „fairen“ Preises gemacht, ist mit Fristablauf die Ausfuhrge-

179 „Reviewing Committee on Export of Works of Art and Objects of Cultural Interest“ (RCEWA).

nehmigung zu erteilen. Dies ist in der Praxis die Regel, da nicht genügend finanzielle Mittel zum Ankauf innerhalb der Frist erzielt werden konnten. Wird hingegen fristgerecht auf der Basis des „fairen“ Preises ein Ankaufsangebot unterbreitet, dieses vom Eigentümer jedoch abgelehnt, so liegt es im Ermessen des Ministers, ob eine Ausfuhrgenehmigung erteilt wird oder nicht. Kommt das Kaufangebot von einer öffentlichen Einrichtung oder von privater Seite, die die öffentliche Zugänglichkeit des betreffenden Kulturgutes garantiert, wird die Ausfuhr in der Regel verweigert.

Der britische Staat beteiligt sich regelmäßig – anders als in Deutschland – nicht direkt finanziell am Ankauf von Kulturgut. Stattdessen ergehen die Kaufangebote von privaten Käufern oder öffentlichen Interessenten (Museen, Galerien, Institutionen), die dann meist Ankaufszuschüsse auch aus indirekten öffentlichen Quellen erhalten (Lotto-Fonds). In vielen Fällen muss aber nachdrücklich und oft nicht mit dem gewünschten Erfolg an die Spendenbereitschaft der Öffentlichkeit oder der „Freundeskreise“ der öffentlichen Institutionen appelliert werden. Seit jeher hat das System nicht dazu geführt, alle als national wertvoll eingestuften Kulturgüter im Land zu halten. Allerdings macht sich eine wachsende Kluft bemerkbar zwischen den Kulturgütern, die im Vereinigten Königreich verbleiben, und denen, die das Land dauerhaft verlassen. Schon bezogen auf die Fallzahlen wird man dem britischen Modell allenfalls einen mäßigen Erfolg zubilligen können: So wurden im Berichtszeitraum 2007/08 18 Fälle vom RCEWA mit folgendem Resultat beurteilt:

- in einem Fall waren die Waverley-Kriterien nicht erfüllt, in einem wurde der Antrag zurückgezogen,
- acht Objekte wurden durch inländische Käufer erworben (Wert £ 1,4 Mio. – ca. € 1,6 Mio. [180]),
- bei sieben Objekten gelang ein inländischer Ankauf nicht, so dass eine Ausfuhrgenehmigungen erteilt wurde (Wert £ 12,7 Mio.- ca. € 14,6 Mio.),
- in einem Fall wurde die Ausfuhr verweigert, weil der Eigentümer den Ankauf zum “fairen Preis” ablehnte.

Die Statistik der im Inland realisierten Ankäufe, die im jährlichen Bericht des britischen Ministeriums für Kultur, Medien und Sport[181] veröffentlich wird,[182] spricht für sich: Im Vergleich zu 2009/2010 hat sich 2010/2011 die Kluft zwischen den angekauften und damit im Inland gehaltenen Kulturgütern zu denen, die ausgeführt wurden, bezogen auf den Wert, weiter vergrößert. Im Vereinigten Königreich wurde Kul-

180 Umrechnungskurs: 1 Britisches Pfund Sterling ≈ 1.15 Euro (Stand: 8. März 2013).
181 Department of Culture, Media and Sports (DCMS).
182 Jährliche Berichte auf der Internetseite des DCMS abrufbar unter: http://www.culture.gov.uk/what_we_do/cultural_property/3290.aspx.

turgut im Wert von rund 7 Mio. Euro gehalten, ausgeführt wurden hingegen Kulturgüter, die den Waverly-Kriterien unterfallen, in Höhe von fast 80 Mio. Euro (ein Verhältnis also von 1:11).

Zeitraum	Angenommene Fälle	Dauerhaft verblieben	Dauerhaft ausgeführt	Wert Verbleib	Wert Ausfuhr
2008/09	16	9	7	£ 1,5 Mio. (€ 1,7 Mio.)	£ 14,2 Mio. (€ 16,3 Mio.)
2009/10	13	7	6	£ 10,1 Mio. (€ 11,6 Mio.)	£ 60,8 Mio. (€ 69,9 Mio.)
2010/11	14	7	7	£ 5,9 Mio. (€ 6,8 Mio.)	£ 65,8 Mio. (€ 75,7 Mio.)

Letztlich wird nur eine sehr geringe Anzahl von Kulturgütern überhaupt als „potentiell national wertvoll“ für eine Prüfung durch das Gremium herausgefiltert (14 Fälle von insgesamt 11.100 Anträgen auf eine individuelle Ausfuhrgenehmigung 2010/2011). Gemessen am Gesamtvolumen der tatsächlich ausgeführten Kulturgüter (2010/2011 rund £ 1,48 Mrd. - ca. € 1,70 Mrd.) nimmt der Anteil des im Inland gehaltenden Kulturgutes einen nur kleinen Teil ein.

Ferner verdeutlichen die Zahlen, dass das britische Modell extrem konjunkturabhängig ist, da in Krisenzeiten mehr Kulturgut ins Ausland (USA, Japan, Naher Osten, aber auch Russland und China) verkauft wird, im Inland aber disproportional weniger Liquidität für öffentliche und private Kunstankäufe besteht.

b) Bewertung des britischen Modells

Die direkten Kosten bei der Rückhaltung national bedeutenden Kulturgutes sind für den britischen Staat gering. Er beteiligt sich finanziell allenfalls indirekt an den Ankäufen. Der Verwaltungsaufwand ist vertretbar, da jährlich nur wenige Fälle dem Expertengremium überhaupt vorgelegt werden und dieses auch noch ehrenamtlich tätig ist. Hohe Kosten entstehen hingegen, um die jährlich 10.000 - 30.000 Ausfuhrgenehmigungen zu bearbeiten und auszustellen.

Das britische Verfahren des Abwanderungsschutzes ist klar und einsichtig, verglichen mit dem deutschen Verfahren und dem anderer EU-Mitgliedstaaten aber wenig effektiv: Faktisch können wirklich hochpreisige (und damit auch hochklassige) Kulturgüter nicht im Inland gehalten werden, da auch im Vereinigten Königreich die erforderlichen finanziellen Mittel oft nicht aufgebracht werden können, wie die Statistik belegt. Da in Deutschland das private Sponsoring deutlich geringer ausgeprägt ist als im Vereinigten Königreich, ist das britische Modell ohne eine beträchtliche Erhöhung der staatlichen Mittel für Ankäufe nicht denkbar. Eine Schwächung des Abwanderungsschutzes wäre die Folge, kurzfristige „Rettungsaktionen" wie im Falle der Ottheinrich-Bibel wären in Deutschland nicht die Ausnahme, sondern der Regelfall.[183]

3. Frankreich

a) System des französischen Abwanderungsschutzes

Anders als in Deutschland basiert der Abwanderungsschutz in Frankreich nicht auf der Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes, sondern auf dem Prinzip einer generellen Ausfuhrkontrolle. Vom Ansatz her ähneln sich daher das britische und französische Modell. Anders als im Vereinigten Königreich muss in Frankreich jedoch vor der Ausfuhr ein Zertifikat (eine Art Negativbescheinigung) beantragt werden, das bestätigt, dass es sich bei auszuführenden Kulturgütern nicht um sogenannte „trésors nationaux", also „nationale Schätze", handelt. Als „trésors nationaux" gelten folgende Kategorien von Kulturgütern:

- „collection publiques" und „collection des „Musèes de France";[184]
- Gegenstände, die als „monuments historiques mobiliers" oder als „archives privées historiques" klassifiziert wurden,[185] sowie
- sonstige Gegenstände, die aus historischen, künstlerischen oder archäologischen Gründen für den „patrimoine national", also das nationale Kulturerbe, von großem Interesse sind.

[183] Aktueller Fall in Großbritannien: Um das Gemälde „Kind mit Taube" von Picasso im Land zu halten, müssen in Großbritannien rund 50. Mio. Pfund (rund 63 Mio. Euro) in nur wenigen Monaten aufgebracht werden, da sonst die Ausfuhrgenehmigung für das Gemälde erteilt werden muss (Berichterstattung der FAZ vom 18. August 2012).

[184] Kulturgut aus öffentlichen Sammlungen (Bibliotheken, Archive und Museen) sowie öffentlichen und privaten Museen, denen der Status „Musées de France" verliehen wurde.

[185] Objekte, die als bewegliche historische Denkmäler oder als historische Privatarchive klassifiziert wurden.

Solche als „trésors nationaux“ klassifizierten Kulturgüter, können nur mit Genehmigung und nur vorübergehend (mit obligatorischem Rückgabetermin) zum Zwecke der Restaurierung, Begutachtung, zu Ausstellungszwecken oder als Museumsleihgabe ausgeführt werden. Für diese Kulturgüter besteht somit ein Maximalschutz.

Wenn Kulturgut bisher nicht als „trésors national“ eingestuft wurde (Negativbescheinigung) und unter eine der Kategorien der Verordnung des Conseil d’Etat fällt, die im Weitesten den Wert- und Alterskategorien der Richtlinie 93/7/EWG entspricht, ist über die Erteilung eines Zertifikats – und damit über die Ausfuhr – von der zuständigen Zentralstelle zu entscheiden.

Der Staat kann die Erteilung eines Zertifikats für die Dauer von dreißig Monaten ablehnen. Innerhalb dieser Frist kann die zuständige Behörde:

- ein Verfahren einleiten, um das Kulturgut als „monuments historiques mobiliers“ oder als „archives privées historiques“ zu klassifizieren und somit die Ausfuhr verhindern, oder
- die Herausgabe als archäologische Funde oder maritime Kulturgüter an den Staat fordern (vergl. Schatzregal), oder
- ein Angebot zum Erwerb des Kulturgutes abgeben, sprich Ankauf durch den Staat.

Nimmt der Eigentümer im zuletzt genannten Fall das Angebot zum Erwerb des Kulturgutes durch den Staat nicht an, kann die zuständige Behörde Gutachter mit der Ermittlung eines angemessenen Kaufpreises beauftragen. Lehnt der Eigentümer den Verkauf an den Staat weiterhin ab, wird die Ablehnung des Zertifikats alle drei Jahre erneuert. Wird die zuständige Behörde hingegen innerhalb der dreißig Monate nicht tätig, muss sie das Zertifikat erteilen.

Eine Besonderheit des französischen Modells ist ferner das Vorkaufsrecht des Staates bei Kunstversteigerungen („préemption de l’Etat“). Das staatliche Vorkaufsrecht ist seit 1921 im Haushaltsgesetz verankert und wurde 1987 noch erweitert. Die Auktionshäuser sind verpflichtet, vor jeder Auktion dem Kulturministerium ein Katalogexemplar zur Verfügung zu stellen. Die Entscheidung über den Erwerb per Vorkaufsrecht liegt allein beim Kulturministerium. Allerdings können die Museen ihre Ankaufswünsche unterbreiten und müssen diese wissenschaftlich und kunsthistorisch begründen. Die Erklärung über die Ausübung des staatlichen Vorkaufsrechts muss während der Auktion sofort nach dem Zuschlag erfolgen. Innerhalb von vierzehn Tagen muss der Staat die mündliche Erklärung des staatlichen Vertreters schriftlich bestätigen. Rechtsfolge ist, dass der Staat in das Recht des Ersteigerers eingesetzt

wird. Sollte der Staat von seinem Ankauf absehen, geht das Objekt an den Ersteigerer zurück.

Eine weitere Besonderheit des französischen Modells ist, dass die Klassifizierung von Kulturgütern als „trésors nationaux“ nicht nur das grundsätzliche Ausfuhrverbot beinhaltet. Vielmehr geht mit dieser Klassifizierung auch eine besondere sachenrechtliche Unterschutzstellung einher. So stellen „trésors nationaux“ eine eigene sachenrechtliche Schutzkategorie dar und sind als „res extra commercium“ grundsätzlich dem Handel entzogen. Sie sind nicht nur nicht handelsfähig, sondern können auch weder gutgläubig erworben noch gepfändet werden. Auch der Anspruch auf Herausgabe solcher klassifizierter Kulturgüter kann nicht verjähren.

b) Bewertung des französischen Modells

Insgesamt ist festzuhalten, dass neben dem britischen auch das französische Modell über eine generelle Ausfuhrgenehmigungspflicht verfügt. Im Gegensatz zum Vereinigten Königreich ist das französische Modell im Ergebnis allerdings wesentlich effizienter. Für eine vollständige Übernahme ins deutsche System ist es aber in seinen Verfahrensverästelungen teilweise zu komplex. Bei dieser Feststellung ist auch darauf hinzuweisen, dass das französische Modell auf dem Prinzip des „patrimoine national“ aufbaut, das bereits seit der Französischen Revolution 1789 besteht. Deutschland verfügt hingegen erst seit 1919 über das viel weniger ausgeprägte Instrument der national wertvollen Kulturgüter.[186] Grundsätzlich wäre – unabhängig von der Frage einer generellen Ausfuhrkontrolle – ein umfassenderer sachenrechtlicher Schutz von Kulturgut auch in Deutschland denkbar, würde aber entweder spezialrechtliche Regelungen oder eine Änderung des BGB erfordern.

4. Österreich

a) System des österreichischen Abwanderungsschutzes

In Österreich ist der Schutz von Kulturgut vor Abwanderung ins Ausland im Denkmalschutzgesetz (DMSG) geregelt.[187] Es regelt den Schutz von beweglichen und unbeweglichen Denkmalen vor Zerstörung, Veränderung oder Verbringung ins Ausland. Da Denkmalschutz in Österreich Bundeskompetenz ist, haben die Bundesländ-

186 Vergl. Ausführungen in Abschnitt B. I.

187 Bundesgesetz betreffend den Schutz von Denkmalen wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen oder sonstigen kulturellen Bedeutung (Denkmalschutzgesetz - DMSG); Österreichisches BGBl. Nr. 533/1923 i.d.F BGBl. I Nr. 170/1999. Für die Ausfuhr relevant sind vor allem §§ 16-23 DMSG.

der, anders als in Deutschland, hier keine Zuständigkeit. Nicht vom Denkmalschutz umfasst ist der Schutz von Naturdenkmalen, wie beispielsweise paläontologischer Gegenstände.[188] Dieser steht in der Kompetenz der Bundesländer.

Dem grundsätzlichen Ausfuhrverbot unterliegen nach § 16 DMSG folgende Gruppen von Kulturgütern:

- Kulturgut, das unter Denkmalschutz steht bzw. hinsichtlich dessen ein Unterschutzstellungsverfahren eingeleitet wurde. Dies sind zum einen Kulturgüter, die mittels Bescheid individuell unter Denkmalschutz gestellt wurden, zum anderen – und weitaus größeren Teil – jedoch solche Kulturgüter, die „kraft gesetzlicher Vermutung“ (§ 2 DMSG) unter Denkmalschutz stehen. Dies sind Kulturgüter im öffentlichen und kirchlichen Eigentum. Somit sind beispielsweise alle Gegenstände der Bundes- und Landesmuseen ex lege geschützt. Ferner sind auch all jene archäologischen Funde ex lege geschützt, die noch nicht dem Bundesdenkmalamt gemeldet wurden (§ 9 Abs. 3 DMSG).

- Bestimmte Kategorien von Kulturgut, die im Wesentlichen mit dem Anhang der Verordnung (EG) 116/2009 übereinstimmen. Grund ist, dass bei einer Ausfuhr sowohl in als auch aus der EU dieselben Schutzkategorien bestehen sollen.

- Archivalien.

Von dem grundsätzlichen Ausfuhrverbot ausgenommen sind Werke lebender Künstler oder solcher, seit deren Tod noch nicht 20 Jahre vergangen sind.[189]

Soll ein dem grundsätzlichen Ausfuhrverbot unterliegendes Kulturgut (§ 16 DMSG) ins Ausland verbracht werden, bedarf es einer Ausfuhrbewilligung durch das Bundesdenkmalamt (im Falle von Archivalien durch das Österreichische Staatsarchiv). Verfahrensmäßig ist zu unterscheiden, ob eine endgültige oder vorübergehende Ausfuhr beantragt wird:

- Für die Bewilligung der endgültigen Ausfuhr ist entscheidend, ob die Gründe des Antragstellers für die Ausfuhr oder das öffentliche Interesse an der Aufbewahrung im Inland überwiegen. Wirtschaftliche Gründe können nach § 20 Abs. 1 DMSG nicht berücksichtigt werden, wenn ein Kaufangebot zum „inländischen Wert“ vorliegt.

[188] Für die Abgrenzung zwischen den Kompetenzen für Denkmalschutz und Naturschutz ist entscheidend, ob der Gegenstand von Menschen geschaffen ist.

[189] Eine Ausnahme von der Ausnahme besteht nach § 16 Abs. 4 DMSG, wenn die Werke unter Denkmalschutz stehen, ein Unterschutzstellungsverfahren eingeleitet wurde oder es sich um Archivalien handelt.

- Für die vorübergehende Ausfuhr, beispielsweise im Rahmen des internationalen Leihverkehrs, sind vor allem konservatorische Aspekte im Verwaltungsverfahren durch das Bundesdenkmalamt zu prüfen. Aufgrund des verstärkten Leihverkehrs werden zunehmend Ruhefristen als Auflage mit dem Genehmigungsbescheid erteilt, womit gefragten Kulturgütern eine „Reisepause“ verordnen wird.

b) Bewertung des österreichischen Modells

Im Gegensatz zum deutschen „Listenprinzip“, wonach von vornherein feststeht, welches Kulturgut nicht ausgeführt werden darf, sieht das österreichische System ein grundsätzliches Ausfuhrverbot für eine Vielzahl von Kulturgütern vor. Dazu zählen insbesondere die ex lege geschützten Kulturgüter sowie jene, die einer Kategorie zuzuordnen sind. Anders als in Deutschland hat damit das Bundesdenkmalamt den entscheidenden Vorteil, dass es vor der beabsichtigten Ausfuhr von der Existenz potentiell schützenswerter Kulturgüter Kenntnis erlangt und somit über den Verbleib im Inland entscheiden kann. Gegen ein „Listenprinzip“ hat sich der österreichische Gesetzgeber entschieden, da er staatliche „Suchaktionen“, bei denen jeder Eigentümer seinen gesamten privaten Kulturgutbesitz bei Strafandrohung hätte offenlegen müssen, als unverhältnismäßig erachtete.[190]

Dem weitreichenden Ausfuhrverbot steht in der Praxis nur eine geringe Anzahl an versagten Ausfuhranträgen gegenüber, so dass den Eigentümern von Kulturgut insgesamt kein unverhältnismäßiger Nachteil erwächst. Vorteil ist hingegen der eindeutig stärkere Abwanderungsschutz.

5. Italien

a) System des italienischen Abwanderungsschutzes

Italien verfügt mit der Zusammenführung der bisherigen Regelungen über ein einheitliches Gesetz zum Kultur- und Landschaftsgüterschutz von 2004.[191] Grundprinzip des Gesetzes ist nach Art. 1 des Gesetzes „der Schutz des kulturellen Vermächtnisses der Nation, das Verbot der Zerstörung von Kulturgut und die Verpflichtung der Eigentümer zum Schutz und Erhalt“.

---

190 Regierungsvorlage zur Novelle des Denkmalschutzgesetzes, 1769 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX. Gesetzgebungsperiode, S. 37.

191 Italian Code of the Cultural and Landscape Heritage (Codice dei beni culturali e del paesaggio), Legislative Decree No. 42 vom 22 Januar 2004.

Anders als in Deutschland entzieht das italienische Recht zahlreiche Kulturgüter dem Rechtsverkehr. Bewegliche und unbewegliche Kulturgüter im Eigentum des Staates, der Regionen, sonstiger Gebietskörperschaften, öffentlicher Einrichtungen und Institutionen sowie privater nicht-gewinnorientierter Körperschaften, die als „demanio culturale“ klassifiziert sind, gelten grundsätzlich nach Art. 54 als unveräußerlich. Auch Rechte Dritter können an diesen Kulturgütern nicht begründet werden, gutgläubiger Erwerb und Ersitzung sind ausgeschlossen. Hintergrund der Regelung ist das Interesse der Allgemeinheit an der Erhaltung und der Nutzung dieser Kulturgüter. Für die als „demanio culturale“ klassifizierten Kulturgüter gilt ein absolutes Ausfuhrverbot.

Neben dem absoluten Schutz für das „demanio culturale“ besteht eine weitere Schutzkategorie für Kulturgut von „kulturellem Interesse“ (Art. 11 und 12), das mit besonderen Schutz-, Erhaltungs- und Veräußerungsbestimmungen einhergeht. Diese Schutzkategorie ist wohl am ehesten mit der Eintragung national wertvollen Kulturgutes in Deutschland vergleichbar, auch wenn der Schutz in Italien wesentlich weitreichender ist. Jenseits dieser Unterschutzstellung besteht ein gesonderter Schutz für Kulturgut in öffentlichem Eigentum (das nicht als „demanio culturale“ klassifiziert ist) sowie für öffentliche und private Sammlungen, denn eine Veräußerung bedarf nach Art. 56 der Genehmigung durch das Kulturministerium. Die Genehmigung zur Veräußerung liegt im Ermessen, wird in der Regel aber erteilt, wenn für Erhaltung und Nutzung durch die Allgemeinheit keine Beeinträchtigung besteht. Für den „Tausch“ von Kulturgut sowohl mit inländischen als auch ausländischen Körperschaften, Einrichtungen und Privaten gelten Sondervorschriften, wenn durch den Tausch das nationale Kulturerbe aufgewertet oder die betreffende öffentliche Sammlung bereichert wird. Für archäologische Boden- und Unterwasserfunde gilt das allgemeine Schatzregal, wonach der Staat Eigentum an solchen Funde hat (Art. 91). Es besteht eine Anzeigepflicht innerhalb von 24 Stunden, der Staat zahlt eine Prämie an den Finder, die jedoch „ein Viertel des Fundwertes“ nicht übersteigen darf.

Jenseits dieser verschiedenen Schutzkategorien von Kulturgut besteht eine generelle Anzeigepflicht zur Änderung der Eigentumsverhältnisse an Kulturgütern nach Art. 59. Eine fehlerhafte Anzeige wird als nicht erfolgte Anzeige behandelt und kann neben strafrechtlichen Sanktionen zur Nichtigkeit des Rechtsgeschäfts führen.

Für die Ausfuhr von Kulturgut gilt nach Art. 68 eine generelle Genehmigungspflicht für nahezu alle Kulturgüter. Nach Art. 65 Nr. 4 sind Gemälde, Skulpturen, graphische Arbeiten eines lebenden Künstlers oder solche, die nicht älter sind als 50 Jahre, von der generellen Genehmigungspflicht ausgenommen, dennoch muss der Ausführende den zuständigen Behörden nachweisen, dass die Voraussetzungen der Befreiung von der Genehmigungspflicht vorliegen. In der Praxis muss daher jedes Kulturgut,

dass außer Landes gebracht werden soll, unter Angabe des Marktwertes den zuständigen kommunalen Behörden zur Begutachtung vorgelegt werden. Die Ausfuhr wird durch die Erteilung eines „Zertifikats für den freien Warenverkehr“ innerhalb von 40 Tagen nach der Vorführung des Kulturgutes durch die kommunale Behörde genehmigt und ist für 3 Jahre gültig. Eine Versagung der Ausfuhrgenehmigung führt zur Einleitung des Prüfverfahrens, ob es sich um ein Kulturgut von „kulturellem Interesse“ handelt. Für die vorübergehende Ausfuhr im internationalen Leihverkehr gibt es Sonderbestimmungen.

Eine weitere Besonderheit ist, dass der italienische Staat über ein staatliches Vorkaufsrecht verfügt. Dieses Vorkaufsrecht für den Staat bzw. die Regionen gilt grundsätzlich für alle Veräußerungen von Kulturgütern innerhalb Italiens, womit die generelle Anzeigepflicht für Veräußerungen nach Art. 59 ihre praktische Relevanz erhält, und greift insbesondere bei der Beantragung einer Ausfuhrgenehmigung (Art. 70). Die zuständige Behörde prüft nicht nur, ob eine Ausfuhrgenehmigung erteilt wird, sondern auch, ob der Erwerb des Kulturgutes durch den Staat zweckmäßig wäre. Rechtsfolge des Vorkaufsrechts ist, dass der Staat innerhalb von 60 bzw. 90 Tagen zum gleichen Kaufpreis ins Rechtsgeschäft eintreten kann.

Nicht nur die Ausfuhr, sondern auch die Einfuhr von Kulturgut aus EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten bedarf einer Genehmigung nach Art. 72. Die Einfuhrgenehmigung wird auf Antrag unter Angaben der Identifizierung und der Dokumentation der Herkunft des Kulturgutes, die von einer Behörde des Herkunftsstaates ausgestellt oder beglaubigt sein muss, erteilt. Die Einfuhrgenehmigung gilt für 5 Jahre und kann auf Antrag verlängert werden. Die Einfuhrkontrolle dient weniger der Importbeschränkung, sondern der Kenntnis der italienischen Behörden, welches Kulturgut sich im Land befindet. Auf diese Art kann ein Verstoß gegen italienische Ausfuhrbestimmungen besser kontrolliert werden.

b) Bewertung des italienischen Modells

Italien verfügt aufgrund des Reichtums an Kulturgut aus allen Epochen über einen historisch bedingt viel stärker ausgeprägten Kulturgutschutz. Die ersten gesetzlichen Regelungen zum Schutz von Kulturgut stammen von 1820, aber bereits im 15. Jahrhundert gab es Auflagen zur Ausfuhr von Kulturgut. Das italienische Modell bietet mit dem 2004 verabschiedeten Gesetz zum Kultur- und Landschaftsgüterschutz einen umfassenden, einheitlichen Schutz von beweglichem und unbeweglichem Kulturgut und bezieht darüber hinaus auch das Unterwassererbe und den Landschaftsschutz ein. Italien verfügt somit über den gesetzlich wohl höchstmöglichen Schutz von Kul-

turgut. Dazu zählt: der Schutz archäologischer Bodenfunde durch das Bestehen des Schatzregals, der Schutz von Kulturgut durch die grundsätzliche Unveräußerlichkeit bestimmter Kulturgüter in öffentlichem Eigentum sowie der Schutz durch eine generelle Ausfuhr- und Einfuhrgenehmigungspflicht für Kulturgüter. Das bis auf die kommunale Ebene durchstrukturierte Verwaltungsverfahren zum Kulturgutschutz würde für Deutschland jedoch einen enormen Verwaltungsaufwand insbesondere auf Länderseite bedeuten. Der – systematisch davon unabhängige – rechtliche Schutz durch Nichtverkehrsfähigkeit und Vorkaufsrecht würde, ähnlich wie beim französischen Modell, grundlegende zivilrechtliche Änderungen erforderlich machen.

6. Schweiz

a) System des Schweizerischen Abwanderungsschutzes

Die Schweiz hat mit dem Kulturgütertransfergesetz (KGTG)[192] im Jahre 2003 ein einheitliches Kulturgutschutzgesetz geschaffen, in dem sowohl der Abwanderungsschutz als auch der Rückgabeanspruch von UNESCO-Vertragsstaaten geregelt ist. Ergänzend zum KGTG tritt die Kulturgütertransferverordnung (KGTV) aus dem Jahre 2005. Die verbindliche Regelung des Bundesgesetzes betrifft nur die Führung eines Bundesverzeichnisses über Kulturgut, das von wesentlicher Bedeutung für das kulturelle Erbe ist (vergl. § 3 KGTG). In dieses Bundesverzeichnis werden nur Kulturgüter des Bundes eingetragen, nicht aber Kulturgüter in kantonalem Eigentum oder in Privateigentum. Das Verzeichnis ist von der Fachstelle des Bundes (Bundesamt für Kultur) als elektronische Datenbank zu führen und zu veröffentlichen. Die Eintragung hat deutlich weitergehende Rechtsfolgen als in Deutschland. Neben dem strafbewehrten Verbot der dauerhaften Ausfuhr bewirkt die Eintragung auch, dass das eingetragene Kulturgut nicht ersessen oder gutgläubig erworben werden kann und dass ein darauf gerichteter Herausgabeanspruch nicht verjährt. Dieser weitgehende Schutz entspricht auch den französischen Regelungen für den Schutz von Kulturgut.

Daneben ermächtigt § 4 KGTG die Kantone zur Vereinfachung der Kontrolle an den Schweizer Außengrenzen, bereits bestehende Kantonsverzeichnisse sowie Verzeichnisse von Kulturgütern von Privatpersonen mit der Datenbank des Bundes zu verbinden. Die Verbindung privater Verzeichnisse mit der Datenbank des Bundes hängt jedoch von der Einwilligung des Eigentümers ab. Die Kantone können die zivilrechtlichen Folgen der Eintragung in das Bundesverzeichnis (keine Ersitzung, kein

[192] Schweizer Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer (Kulturgütertransfergesetz, kurz KGTG) vom 20. Juni 2003, in Kraft getreten am 1. Juni 2005.

Gutglaubenserwerb, keine Verjährung) auch für ihre Kantonsverzeichnisse für anwendbar erklären.

b) Bewertung des Schweizerischen Modells

Wie Italien verfügt auch die Schweiz über ein neues, einheitliches Kulturgutschutzgesetz. Auch die Schweiz schützt – wie Deutschland – Kulturgut in öffentlichem Eigentum durch Eintragung in ein Verzeichnis, nimmt Kulturgut in privatem Eigentum davon aber aus. Der Schutz privaten Eigentums vor Abwanderung bleibt somit hinter dem Schutzniveau der Bundesrepublik zurück. Über das deutsche Schutzniveau geht die Schweiz hingegen bei Kulturgut im Bundeseigentum hinaus, das durch die Eintragung einen gesonderten zivilrechtlichen Schutz durch den Ausschluss des gutgläubigen Erwerbs und der Ersitzung erhält. Zivilrechtlich verfügen Frankreich, Italien und die Schweiz über einen stärker ausgeprägten Schutz von Kulturgut als Deutschland.

II. Das Kulturgüterrückgaberecht

1. **Rechtsvergleich nationaler Regelungen**

Das 2007 verabschiedete Kulturgüterrückgabegesetz setzt einerseits die Rückgabepflicht der Richtlinie 93/7/EWG ins deutsche Recht um, andererseits die Rückgabepflicht des UNESCO-Übereinkommens von 1970. Wohingegen alle EU-Mitgliedsstaaten mit Verabschiedung der Richtlinie 1993 verpflichtet waren, die Richtline 93/7/EWG unter engen Umsetzungsvorgaben in nationales Recht umzusetzen,[193] besteht bei der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens ein weiter Umsetzungsspielraum. Dieser weite Umsetzungsspielraum für die 123 Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens führte zu sehr heterogenen nationalen Umsetzungen. Hierbei lässt sich zwischen drei Varianten unterscheiden:

- **Lediglich eine Ratifikation** wurde von einigen Vertragsstaaten für ausreichend erachtet. In diesen Staaten entfaltet das Übereinkommen nur Wirkung, wenn das nationale Verfassungsrecht die direkte Anwendung ermöglicht. Die Bestimmungen des Übereinkommens sind jedoch für eine direkte Anwendung ungeeignet, da sie lediglich die zu ergreifenden Maßnahmen umschreiben, ohne diese hinreichend genau zu bestimmen. Diesem Ansatz folgen beispielsweise in der EU Bulgarien und Rumänien.[194]

- **Die Schaffung einzelner Normen** in der Ansicht, dadurch in Verbindung mit bereits bestehendem nationalem Recht eine volle Umsetzung des Übereinkommens zu erreichen. Diesem Ansatz folgten u.a. Frankreich, Italien, Dänemark und das Vereinigte Königreich.

- **Explizite Umsetzungsgesetze zum UNESCO-Übereinkommen** wurden von anderen Vertragsstaaten verabschiedet. So beispielsweise von Deutschland, Ungarn, Tschechien, der Slowakei, Polen, den Niederlanden, Litauen, Portugal, Estland, der Schweiz, den USA, Kanada und Japan. Auch unter diesen Staaten, die ausdrücklich spezialgesetzliche Regelungen zur Umsetzung erlassen haben, gibt es allerdings verschiedene „Denkschulen“. Einerseits gibt es den *einstufigen Ansatz*, der einen einheitlichen Rückgabemechanismus im Verhältnis zu allen Vertragsstaaten schafft und von Deutschland, Kanada, den Niederlanden und Japan vertreten wird. Dem steht ein *zweistufiger Ansatz* ge-

193 Übersicht der Umsetzungsakte in Anhang II des Berichtes der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates über die Ausfuhr von Kulturgütern und die Richtlinie 93/7/EWG des Rates über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbrachten Kulturgütern vom 25. Mai 2000, KOM (2000) 325 endg.

194 Vergl. Study on preventing and fighting illicit trafficking in cultural goods in the European Union, Final Report – October 2011, S. 158.

genüber, bei dem die gesetzliche Regelung nur einen (ersten) rechtlichen Rahmen schafft, der selbst noch keine Umsetzung des Übereinkommens ist, sondern durch bilaterale, völkerrechtliche Zusatzabkommen ohne Beteiligung der nationalen Parlamente konkretisiert werden muss. Diesem Modell folgen die USA und die Schweiz.

Auch wenn sich die Bundesrepublik Deutschland 2007 bewusst gegen den zweistufigen Ansatz entschieden hat, wurde im Berichtszeitraum auch an Deutschland das Angebot herangetragen, bilaterale Zusatzabkommen zur Rückgabe von Kulturgut zu verabschieden. So hat beispielsweise Ecuador im Jahr 2011 den Abschluss eines Kooperationsabkommens zum „Schutz, Erhalt, Rückgewinnung und Rückführung von Kultur- und Naturerbegütern“ vorgeschlagen. Entscheidend ist jedoch, dass das Kulturgüterrückgabegesetz keinen Raum lässt, mit Zusatzabkommen von den gesetzlichen Regelungen des Rückgabeanspruches abzuweichen. Eine entsprechende bilaterale Vereinbarung bedürfte nach deutschem Verfassungsrecht ihrerseits eines Vertragsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 GG.

Am Beispiel einiger Vertragsstaaten sollen die unterschiedlichen nationalen Umsetzungen des UNESCO-Übereinkommens von 1970 veranschaulicht werden.

2. Vereinigtes Königreich

a) System der britischen Umsetzung

Das Vereinigte Königreich hat im Jahr 2002 das UNESCO-Übereinkommen von 1970 ratifiziert. Dabei hat es drei Vorbehalte angebracht:

- das Vereinigte Königreich interpretiert den Begriff „Kulturgut“ als beschränkt auf die Gegenstände, die im Anhang der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 sowie im Anhang der Richtlinie 93/7/EWG aufgeführt sind;
- das Vereinigte Königreich wird das einschlägige EU-Recht, so wie es zwischen EU-Mitgliedstaaten gilt, anwenden, soweit es Sachverhalte regelt, auf die das UNESCO-Übereinkommen Anwendung findet; und
- das Vereinigte Königreich interpretiert Art. 7 lit. b Nr. ii des Übereinkommens dahingehend, dass es auf die nach dieser Bestimmung erhobenen Rückgabeforderungen von Kulturgut seine bestehenden Verjährungsvorschriften anwendet.

Die Ratifikation des UNESCO-Übereinkommens erfolgte auf die Empfehlung des Ministeriellen Beirats zum illegalen Handel mit Kulturgut[195] vom Mai 2000. Diese Empfehlung beruhte auf der Erwägung, dass die bestehende Gesetzeslage im Vereinigten Königreich den Anforderungen aus dem UNESCO-Übereinkommen genügt und eine weitere Gesetzgebungstätigkeit nicht erforderlich ist. Infolgedessen sind spezifische Umsetzungsgesetze nicht erlassen worden, mit Ausnahme einer Ergänzung im Strafrecht. Hier wurde durch das Gesetz über Vergehen beim Handel mit Kulturgut von 2003[196] der Straftatbestand des Handels mit makelbehafteten Kulturgütern eingeführt. Als makelbehaftet gelten dabei Kulturgüter, die unter Verstoß gegen ein Verbot eines ausländischen Staates aus einem Gebäude oder Denkmal von historischem, architektonischem oder archäologischem Interesse entfernt oder ausgegraben worden sind.

Dies hat zur Folge, dass ein allgemeiner Rückgabeanspruch nicht besteht und dass Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens, die nicht zugleich EU-Mitgliedstaaten sind, nur nach den allgemeinen Regeln des *Common Law* für strafrechtliche (Hehlerei[197]) und zivilrechtliche (unerlaubte Handlung der unberechtigten Verfügung[198]) Ansprüche geltend machen können.

b) Bewertung der britischen Umsetzung

Mit dem ersten der vom Vereinigten Königreich angebrachten Vorbehalte wird sichergestellt, dass der engere Begriff des Kulturgutes nach EU-Recht auch für die Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens gilt. Obwohl das Vereinigte Königreich den Anwendungsbereich des UNESCO-Übereinkommens somit einschränkt, wird – anders als in der deutschen Umsetzung – die Entscheidung der Herkunftsstaaten, auf welche Weise (etwa Listen- oder Kategorienprinzip) diese ihr Kulturgut schützen, respektiert und der entsprechende innerstaatliche Schutz eingeräumt.

Dieser Schutz wird aber nicht durch besondere und effektive Durchsetzungsinstrumente gewährt. Vielmehr vertraut das Vereinigte Königreich darauf, dass die bestehenden zivil- und strafrechtlichen Grundsätze des *Common Law* hinsichtlich dessen, was unter Berücksichtigung ausländischer Rechtsordnungen im Inland als rechtswidrig zu gelten hat und was als Hehlerei anzusehen ist, den Erfordernissen aus Art. 3 und Art. 7 lit. b Nr. i des UNESCO-Übereinkommens genügt. Hiernach ist die Einfuhr von nach dem Recht des Herkunftsstaates aus dessen Gebiet unrechtmäßig ver-

195 Ministerial Advisory Panel on the Illicit Trade in Cultural Objects (ITAP).
196 Dealing in Cultural Objects (Offences) Act 2003.
197 Handling, s. dazu auch das Diebstahlsgesetz (Theft Act 1968).
198 Tort of conversion.

brachten Kulturgutes unzulässig und, sofern es aus einem Museum oder einer ähnlichen Einrichtung gestohlen wurde, zu verbieten. Dasselbe gilt für den Rückgabeanspruch gem. Art. 7 lit. b Nr. ii des UNESCO-Übereinkommens selbst. Auch hier wird der Vertragsstaat, der sein Kulturgut zurückverlangt, auf die bestehenden Instrumente des britischen Rechts verwiesen, d.h. Herausgabe durch Ersuchen um Rückgabe von nicht mehr benötigten Beweismitteln im Strafverfahren an den Eigentümer oder der zivilrechtlichen Herausgabeklage des Eigentümers, bei der keinerlei Besonderheiten gelten und die britischen Behörden allenfalls gute Dienste als Vermittler leisten. Dies aber auch nur, wenn das Eigentum des Vertragsstaats von niemandem bestritten wird.

3. Frankreich

a) System der französischen Umsetzung

Frankreich ratifizierte das UNESCO-Übereinkommen 1997[199]. Ein Umsetzungsgesetz wurde aber nicht erlassen, da der französische Gesetzgeber der Auffassung ist, dass das nationale Recht bereits Bestimmungen im Sinne des Übereinkommens enthält. Diese Bestimmungen sind jedoch in erster Linie auf den Schutz des nationalen, also französischen Kulturgutes fokussiert,[200] nicht jedoch auf die Verhinderung einer unrechtmäßigen Einfuhr aus einem anderen Vertragsstaat.

Die fehlende Umsetzung des Übereinkommens wurde durch einige erfolglose Rückgabeersuchen in den letzten Jahren offenkundig. Hier ist insbesondere ein Fall um afrikanische Statuetten aus dem Jahr 2004 zu nennen.[201] Nigeria klagte in Frankreich auf Rückgabe der Statuetten nach Artikel 13 des UNESCO-Übereinkommens, welcher den Vertragsstaaten auferlegt, Mittel zu schaffen, den Verkauf von unrechtmäßig ausgeführten Kulturgütern zu unterbinden und diese zurückzuführen. Das französische Gericht stellte jedoch fest, dass die zur Sicherung des Kulturgutes angeordnete Beschlagnahmung der afrikanischen Statuen aufzuheben sei, da die Bestimmungen des UNESCO-Übereinkommens nicht direkt anwendbar seien und somit auch keine direkten Verpflichtungen erzeugen könnten. Dies wurde 2006 letztinstanzlich vom französischen Kassationshof bestätigt.

Ein Vertragsstaat ist daher in Frankreich auf die zivilrechtlichen Bestimmungen verwiesen und kann – wie ein Privater – vor den französischen Gerichten gegen den derzeitigen Besitzer des Kulturgutes vorgehen. Die Erfolgsaussichten bemessen sich

199 Décret No. 97-435 vom 25. April 1997.
200 Siehe dazu ausführlich Abschnitt I. I. 3.
201 Bundesrepublik Nigeria gegen de Monbrison, Paris 5. April 2004, jurisdata, 2004-238340.

bei diesen Sachverhalten mit internationalem Bezug regelmäßig nach dem jeweils anwendbaren Kollisionsrecht (internationalem Privatrecht), und der Frage, ob das nationale Recht des Herkunftsstaates (bei Veräußerung im Herkunftsland), das nationale Recht des Durchgangsstaates (bei Veräußerung während des Transports) oder des Ziellandes (bei Veräußerung im Zielland) einen gutgläubigen Erwerb, auch von abhanden gekommenen (= gestohlenen) Kulturgütern durch eine Person erlaubt, die den Diebstahl nicht kannte (= gutgläubig ist), und ob zudem Verjährungsvorschriften einem solchen Ersuchen entgegenstehen.

Verweist das anwendbare Kollisionsrecht auf das französische Recht, so kann ein ausländischer Staat von dem sehr weitgehendem absoluten Veräußerungsverbot und der Unverjährbarkeit des Herausgabeanspruchs für Kulturgut in öffentlichem Eigentum profitieren (vergl. L. 2112-1 / L. 3111-1 Code général de la propriété), sofern französische Gerichte dies auch ausländischen Staaten zuerkennen. Derartige Fälle wären jedoch einfacher rückabzuwickeln, wenn auch in Frankreich in Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens eine Norm geschaffen würde, die explizit anordnet, dass in einem Vertragsstaat nach Inkrafttreten des UNESCO-Übereinkommens gestohlene Kulturgüter zurückzugeben sind; ein gutgläubiger Erwerb könnte eine solche Rückführung dann auch nicht vereiteln. Gegen die Zahlung einer Entschädigung wäre das in Frankreich belegene Kulturgut an den Vertragsstaates zurückzugeben.

Ohne ein explizites Umsetzungsgesetz wird jedenfalls in Frankreich regelmäßig nicht die *unrechtmäßige* Ausfuhr eines *rechtmäßig* veräußerten Kulturgutes aus dem Herkunftsland geschützt. Wird beispielsweise ein durch das Herkunftsland geschütztes Kulturgut rechtmäßig im Herkunftsland veräußert (z.B. zwischen zwei Privaten) und dann lediglich unter Verstoß gegen ein nationales Ausfuhrverbot des Herkunftslandes (= rechtswidrig) nach Frankreich ausgeführt, so hat das Rückführungsersuchen des Herkunftsstaates bisher regelmäßig vor den französischen Gerichten keine Aussicht auf Erfolg. Im Gegensatz zu englischen[202] und deutschen[203] Gerichten, haben französische Gerichte bisher ein Ausfuhrverbot des Herkunftsstaates als ausländisches öffentliches Recht nicht anerkannt.

b) Bewertung der französischen Umsetzung

In der Fachliteratur wird bedauert, dass der Ratifizierungsprozess des UNESCO-Übereinkommens keine nennenswerten Auswirkungen auf das nationale Recht in

[202] Iran gegen Barakat, Entscheidung v. 21.12.2007, London Court of Appeal ([2007] EWCA Civ1374).

[203] BGH-Entscheidung zum sog. Nigeria-Kulturgut-Fall vom 22.06.1970, BGHZ 59,82.

Frankreich hatte.[204] So hätten z.B. die Maßnahmen zur Verhinderung des Ankaufs von unrechtmäßig aus einem Herkunftsstaat ausgeführtem Kulturgut effizienter gestaltet und höhere Sorgfaltspflichten geschaffen werden können.[205] Mangels expliziter Umsetzung der Verpflichtungen aus dem UNESCO-Übereinkommen in nationales Recht bleibt die Frage, ob und in welchem Umfang ein Schutz von unrechtmäßig ausgeführtem Kulturgut aus Vertragsstaaten nach dem UNESCO-Übereinkommen in Frankreich gegeben ist.

4. Italien

a) System der italienischen Umsetzung

Italien ratifizierte das UNESCO-Übereinkommen von 1970 bereits 1978. Auch in Italien wurde kein gesondertes Umsetzungsgesetz geschaffen. Vielmehr ging auch der italienische Gesetzgeber bei der Ratifikation davon aus, dass die eingegangenen Verpflichtungen bereits durch das bestehende nationale Recht erfüllt werden. Das Gesetz zum Schutze von Kultur- und Landschaftsgütern[206] bezieht sich auf den Schutz nationalen Kulturgutes vor Abwanderung ins Ausland und setzt zugleich die Richtlinie 93/7/EWG in nationales Recht um. Folglich haben EU-Mitgliedstaaten einen ausdrücklichen Rückgabeanspruch,[207] nicht jedoch die Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens.

Bemerkenswert ist, dass der italienische Gesetzgeber sowohl für Einfuhren aus der EU als auch für Einfuhren aus Drittstaaten (so auch für Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens) eine Ausfuhrgenehmigung des Herkunftsstaates verlangt, die dem Kulturgut bescheinigt, dass es rechtmäßig ausgeführt wurde.[208]

b) Bewertung der italienischen Umsetzung

In der Gesamtbetrachtung der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens durch Italien ist zunächst zu notieren, dass kein ausdrücklicher Rückgabeanspruch gewährt wird. Jedoch ist das Erfordernis der Vorlage von Ausfuhrgenehmigungen ausländischer Staaten bei der Einfuhr von Kulturgut nach Italien ein äußerst wirksames und

---

204 Vergl. Cornu, Marie: „France“. In: Kono, Toshiyuki [Hrsg.]: „The Impact of Uniform Laws on the Protection of Cultural Heritage and the Preservation of Cultural Heritage in the 21st Century“, Leiden 2010, S. 409.

205 Vergl. Cornu, Marie, a.a.O.

206 Italian Code of Cultural and Landscape Heritage (Codice die beni culturali e del paesaggio), Legislative Decree No. 42 vom 22. Januar 2004; siehe auch Ausführungen in Abschnitt I, I.5.

207 Vergl. Art. 75 Italian Code of Cultural and Landscape Heritage.

208 Vergl. Art. 72 Italian Code of Cultural and Landscape Heritage.

für die Strafverfolgungsbehörden sowie den Zoll einfach zu kontrollierendes Mittel, um unrechtmäßige Einfuhren im Sinne des UNESCO-Übereinkommens zu unterbinden.

Indem Italien 1999 die über das UNESCO-Übereinkommen hinausgehende UNIDROIT-Konvention von 1995[209] ratifiziert hat, genießt das Kulturgut der Vertragsstaaten der UNIDROIT-Konvention in Italien umfassenden Schutz, der über das UNESCO-Übereinkommen deutlich hinausgeht.

5. Schweiz

a) Das System der Schweizerischen Umsetzung

Im Jahre 2003 ratifizierte die Schweiz das UNESCO-Übereinkommen von 1970 und erließ 2005 zur Umsetzung das Kulturgütertransfergesetz (KGTG) sowie eine Ausführungsverordnung (KGTV).[210]

Das Schweizer Umsetzungsgesetz bestimmt die Begriffe „Kulturgut“ und „kulturelles Erbe“ durch Verweis auf die in den Artikel 1 und 4 des UNESCO-Übereinkommens niedergelegten Definitionen. Ferner schuf das Umsetzungsgesetz die Möglichkeit, dass mit UNESCO-Vertragsstaaten Einfuhrbestimmungen bilateral vereinbart werden (Art. 7 KGTG). Bei einem Verstoß gegen diese bilateral vereinbarten Einfuhrbestimmungen, wird ein Anspruch auf Rückführung gewährt (Art. 9 KGTG). Für den Abschluss dieser bilateralen Zusatzabkommen müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Gegenstand der Vereinbarung muss Kulturgut von wesentlicher Bedeutung für das kulturelle Erbe des jeweiligen Vertragsstaates sein,
- Das Kulturgut muss im jeweiligen Vertragsstaat Ausfuhrbestimmungen unterliegen, die den Schutz des kulturellen Erbes bezwecken; und
- Der Schutz muss gegenseitig gewährt werden.

Die bilateralen Vereinbarungen bestimmen, welche Kulturgüter geschützt werden und zu welchen Modalitäten jeweils eine zwischenstaatliche Ein- und Ausfuhr rechtmäßig ist. Daraus folgt, dass je nach bilateraler Verhandlung ganz unterschiedliche Kategorien von Kulturgütern geschützt und als solche definiert werden. Dies hat zur

209 Vergl. Ausführungen in Abschnitt G. I. 2.

210 Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer vom 20. Juni 2003 (KGTG); Verordnung über den internationalen Kulturgütertransfer vom 13. April 2005 (KGTV).

Folge, dass der Schutz vor unrechtmäßigen Einfuhren zwischen den bilateralen Abkommen variiert und damit in der Tendenz keine einheitliche Schutzwirkung besteht.

Besonders hervorzuheben sind die Sorgfaltspflichten des Kulturgütertransfergesetzes, die den Handel mit gestohlenem und unrechtmäßig verbrachtem Kulturgut unterbinden sollen.[211] Allgemeine Sorgfaltspflichten treffen neben dem Verkäufer auch den Erwerber, Vertreiber, Vermittler sowie den Ein- und Ausführenden eines Kulturgutes (vergl. Art. 24 Abs. 1 KGTG). Sie alle müssen nach bestem Wissen und Gewissen sicherstellen, dass das Kulturgut nicht „gestohlen oder gegen den Willen des Eigentümers abhanden gekommen“ ist. Besondere Sorgfaltspflichten treffen darüber hinaus den Kunsthandel und das Auktionswesen. Kulturgüter dürfen nur übertragen werden, wenn die übertragende Person nach den Umständen annehmen darf, dass das Kulturgut weder gestohlen worden ist, noch gegen den Willen der Eigentümerin oder des Eigentümers abhanden gekommen ist oder rechtswidrig ausgegraben oder eingeführt worden ist (vergl. Art. 16 Abs. 1 KGTG).

Ferner ist hervorzuheben, dass das Schweizer Umsetzungsgesetz in Art. 15 Abs. 1 nicht nur den Ankauf, sondern auch das Ausstellen von gestohlenen, abhanden gekommenen, rechtswidrig ausgegrabenen oder rechtswidrig ausgeführten Kulturgütern für Institutionen des Bundes verbietet. Mit dieser Vorschrift geht das Schweizer Umsetzungsgesetz sogar über den Wortlaut des Art. 7 a) UNESCO-Übereinkommens hinaus, der in Deutschland keine Umsetzung erfuhr.

b) Bewertung der Schweizerischen Umsetzung

In der Praxis führten die Sorgfaltspflichten zu sichtlich erhöhten Sorgfaltsbestrebungen beim Transfer von Kulturgütern.[212] Diese Sorgfaltspflichten sind im Besonderen geeignet, ein angemessenes Schutzniveau beim Kulturgutschutz zu erreichen.

Obwohl sich die Schweizer Umsetzung in weiten Teilen als gelungen darstellt und effektiven Schutz gewährleistet, ist das Erfordernis bilateraler Vereinbarungen kritisch zu sehen. Nur im Verhältnis zu den wenigen Ländern, mit denen derartige Vereinbarungen geschlossen wurden, derzeit sechs Länder,[213] wird umfangreicher Schutz gewährt, während dies im Verhältnis zur Mehrzahl der Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens nicht der Fall ist.

---

211 Siehe dazu auch die detaillierte Darstellung in Abschnitt I. IV.

212 Vergl. Widmer, Benno: Die Umsetzung der UNESCO-Konvention 1970 durch das Kulturgüterschutzgesetz in der Schweiz. In: SCHWEIZERISCHE UNESCO-KOMMISSION (Hrsg.) Die UNESCO-Konvention 1970 und ihre Anwendung: Standortbestimmung und Perspektiven, Baden-Baden 2010, S.41.

213 Italien (2006), Peru (2006), Griechenland (2007), Kolumbien (2010), Ägypten (2010) und Zypern (2013) – die Vereinbarung mit Zypern ist derzeit noch nicht rechtskräftig.

Ferner sind diese bilateralen Vereinbarungen mit erheblichem Aufwand verbunden und müssten mit einer großen Zahl von Vertragsstaaten (derzeit 123 Staaten) abgeschlossen werden, um eine volle Anwendung des UNESCO-Übereinkommens zu gewährleisten. Dieser Umstand erschwert die Herstellung eines einheitlichen Schutzniveaus. Auch aus diesen Gründen hat sich Deutschland gegen den Abschluss bilateraler Vereinbarungen entschieden.[214]

6. Vereinigte Staaten von Amerika

a) Das System der US-amerikanischen Umsetzung

Die USA haben 1983 das UNESCO-Übereinkommen von 1970 ratifiziert und im gleichen Jahr innerstaatlich umgesetzt.[215] Dabei gaben die USA einige Interpretationserklärungen und Vorbehalte zum UNESCO-Übereinkommen ab. Unter anderem behielten es sich die USA im Gegensatz zu den meisten anderen Vertragsstaaten vor, Ausfuhrbeschränkungen anderer Vertragsstaaten nicht automatisch durchzusetzen. Stattdessen setzen die USA, wie auch die Schweiz, auf bilaterale Zusatzabkommen („executive agreements“).

Der Ansatz des US-amerikanischen Umsetzungsgesetzes besteht darin, mittels bilateraler Abkommen Einfuhrbeschränkungen für gefährdetes nationales Kulturgut zu schaffen. Ferner fördert es Initiativen zur Erhaltung von Kulturerbe und die Schaffung von Vorkehrungen gegen die Plünderung des Kulturgutes einer Nation.[216] Das US-amerikanische Umsetzungsgesetz ist in seinem Anwendungsbereich jedoch wesentlich enger als das UNESCO-Übereinkommen. Ausdrücklich wurden nur Artikel 7 lit. b und Artikel 9 des Übereinkommens in nationales Recht umgesetzt.

Die USA haben die Rückgabepflicht aus Art. 7 lit. b UNESCO-Übereinkommen lediglich im Rahmen des Artikels 9 umgesetzt, der die Möglichkeit zu einstweiligen Maßnahmen, wie beispielsweise bilaterale Vereinbarungen, vorsieht.

Das amerikanische Recht verweist zur Bestimmung des geschützten Kulturgutes auf die Definition des Artikel 1 des UNESCO-Übereinkommens, wobei es für archäologische oder ethnologische Güter Konkretisierungen vornimmt. Archäologische Güter oder Fragmente müssen mindestens 150 Jahre alt sein und von kultureller Bedeutung (CPIA, Section 302(2)(C)(i)). Ethnologische Güter müssen das Produkt einer

214 Vergl. Ausführungen in Abschnitt I, II.1.

215 „Convention on Cultural Property Implementation Act – CPIA“.

216 Vergl. Papageorge K., Maria: Die UNESCO-Konvention von 1970: Die Erfahrungen der Vereinigten Staaten von Amerika. In: Schweizerische UNESCO-Kommission (Hrsg.) Die UNESCO-Konvention 1970 und ihre Anwendung: Standortbestimmung und Perspektiven, 2010, S. 51.

Stammes- oder nichtindustriellen Gesellschaft und von besonderer Bedeutung für das kulturelle Erbe dieses Volkes sein, entweder aufgrund ihrer besonderen Charakteristika und ihrer vergleichsweisen Seltenheit oder aufgrund ihres Beitrags zum Wissen über die Ursprünge, die Entwicklung oder die Geschichte dieses Volkes (CPIA, Section 302(2)(C)(ii)).

Im Sinne des Artikels 9 des Übereinkommens, wird durch das Umsetzungsgesetz die Einfuhr von gefährdetem archäologischem und ethnologischem Kulturgut verboten. Welches archäologische oder ethnologische Kulturgut besonders geschützt ist, wird in bilateralen Vereinbarungen konkretisiert. Ohne bilaterale Vereinbarung sind ausländische Exportbeschränkungen in den USA nicht direkt anwendbar. Bilaterale Vereinbarungen werden vom US-Präsidenten, unterstützt durch ein beratendes Gremium,[217] mit anderen Staaten geschlossen (CPIA, Section 303 (a)(2)(A) und (B)). Der Präsident kann derartige Abkommen unter folgenden Voraussetzungen abschließen:

- Das kulturelle Erbe eines Vertragsstaates muss gefährdet sein im Sinne des Artikels 9 des Übereinkommens und der betroffene Vertragsstaat muss ein Gesuch an die USA gestellt haben (CPIA, Section 303(a)(1)(A));
- der ersuchende Staat muss selbst Maßnahmen zum Schutz des eigenen Kulturgutes ergriffen haben (CPIA, Section 303(a)(1)(B)); und
- der ersuchende Staat muss vergleichbare Einfuhrbeschränkungen im Bezug auf archäologisches oder ethnologisches Kulturgut geschaffen haben (CPIA, Section 303(a)(1)(B)).

Ferner ist zu beachten, dass die abgeschlossenen Abkommen jeweils nur für fünf Jahre gelten (CPIA, Section 303(b)), aber unbeschränkt oft verlängert werden können (CPIA, Section 303(e)).

Eine Besonderheit des amerikanischen Umsetzungsgesetzes ist, dass in Krisensituationen, in denen Kulturgut besonders gefährdet ist, der US-Präsident das Recht hat, auf Ersuchen eines betroffenen Staates, Kulturgüter mit Einfuhrbeschränkungen zu belegen (CPIA, Section 304(c)). Eine solche Krisensituation ist gegeben, wenn

- ein bisher nicht bekanntes Kulturgut mit besonderer Bedeutung der Gefahr ausgesetzt ist, zerstört zu werden;
- Kulturgut von einer Stätte stammt, die in besonderem Maße von Plünderung und Zerstörung betroffen oder bedroht ist;

[217] Das sog. „Cultural Property Advisory Committee“ gehört zum “Cultural Heritage Center” und ist Teil des amerikanischen Außenministeriums.

- Kulturgut einer bestimmten Zivilisation von Plünderung und Zerstörung bedroht ist.

Die aufgrund von bilateralen Abkommen oder sonstigen Maßnahmen in Krisensituationen geschützten Kategorien von Kulturgütern werden in einer Übersicht zusammengefasst und veröffentlicht, um die Kenntnisnahme für Handel und Zoll zu ermöglichen. Nach Veröffentlichung der Übersicht der Kategorien ist die Einfuhr des geschützten Kulturgutes verboten. Es sei denn, es kann eine Ausfuhrgenehmigung des Herkunftslandes oder andere Dokumentation vorgelegt werden, die belegt, dass die Ausfuhr rechtmäßig war (vergl. CPIA, Section 307(a)). Zudem kann das Kulturgut eingeführt werden, wenn der Importeur Beweise für einen rechtmäßigen Besitz darlegen kann („satisfactory evidence“).[218] Misslingt dieser Beweis, so hat der Zoll die Freigabe des Gutes aus der zollamtlichen Verwahrung zu verweigern und es in einem Zollverschlusslager aufzubewahren. Das Risiko und die Kosten werden vom Warenempfänger getragen (CPIA, Section 307(b)). Kann ein Nachweis über die rechtmäßige Ausfuhr innerhalb von 90 Tagen nicht erbracht werden, so kann das Kulturgut endgültig beschlagnahmt oder eingezogen werden.

In Umsetzung des Artikels 7 lit. b (i) des UNESCO-Übereinkommens verbietet das US-amerikanische Umsetzungsgesetz die Einfuhr von Kulturgut, das in einem anderen Vertragsstaat aus einem Museum, einer religiösen oder weltlichen öffentlichen Stätte oder einer ähnlichen Einrichtung gestohlen wurde; vorausgesetzt, dass dieses Kulturgut in das Inventar der betreffenden Einrichtung aufgenommen war. Dies schafft eine ständige Einfuhrbeschränkung für Kulturgut, das aus einem der anderen Vertragsstaaten gestohlen wurde (CPIA, Section 308).

Im Bezug auf die bilateralen Vereinbarungen ist festzustellen, dass häufig eine dauerhafte Zusammenarbeit bei Erhaltungsmaßnahmen, ein gegenseitiger Austausch von Kulturgut oder Dauerleihgaben mit vereinbart werden. Dies ist jedoch nicht verwunderlich, als das Umsetzungsgesetz dem US-Präsidenten aufträgt, im Gegenzug zum dem von den USA gewährten Schutz ausländischen Kulturgutes, dem ausländischen Staat eine Verpflichtung aufzuerlegen, zukünftig in einen Austausch seiner archäologischen und ethnologischen Güter mit den USA einzutreten (vergl. CPIA, Section 303 (a)(4)).

[218] Die detaillierten Anforderungen sind zu finden in: CPIA, Section 307(b)(2).

b) Bewertung der US-amerikanischen Umsetzung

Nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen können bilaterale Abkommen ausgehandelt werden, die alle fünf Jahre überprüft und verlängert werden müssen. Derzeit sind 16 derartige bilaterale Vereinbarungen in Kraft.[219] Geschützt sind damit lediglich die in diesen Abkommen bezeichneten Kategorien von ethnologischen und archäologischen Kulturgütern, sowie gestohlenes Kulturgut aus öffentlichen Einrichtungen. Andere national bedeutende Kulturgüter und solche, die aus Privatbesitz gestohlen wurden, sind hingegen nicht umfasst. Damit wird ausländisches Kulturgut in den USA nur eingeschränkt geschützt.

Würden, diesem Regelungsansatz folgend, alle 123 UNESCO-Vertragsstaaten bilaterale Vereinbarungen als Voraussetzung für einen Schutz national wertvollen Kulturgutes vorsehen, so müssten derzeit ca. 7.500 bilaterale Vereinbarungen[220] geschlossen werden. Dies zeigt deutlich, dass dieser Weg recht aufwendig ist, um einen universellen Kulturgutschutz zu gewährleisten, wie es Ziel des UNESCO-Übereinkommens von 1970 war und ist.

Vielmehr führten diese bilateralen Abkommen im Ergebnis zu einer mannigfaltigen Rechtszersplitterung ganz abgesehen von dem Aufwand, der mit dem Abschluss solcher Vereinbarungen verbunden ist. Daher sollten derartige Abkommen wohl eher zur Regelung von Sonderfällen, z.B. in Krisensituationen, Verwendung finden, wie dies vom UNESCO-Übereinkommen und wohl auch von den USA anfänglich angedacht war.

7. Kanada

a) System der kanadischen Umsetzung

Kanada hat 1978 das UNESCO-Übereinkommen von 1970 ratifiziert. Ein nationales Umsetzungsgesetz[221] wurde 1985 geschaffen.

Anstatt wie die USA oder die Schweiz auf bilaterale Abkommen zu setzen, hat Kanada einen anderen Weg gewählt. In Kanada gilt die unrechtmäßige Ausfuhr von Kulturgut aus einem UNESCO-Vertragsstaat generell auch als rechtswidrige Einfuhr nach Kanada (vergl. CPIEA, Section 37(2)). Diese Regelung überlässt es dem Herkunftsstaat, zu bestimmen, welches Kulturgut er als besonders bedeutend unter

---

219 Eine aktuelle Übersicht ist zu finden unter: http://eca.state.gov/cultural-heritage-center/cultural-property-protection/bilateral-agreements (Stand April 2013).

220 123 Vertragsstaaten müssten mit jeweils 122 anderen Vertragsstaaten eine Vereinbarung schließen, d.h. (123 x 122) : 2 = 7.503 Vereinbarungen.

221 „Canadian Cultural Property Import and Export Act - CPIEA".

Schutz stellen möchte. Die unrechtmäßige Einfuhr von derart geschütztem Kulturgut ist zudem strafbewährt (CPIEA, Section 43 und 45).

Bemerkenswert am kanadischen Umsetzungsgesetz ist indes, dass es keine ausdrückliche Anspruchsgrundlage für die Rückgabe von gestohlenem Kulturgut enthält. Es enthält lediglich Verfahrensbestimmungen. So wendet sich der Herkunftsstaat mit einem schriftlichen Rückgabeersuchen an den kanadischen Generalstaatsanwalt (CPEIA, Section 37(3)). Befindet sich das betroffene Kulturgut auf kanadischem Boden, so kann der kanadische Generalstaatsanwalt im Namen des Herkunftsstaates das Verfahren vor einem kanadischen Gericht eröffnen (CPEIA, Section 37(6)). Kommt das zu erkennende Gericht zu dem Schluss, dass das betroffene Kulturgut unrechtmäßig nach Kanada eingeführt wurde, so kann es die Rückgabe in den Herkunftsstaat anordnen. Dabei kann dem unrechtmäßigen Besitzer, der das betroffene Kulturgut herausgeben muss, eine Entschädigung zugesprochen werden, falls er das Gericht überzeugen kann, dass er das Eigentum oder den Besitz gutgläubig erworben hatte, er also nicht wusste, dass das betroffene Kulturgut unrechtmäßig eingeführt wurde (CPEIA, Section 37).

b) Bewertung der kanadischen Umsetzung

Die kanadische Umsetzung besticht durch ihre Einfachheit. Die kanadische Regelung erkennt die Entscheidung ausländischer Staaten an, gewisse Teile ihres kulturellen Erbes besonders zu schützen. Genau in dem Maße, wie ein anderer Staat dies für sich zuvor festgelegt hat, kann der Schutz in Kanada umgesetzt werden, ohne dass der Aufwand bilateraler Abkommen entsteht.

8. Japan

a) System der japanischen Umsetzung

Nach der Ratifikation des UNESCO-Übereinkommen durch Japan 2002 erfolgte die innerstaatliche Umsetzung im gleichen Jahr.[222] Dies wurde zum Anlass genommen, das Gesetz zum Schutz von Kulturgut von 1950 zu ändern.[223]

Das Umsetzungsgesetz findet nach seinem Artikel 2 Anwendung auf Kulturgut von Drittstaaten, soweit es von einem Vertragsstaat des UNESCO-Übereinkommens gem. Artikel 1 des Übereinkommens als besonders wichtig bezeichnet worden ist.

222 Gesetz über Kontrollen der unerlaubten Aus- und Einfuhr von Kulturgut.

223 Erste gesetzliche Regelungen zum Kulturgutschutz bereits in der Meiji-Zeit (1868-1912).

Geschützt wird indes gem. Artikel 3 des Umsetzungsgesetzes nur solches Kulturgut, das im Sinne des Artikels 7 lit. b (i) des UNESCO-Übereinkommens aus einem Museum oder einer ähnlichen Einrichtung gestohlen wurde. Dieses erklärt der Minister für Bildung, Kultur, Sport, Wissenschaft und Technologie auf Notifikation eines Vertragsstaats an das japanische Außenministerium zum spezifizierten ausländischen Kulturgut.

Ein besonderer Rückgabeanspruch ist im Umsetzungsgesetz nicht geregelt. Vielmehr bleibt es bei den allgemeinen zivilrechtlichen Ansprüchen. Das Umsetzungsgesetz bestimmt in Artikel 6 lediglich eine Verlängerung der Frist, innerhalb derer der Verletzte des Diebstahls die Herausgabe des gestohlenen Gegenstands von dem gutgläubigen Erwerber verlangen darf (Verlängerung von zwei auf zehn Jahre). Zugleich ordnet Artikel 6 Abs. 2 an, dass der Verletzte dem gutgläubigen Erwerber als Entschädigung den Kaufpreis zu ersetzen hat.

b) Bewertung der japanischen Umsetzung

Da das japanische System des Abwanderungsschutzes ähnlich dem deutschen einen Schutz nur für eigens durch besonderen, bekanntgemachten Akt unter Schutz gestellte Kulturgüter vorsieht, ging der japanische Gesetzgeber bei der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens – wie der deutsche Gesetzgeber von 2007 – davon aus, dass auch die anderen Vertragsstaaten ihre Kulturgüter entsprechend schützen würden. Diese Annahme hat sich nicht bestätigt. Anders als der deutsche Gesetzgeber hat Japan diese Annahme aber nicht im Gesetz mit einem Listenprinzip festgeschrieben, sondern lediglich eine Bezeichnung des Kulturgutes als besonders bedeutsam gem. Art. 1 des UNESCO-Übereinkommens verlangt. Auch wird keine Eintragung in ein in Japan öffentlich zugängliches Verzeichnis vorgeschrieben.

Unabhängig davon beschränkt Japan den Schutz und die Rückgabepflicht aus dem UNESCO-Übereinkommen auf gestohlene Kulturgüter.[224] Selbst innerhalb dieses schmalen Anwendungsbereich sieht das japanische Umsetzungsgesetz keinen eigenen Rückgabeanspruch für Kulturgut vor, sondern verweist auf die allgemeinen Vorschriften des Zivilrechts, bei deren Anwendung es nur eingeschränkte Erleichterungen hinsichtlich der Verfristung des Herausgabeanspruchs gegenüber dem gutgläubigen Erwerber gewährt.

[224] So auch Keun-Gwan Lee, in: An overview of the Implementation of the 1970 Convention in Asia, Report to be presented at the Second Meeting of State Parties to the 1970n Convention, 2012, S. 13.

9. Niederlande

a) System der niederländischen Umsetzung

Die Niederlande haben das UNESCO-Übereinkommen 2009 ratifiziert und haben es im selben Jahr innerstaatlich umgesetzt.[225] Im Kern hat der niederländische Gesetzgeber den Rückgabemechanismus der Richtlinie 93/7/EWG auf den Rückgabeanspruch für UNESCO-Vertragsstaaten ausgedehnt.

Eine Umsetzung der Verpflichtung aus Artikel 6 des Übereinkommens, eine Ausfuhr von Kulturgut nur mit Ausfuhrbescheinigung zuzulassen, war nicht erforderlich, da entsprechende Bestimmungen bereits im Kulturbesitzerhaltungsgesetz[226] und damit in Zusammenhang stehenden Vorschriften des Niederländischen Bürgerlichen Gesetzbuchs[227] enthalten waren.

Nach Artikel 3 des Umsetzungsgesetzes ist es verboten, Kulturgut in die Niederlande einzuführen, das aus dem Gebiet eines Vertragsstaats des UNESCO-Übereinkommens unter Verstoß gegen dessen Bestimmungen hinsichtlich der Ausfuhr und der Eigentumsübertragung von Kulturgut verbracht worden ist. Unter Kulturgut sind dabei gem. Art. 1 lit. d des Umsetzungsgesetzes Kulturgüter zu verstehen, die vom jeweiligen Staat als wichtig für Archäologie, Vorgeschichte, Geschichte, Literatur, Kunst oder Wissenschaft bezeichnet worden sind und zu einer der Kategorien von Kulturgut aus Art. 1 des UNESCO-Übereinkommens gehören.

Anders als die meisten anderen UNESCO-Vertragsstaaten gewähren die Niederlande diesen Rückgabeanspruch des UNESCO-Übereinkommens nicht nur dem Herkunftsstaat, wie dies das UNESCO-Übereinkommen vorsieht, sondern auch dem privatrechtlichen Eigentümer. Dieser ist gemäß den eigens eingefügten bzw. geänderten Artikel 1011a-1011d, 1012 der niederländischen Zivilprozessordnung[228] auf dem Zivilrechtsweg durchzusetzen. Daneben stellt der Verstoß gegen Artikel 3 des Umsetzungsgesetzes eine unerlaubte Handlung dar und kann als solche Grundlage für Schadensersatzansprüche oder einstweilige Anordnungen sein.

---

225 Implementation of the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property adopted in Paris on 14 November 1970 [1970 UNESCO Convention on the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property (Implementation) Act] as enacted on 12 June 2009, Staatsblad 2009, 255 – Wet van 12 juni 2009 tot uitvoering van de op 14 november 1970 te Parijs tot stand gekomen Overeenkomst inzake de middelen om de onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van culturele goederen te verbieden en te verhinderen [Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970 inzake onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van cultuurgoederen], Staatsblad 2009, 255.

226 Law on Cultural Heritage Preservation - Wet tot behoud van cultuurbezit.

227 Art. 3:86a Abs. 2 und 3:99 Abs. 2 des Niederländischen Bürgerlichen Gesetzbuches.

228 In dem Titel, der auch den Rückgabeanspruch nach Richtlinie 93/7/EWG behandelt.

Die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens erfolgte – in Anlehnung an Bestimmungen der UNIDROIT-Konvention von 1995 – insbesondere durch Änderungen des Zivilrechts.[229] Dadurch wird dem Besitzer des zurückgeforderten Kulturgutes die Einrede des gutgläubigen Erwerbs abgeschnitten. Zugleich wird das erkennende Gericht verpflichtet, ihm eine angemessene Entschädigung zuzusprechen, wenn er bei Erwerb des Kulturgutes mit gebotener Sorgfalt gehandelt hat.[230] Die hierbei geltenden Sorgfaltspflichten differenzieren in ihren Anforderungen zwischen Kunsthändlern, Museen und Personen ohne spezielle Sachkenntnis.[231]

Bis zur Zahlung der Entschädigung wird dem Besitzer ein Zurückbehaltungsrecht am Kulturgut eingeräumt.[232] Ferner wird für der Rückgabe unterliegendes Kulturgut die Ersitzung ausgeschlossen.[233] Schließlich wird für den Rückgabeanspruch eine Verjährung innerhalb von fünf Jahren ab Kenntnis von Ort des Kulturgutes und Person des Besitzers oder spätestens dreißig Jahre ab Verbringung des Kulturgutes aus dem Gebiet des Herkunftsstaats festgesetzt. Bei Kulturgut aus öffentlichen Sammlungen[234] beträgt die Höchstfrist 75 Jahre.

Das Umsetzungsgesetz ermächtigt in Artikel 10 den niederländischen Kulturminister, ein Kulturgut für bis zu zwölf Wochen (einmal verlängerbar um weitere zwölf Wochen) in Verwahrung zu nehmen, wenn der Verdacht besteht, dass gegen das Einfuhrverbot des Artikel 3 des Umsetzungsgesetzes verstoßen wurde, um dem Herkunftsstaat Gelegenheit zu geben, seinen Herausgabeanspruch durch Beschlagnahme zu sichern.

b) Bewertung der niederländischen Umsetzung

Der Rückgabeanspruch nach dem niederländischen Umsetzungsgesetz ist im Gegensatz zum deutschen Umsetzungsgesetz von seinem Anwendungsbereich her nicht eingeschränkt, da die Definition des geschützten Kulturgutes nicht auf ein Listenprinzip verweist, sondern ohne zusätzliche Voraussetzungen auf Artikel 1 des UNESCO-Übereinkommens. Die Niederlande überlassen daher den Herkunftsstaaten die Entscheidung, auf welche Weise (etwa Listen- oder Kategorienprinzip) sie ihr Kulturgut schützen, und respektieren somit deren Rechtstraditionen. Der Rückgabeanspruch wird für jegliches Kulturgut gewährt, das unter Verstoß gegen die im Herkunftsstaat geltenden Bestimmungen eingeführt wurde. Zusätzliche Hürden, wie das

229 Vergl. Van der Horst, N.M. The Dutch Ratification of UNESCO: Implementation acts and the protection of cultural property, in: Art, Antiquity and Law, Vol. XV, Issue 3, October 2010, S.270.

230 Art. 3:86b des Niederländischen Bürgerlichen Gesetzbuchs.

231 Art. 3:87a des Niederländischen Bürgerlichen Gesetzbuchs.

232 Art. 3:86b Abs. 3 des Niederländischen Bürgerlichen Gesetzbuchs.

233 Abs. 3 des Art. 3:99 des Niederländischen Bürgerlichen Gesetzbuchs.

234 Die Definition entspricht der aus Art. 1 Abs. 1 Richtlinie 93/7/EWG.

Erfordernis der Eintragung in ein zugängliches Verzeichnis, wie dies gem. § 6 Abs. 2 Satz 2 KultGüRückG in Deutschland der Fall ist, werden nicht aufgestellt.

Der Rückgabeanspruch läuft weitgehend parallel mit dem Rückgabeanspruch nach Richtlinie 93/7/EWG, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die verlängerte Erlöschensfrist des Rückgabeanspruches für Kulturgut aus öffentlichen Sammlungen. Demgegenüber wird die Verjährung ab Kenntnis sogar auf fünf Jahre ausgedehnt (nach Richtlinie derzeit ein Jahr).

Hervorzuheben ist ferner das grundsätzliche Einfuhrverbot für Kulturgut, das nach dem Recht des Herkunftsstaates unrechtmäßig verbracht wurde. Dieses Einfuhrverbot ist wesentlich leichter durchzusetzen, als die Einfuhrkontrolle für ausländisches Kulturgut nach § 14 KultGüRückG, das die Einfuhr an die Eintragung durch die Vertragsstaaten in ein in Deutschland geführtes Verzeichnis voraussetzt.[235]

Dem steht gegenüber, dass der Rückgabeanspruch des niederländischen Umsetzungsgesetzes – anders als in Deutschland – auf dem Zivilrechtsweg zu verfolgen ist, was die zahlreichen geschilderten Anpassungen im Zivil- und Zivilprozessrecht erforderlich machte.

III. Allgemeine Sorgfaltspflichten für den Handel mit Kulturgut

Die Rückgabe unrechtmäßig verbrachten Kulturgutes an den Herkunftsstaat ist aber nur ein Aspekt im Vorgehen gegen den illegalen Handel mit Kulturgut. Dieser wichtigen, aber reaktiven Maßnahme sind Maßnahmen zur Verhütung des illegalen Handelns voranzustellen. So verpflichtet Art. 13 a des UNESCO-Übereinkommen die Vertragsstaaten, „im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung, mit allen geeigneten Mitteln Übereignungen von Kulturgut zu verhüten, durch die eine rechtswidrige Einfuhr oder Ausfuhr desselben begünstigt werden könnte."

Wie diese Verpflichtung in nationales Recht umgesetzt wird, ist den jeweiligen Vertragsstaaten überlassen. Das deutsche Umsetzungsgesetz von 2007 sieht hier bisher keine Regelung vor. Zahlreiche Staaten haben zivilrechtliche bzw. strafrechtliche Sondervorschriften geschaffen, um der Verpflichtung nach Art. 13 a des UNESCO-Übereinkommens nachzukommen. Eine interessante Lösung bietet hier vor allem das Schweizer Umsetzungsgesetz von 2003, das gesetzliche Sorgfaltspflichten bei der Übereignung von Kulturgut vorsieht. Nach Art. 16 des Kulturgütertransfergesetzes (KGTG) dürfen Kulturgüter „im Kunsthandel und im Auktionswesen" nur übertra-

[235] Vergl. Abschnitt D. III. 3.e.

gen werden, „wenn die übertragende Person nach den Umständen annehmen darf, dass das Kulturgut:

- nicht gestohlen worden,
- nicht gegen den Willen der Eigentümerin oder des Eigentümers abhanden gekommen,
- nicht rechtswidrig ausgegraben und
- nicht rechtswidrig eingeführt worden ist.“

Diese Sorgfaltspflichten werden durch umfangreiche Dokumentations-, Informations- und Aufbewahrungspflichten ergänzt (Art. 16 Abs. 2 KGTG):

- Dokumentation des Erwerbsvorganges, der Identität des Verkäufers sowie Vorlage einer schriftlichen Erklärung des Verkäufers, dass dieser berechtigt ist, über das Kulturgutes zu verfügen,
- Information des Kunden über Ein- und Ausfuhrbeschränkungen der Vertragsstaaten sowie
- Aufbewahrung der Aufzeichnungen und Belege für einen Zeitraum von 30 Jahren (Art. 16 Abs. 3 KGTG).

In der Praxis laufen die Sorgfaltspflichten gepaart mit den Dokumentationspflichten, die über die Regelung des deutschen § 18 KultGüRückG hinausgehen, auf eine schriftliche Zusicherung des Verkäufers hinsichtlich der einwandfreien Herkunft des Kulturgutes hinaus. Nach § 16 Abs. 2 KGTV gelten die Sorgfaltspflichten für Kulturgüter, deren Ankaufswert bzw. Schätzwert über 5.000 CHF (ca. 4.160 Euro) liegt. Dieser Schwellenwert gilt jedoch nicht bei archäologischen oder paläontologischen Kulturgütern, ebenso wenig bei „Teilen zerstückelter künstlerischer oder geschichtlicher Denkmäler oder Teilen von Ausgrabungsstätten“ (vergl. Art.16 Abs. 3 KGTV). Folglich gelten die Sorgfaltspflichten des Handels bei archäologischen Kulturgütern, die immer wieder Probleme in der eindeutigen Herkunftsangabe bereiten, unabhängig vom tatsächlichen oder geschätzten Wert.

Nach Angaben des Schweizer Bundesamtes für Kultur in Bern ist es seit Inkrafttreten des Gesetzes im Jahre 2005 bereits zu mehreren strafrechtlichen Verurteilungen aufgrund des Verstoßes gegen die Sorgfaltspflichten gekommen (vergl. Strafbarkeit nach Art. 25 i.V.m. Art. 16 KGTG). Das Strafmaß sieht Geldstrafen bis zu 20.000 CHF (ca. 16.650 Euro) vor. Das vorsätzliche Einführen, Verkaufen, Vertreiben, Vermitteln, Erwerben, Ausführen oder unrichtige Deklarieren von gestohlenen oder abhanden gekommenen Kulturgütern wird nach Art. 24 KGTG sogar mit Freiheitstrafe

von bis zu einem Jahr oder Geldbuße von bis zu 100.000 CHF (ca. 83.270 Euro) bestraft.

Mit Einführung des Kulturgütertransfergesetzes ist – anders als zunächst vom Schweizer Kunsthandel befürchtet – das Handelsvolumen des Schweizer Kunsthandels nicht rückläufig. Vielmehr verzeichnet die Schweiz seit 2005 wachsende Umsatzzahlen im Bereich des Kunst- und Antiquitätenhandels sowie des Versteigerergewerbes. Nach Angaben der Schweizer Fachstelle liegt dies auch daran, dass sich die Schweiz durch die neuen Regelungen vom Image der „dubiosen" Freihandelslager zu einem Kunsthandelsstandort mit klaren Sorgfaltspflichten gewandelt hat und dies als Wettbewerbsvorteil auch international vermarktet.

IV. Die rechtsverbindliche Rückgabezusage im internationalen Leihverkehr

Der Leihverkehr ist ein zentraler Bestandteil des internationalen kulturellen Austausches und wird von der Bundesregierung begrüßt und gefördert. Auch die EU hat mit ihren Initiativen zur „Collection Mobility“ die Förderung des Austausches von Kulturgut zu einem ihrer Hauptanliegen im Kulturbereich erklärt. Der Leihverkehr betrifft primär die Leihe zwischen Museen zum Zwecke von Ausstellungen, in geringerem Maße aber auch für Restaurierungen und Forschungszwecke.

In den letzten Jahren hat die Zahl nationaler Regelungen zur Erteilung einer Rückgabezusage deutlich zugenommen. Im internationalen Leihverkehr mit einigen großen staatlichen Museen ist eine Ausleihe ohne Erteilung einer Rückgabezusage oft gar nicht mehr möglich. Die deutsche Regelung der Erteilung einer rechtsverbindlichen Rückgabezusage nach § 20 KultgSchG von 1998 hat sich grundsätzlich bewährt, auch wenn im Rahmen einer Novellierung einige Konkretisierungen zur besseren praktischen Anwendung vorgenommen werden sollten.[236] Im Folgenden sollen einige Verfahren anderer Staaten zur Erteilung der Rückgabezusage vergleichsweise herangezogen werden. Besonders das Schweizer Modell von 2003 wird oft als positives Beispiel einer klaren und transparenten Regelung angeführt.

1. Das Schweizer Modell der Rückgabezusage

Die Schweiz hat 2003 im Kulturgütertransfergesetzes (Art. 10-13 KGTG) eine Regelung zur Beantragung einer behördlichen „Rückgabegarantie“ beim Bundesamt für Kultur (BAK) für die leihweise Überlassung eines Kulturgutes aus dem Ausland getroffen. Eine solche Rückgabegarantie wird allerdings nur für Kulturgüter aus einem Vertragsstaat des UNESCO-Übereinkommens erteilt. Ähnlich wie in Deutschland und Frankreich ist eine behördliche Genehmigung Voraussetzung für die rechtsverbindliche Wirkung der Rückgabezusage.

Ein Antrag auf eine „Rückgabegarantie“ muss von der leihnehmenden Institution gestellt (Art. 10 KGTG) und im Schweizer Bundesblatt veröffentlicht werden (Art. 11 Abs. 1 KGTG). Die Veröffentlichung findet zusätzlich auf der Homepage des Schweizer Bundesamts für Kultur (BAK) unter „Eingereichte Anträge“ statt.[237] Innerhalb von 30 Tagen können in ihren Rechten Betroffene (z.B. Eigentümer) gegen eine solche Rückgabegarantie vorgehen (Art. 11 Abs. 3 KGTG). Eine Rückgabegarantie wird nur erteilt, wenn

---

236 Vergl. Ausführungen in Abschnitt C. III.

237 Eingereichte Anträge auf Erteilung einer Rückgabegarantie sind einsehbar unter: http://www.bak.admin.ch/kulturerbe/04371/04388/04389/index.html?lang=de.

- niemand mit schriftlicher „Einsprache“ einen Eigentumstitel am Kulturgut geltend gemacht hat,
- die Einfuhr des Kulturgutes nicht rechtswidrig ist und
- der Leihvertrag die Vereinbarung enthält, dass das Kulturgut nach Ablauf der Leihfrist in den Entsendestaat zurückkehrt (Art. 12 Abs. 2 KGTG).

Die in der Schweiz vorgesehene Regelung der Veröffentlichung und des Einspracheverfahrens (Art. 11 KGTG) hat den Vorteil, dass – anders als in Deutschland – einer Verletzung der Eigentums- und Justizgewährungsgarantie sowie einer möglichen Kollision mit internationalen Rückgabepflichten (so z.B. aus Richtlinie 93/7/EWG oder dem UNESCO-Übereinkommen) vorgebeugt wird.

2. Die Rückgabezusage in anderen Rechtsordnungen

Im Hinblick auf den Eintritt der Immunitätswirkung bei geliehenem Kulturgut kann grundsätzlich zwischen drei verschiedenen nationalen Ausgestaltungen differenziert werden: Ein Teil der Rechtsordnungen sieht – ähnlich wie § 20 Abs. 1 KultgSchG – ein Antragsverfahren vor, in dem der Leihgeber um die Erteilung einer rechtsverbindlichen Rückgabezusage ersuchen muss. Dies ist beispielsweise der Fall in Liechtenstein,[238] Österreich,[239] der Schweiz[240] und den USA (Bundesrecht).[241]

Die zweite Kategorie umfasst jene Staaten, deren Rechtsordnungen eine Art Mischform aus ministerieller Einzelfallentscheidung und automatischem Eintritt der Immunitätswirkung vorsehen, wie etwa im Vereinigten Königreich,[242] Frankreich[243] und Israel.[244]

---

238 Art. 4 Gesetz über die vorübergehende sachliche Immunität von Kulturgut (Kulturgut-Immunitäts-Gesetz, KGIG) vom 23.11.2007, Liechtensteinisches Landesgesetzblatt, 2008, Nr. 9, ausgegeben am 15. Januar 2008, S. 462 f.

239 § 1 Bundesgesetz über die vorübergehende sachliche Immunität von Kulturgut- Leihgaben zum Zweck der öffentlichen Ausstellung (Kulturgut-Leihgabengesetz), BGBl. I Nr. 133/2003 in der Fassung BGBl. I Nr. 65/2006.

240 Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer (KGTG) vom 01.06.2005 zur Umsetzung der UNESCO-Konvention 1970, AS 2005, 1869 und Kulturgütertransferverordnung (KGTV) vom 13.04.2005 AS 2005, 1883.

241 Immunity from Seizure Act 22 U.S.C. § 2549 von 1965 Exemption from Judicial Seizure of Cultural Objects Imported for Temporary Exhibition, Pub. L. No. 89-259 (S. 2273), 79 Stat. 985 (1965) (codified at 22 U.S.C. §§ 2459 (1994)).

242 Tribunals, Courts and Enforcement Act vom 31. Dezember 2007, Part 6: Protection of Cultural Objects on Loan.

243 Loi N° 94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d’ordre économique et financier, in der Fassung v. 17. Dezember 2004, JO n° 184 du 10/08/1994.

244 Law on Lending of Cultural Objects vom 1. März 2007, Gesetzesentwurf und -kommentar aufgeführt in Government Proposed Law 161, 6. Adar A 5767 (15. Februar 1005), S. 564.

Eine dritte Kategorie bilden schließlich jene Rechtsordnungen, die den Eintritt einer automatischen Immunität vorsehen, wie es beispielsweise in Belgien[245] und einzelnen US-Bundesstaaten[246] der Fall ist.

[245] Code Judiciare, Art. 1412 eingefügt durch Art. 2 des Gesetzes vom 14. Juni 2004.

[246] Soweit ersichtlich, existieren in den Bundesstaaten New York, Rhode Island, Pennsylvania, Tennessee und Texas eigenständige Regelungen.

J. Ergebnisse

Einige Elemente des Kulturgutschutzrechts in Deutschland haben sich bewährt und sollten beibehalten werden. In anderen Punkten erweisen sich die gesetzlichen Regelungen allerdings als überarbeitungsbedürftig. Dies gilt gleichermaßen sowohl für die Regelungen des Abwanderungsschutzes, die im Kern nahezu unverändert seit 1955 gelten, als auch für die Regelungen des Kulturgüterrückgabegesetzes. Die Novellierung 2007 erweist sich rückblickend als unverzichtbarer Schritt hin zu einem modernen Kulturgutschutzrecht, das in seinen Grundzügen auch internationalen Standards genügen kann, auch wenn sich nicht alle Erwartungen des Gesetzgebers von 2007 erfüllt haben. Hier gilt es im Rahmen einer weiteren Novellierung nachzubessern, um bestehende Rechtsunklarheiten, Schutzlücken und Anwendungsdefizite auszuräumen.

I. Eckpunkte für eine Novellierung des Kulturgutschutzrechts

Für eine Novellierung lassen sich anhand der vorgenommenen Evaluierung folgende Eckpunkte aufstellen:

1. Stärkung des Abwanderungsschutz

Das in der Rechtstradition seit 1919 bestehende „Listenprinzip“ hat sich für den Abwanderungsschutz in Deutschland im Grundsatz bewährt und sollte im Kern beibehalten werden. Derzeit gibt es ca. 2.700 Eintragungen national wertvollen Kultur- und Archivgutes, die – insbesondere bei Sammlungen und Archiven – eine Vielzahl von Einzelobjekten umfassen. Das „Listenprinzip“ sorgt für Transparenz und Rechtssicherheit für die Eigentümer, die zuständigen Landesbehörden und den Zoll. Durch die seit 2007 gesetzlich bestehende Möglichkeit der Eintragung von Sammlungen durch die Länder ist eine Erweiterung vorgenommen worden, die zukünftig eine eindeutige Identifizierbarkeit einzelner Sammlungsbestandteile (z.B. bei Herauslösung bzw. Diebstahl von Einzelstücken aus einer Sammlung) ggf. auch mit einer Abbildung erforderlich machen. Die Eintragung sollte durch die Länder intensiviert und anhand eindeutigerer Eintragungskriterien harmonisiert werden. Die Labelfunktion „national wertvolles Kulturgut“ sollte verstärkt genutzt werden.

Gleichwohl wird auch mit einer forcierten Eintragungstätigkeit ein vollständiger Schutz des gesamten schützenswerten deutschen Kulturgutes nicht erreicht werden können, nicht zuletzt wegen des Problems der in der Regel fehlenden Kenntnis der

zuständigen Länderbehörden von eintragungswürdigem Kulturgut.[247] Auch würde eine solche „Volleintragung“ letztlich das Listenprinzip sprengen und gerade in Hinblick auf die angesprochene Labelfunktion entwerten. Es sollte daher erwogen werden, neben das Listenprinzip für national wertvolles Kultur- und Archivgut in Anlehnung an den in verschiedenen anderen Rechtsordnungen anzutreffenden Grundsatz, eine generelle Ausfuhrgenehmigungspflicht für Kulturgüter bestimmter Kategorien treten zu lassen. Dies würde – durch die Befassung der zuständigen Stellen mit dem Ausfuhrgenehmigungsantrag – die rechtzeitige Eintragung schützenswerten Kulturgutes ermöglichen. Bei entsprechender Gestaltung der Ausfuhrgenehmigung könnte Deutschland damit zugleich auch seiner Pflicht aus Art. 6 des UNESCO-Übereinkommens genügen, eine geeignete Bescheinigung über die genehmigte Ausfuhr von Kulturgütern einzuführen, wie dies bereits geltendes deutsches Recht ist für die Ausfuhr von Kulturgut außerhalb des EU-Binnenmarktes nach VO (EG) Nr. 116/2009.

2. Schaffung eines einheitlichen, kohärenten Kulturgutschutzgesetzes

Im Rahmen der Novellierung des Kulturgüterrückgaberechts (Kulturgüterrückgabegesetz und Ausführungsgesetz zur Haager Konvention, beide von 2007) und einer Anpassung des Abwanderungsschutzes (Kulturgutschutzgesetz von 1955) an EU-Standards könnten beide Bereiche in einem einheitlichen Gesetz zusammengeführt werden, da sie thematisch ineinandergreifen und zwei Seiten einer Medaille sind. Nur so wird eine Regelung „aus einem Guss“ möglich, die Redundanzen und Unschärfen vermeidet, Querverweise zwischen den verschiedenen Gesetzen überflüssig macht und eine systematisch schlüssige Umsetzung von EU- und völkerrechtlicher Vorgaben ermöglicht. Dadurch können die verschiedenen Rückgabemechanismen nach UNESCO-Übereinkommen, Richtlinie 93/7/EWG sowie Haager Konvention und Protokoll von 1954 zusammengefasst werden. Zudem kann der in der Irak-Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 fehlende Rückgabeanspruch geschaffen werden.

Ein solches Vorhaben deckt sich mit den Erfahrungen in anderen Staaten – so hat zum Beispiel die Schweiz gute Erfahrungen damit gemacht, die Regelungen des Kulturgutschutzes auf Bundesebene im Kulturgütertransfergesetz von 2003 zusammenzufassen. Auch Italien hat im Jahre 2004 ein einheitliches Kultur- und Landschaftsgütergesetz erlassen.

247 Vergl. Ausführungen in Abschnitt D. I. 1. a. (1).

3. Rechtsvereinfachung und Modernisierung

Eine Novellierung des Kulturgutschutzrechts auf Bundesebene ermöglicht deren Modernisierung in verfahrensrechtlicher und begrifflicher Hinsicht. Schutzlücken können geschlossen und rechtstechnische Bereinigungen vorgenommen werden. Auch sollten gesetzliche Grundlagen für elektronische Information, Kommunikation und Transaktion geschaffen werden. Folgende Punkte seien hier hervorgehoben:

- Obwohl in Bund und Ländern das Verwaltungsverfahrensrecht in den 1970er Jahren kodifiziert wurde,[248] blieben die verfahrensrechtlichen Regelungen des Kulturgutschutzgesetzes auf dem Stand von 1955. Die aktuelle Rechtsprechung verdeutlicht, dass eine Anpassung dringend erforderlich ist.

- Die historisch bedingte, sachlich und verfahrensrechtlich nicht gebotene Trennung zwischen Kultur- und Archivgut sollte bei einer Novellierung aufgegeben werden. Damit könnte die Doppelung der Regelungen entfallen und erforderliche Sonderregelungen zusammengefasst werden.

- Bund und Länder haben 2010 das gemeinsame Online-Portal www.kulturgutschutz-deutschland.de eingerichtet. Das Portal informiert über Aufgaben und Rechtsgrundlagen des Kulturgutschutzes und enthält die „Datenbank national wertvolles Kulturgut“, die alle 32 Verzeichnisse national wertvollen Kultur- und Archivgutes der Länder umfasst. Die bisher erforderliche Erstellung eines „Gesamtverzeichnisses“ durch den Bund und dessen Veröffentlichung im Bundesanzeiger nach § 6 KultgSchG könnte durch Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Online-Datenbank entfallen. Auch die Veröffentlichung von Neueintragungen, Änderungen und Löschungen durch die Länder, die nach derzeitiger Rechtslage sowohl im Bundesanzeiger als auch nach dem jeweiligen Landesrecht erfolgen muss, könnte zukünftig im Online-Portal erfolgen und würde somit erhebliche Kosten auf Bundes- und Landesebene sparen. Die Bekanntmachung im Online-Portal ist somit für Bund und Länder nicht nur deutlich einfacher und kostengünstiger, sondern ermöglicht auch eine sofortige Aktualisierung der Eintragungen.

[248] Vergl. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253).

4. Abbau von Verwaltungsaufwand

Die bei der Novellierung 2007 gemachte Annahme, dass eine effektive Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens für die öffentlichen Haushalte kostenneutral erfolgen könne,[249] hat die Evaluierung nicht bestätigt. Die Anwendung des Kulturgüterrückgabegesetzes hat in Bund und Ländern zu Mehraufwand geführt, der bei einer Umsetzung gemäß §§ 14, 15 KultGüRückG nach den Vorstellungen des Gesetzgebers erheblich wäre.[250] Aus der Evaluierung ist deutlich geworden, dass die effektive Um- und Durchsetzung von EU- und völkerrechtlichen Vorgaben zwangsläufig zu höheren Kosten führt, will man nicht auf Dauer deutlich hinter deren Zielen zurückbleiben. Klar geworden ist auch, dass die derzeitige unzureichende gesetzliche Ausgestaltung nicht nur zu internationaler Kritik führt, sondern auch die EU- und völkerrechtlichen Möglichkeiten zum Schutz deutschen Kulturgutes nicht ausschöpft. Die Aufwendungen für Rückkäufe deutschen Kulturgutes aus dem Ausland in mindestens zweistelliger Millionenhöhe und die Abwanderung zahlreicher bedeutender Kulturgüter in den letzten Jahren haben gezeigt, dass bisher an der falschen Stelle gespart wird.

Trotz der Erkenntnis, dass eine Stärkung des Kulturgutschutzes für Bund und Länder nicht „zum Nulltarif“ zu bekommen ist, ist im Rahmen der Novellierung der Abbau von Verwaltungsaufwand in einzelnen Bereichen möglich:

- Abschaffung des bisher leerlaufenden Vertragsstaatenverzeichnisses nach KultgVV[251] zur Einfuhrgenehmigung von Kulturgut aus UNESCO-Vertragsstaaten,

- Neustrukturierung der „Zentralstellen“ nach Richtlinie 93/7/EWG auf Bund- und Länderebene: Statt wie derzeit 17 würde Deutschland über einen einheitlichen Ansprechpartner auf Bundesebene für Rückgabeersuchen von EU-Mitgliedstaaten verfügen, ohne dass Länderkompetenzen beschnitten wären,

- Abschaffung der Verpflichtung zur Bekanntmachung im Bundesanzeiger und in den Staatsanzeigern der Länder durch die Nutzung des Online-Portals www.kulturgutschutz-deutschland.de,

- Reduzierung des Verwaltungsaufwandes durch Nutzung der allgemeinen offenen Genehmigung nach Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1081/2012 der Kommission vom 9. November 2012 zur Ausfuhr für Kulturgut im internationalen Leihverkehr.

---

249 Vergl. Drucksache BT 16/1371 vom 4. Mai 2006, S. 2.

250 Vergl. Ausführungen in Abschnitt D. III. 3. e.

251 Verordnung über das Verzeichnis wertvollen Kulturgutes nach dem Kulturgüterrückgabegesetz (Kulturgüterverzeichnisverordnung (KultgVV) vom 15. Oktober 2008, BGBl I S. 2002.

5. Stärkung des Kunsthandelsstandortes Deutschland

Deutschland ist ein wichtiger Kunsthandelsstandort, dessen Stärkung und Reputation ein Anliegen der Bundesregierung ist. Für den deutschen Kunsthandel bedeutet die Schaffung eines einheitlichen Gesetzes mehr Transparenz, Vereinfachung und Rechtssicherheit. Die Schaffung von klaren Sorgfaltspflichten für den Handel mit Kulturgut stärkt das Vertrauen in den Kunsthandelsstandort, wie das Beispiel der Schweiz mit wachsenden Umsatzzahlen seit der Ratifikation des UNESCO-Übereinkommens zeigt, und bedeutet zusätzlich einen Wettbewerbsvorteil und ein Mehr an Verbraucherschutz.

Die konsequente Eintragung von Kulturgut als national wertvoll nützt dem deutschen Kunsthandelsstandort, da eingetragenes Kulturgut zwar an ausländische Käufer veräußert werden kann, aber Deutschland nicht ohne Ausfuhrgenehmigung verlassen darf. Veräußerungen von wichtigen Kulturgütern finden somit nicht in London oder New York, sondern in Deutschland statt. Folgende Verkäufe von national wertvollem Kulturgut in Deutschland belegen dies: die Holbein-Madonna 2011 (ca. 50 Mio. Euro), das Hamburger Stadtsiegeltypar 2012 (ca. 450.000 Euro) und der Fliegende Merkur von Hubert Gerhard 2012 (namhafter Millionenbetrag).

6. Vereinfachungen im internationalen Leihverkehr

Deutschland fördert den Kulturaustausch insbesondere im internationalen Leihverkehr zwischen Museen und anderen Institutionen. Dieses Anliegen muss auch bei einem verbesserten Abwanderungsschutz berücksichtigt werden. Die Nutzung der in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1081/2012 vorgesehenen allgemeinen offenen Genehmigung zur Ausfuhr von Kulturgut im Leihverkehr kann daher nicht nur den derzeitigen Verwaltungsaufwand reduzieren, sondern vereinfacht und stärkt somit auch den internationalen Leihverkehr für deutsche Institutionen.

II. Konkrete Verbesserungsvorschläge im Abwanderungsschutz

1. Legaldefinition von national wertvollem Kulturgut

Das Gesetz geht in § 1 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 KultgSchG von national wertvollem Kulturgut aus, wenn dessen Abwanderung „einen wesentlichen Verlust für den deutschen Kulturbesitz bedeuten würde." Diese sehr allgemein gehaltene Umschreibung für die Eintragung national wertvollen Kulturgutes hat nicht nur zu einer uneinheitlichen Eintragungspraxis der Länder, sondern auch zu einer erschwerten Nachvollziehbarkeit von Eintragungsentscheidungen geführt. Im Bewusstsein dieser Problematik haben sich die Länder auf als „Empfehlungen der KMK" veröffentlichte Eintragungskriterien verständigt. In der Praxis hat sich dies jedoch nicht als ausreichend erwiesen. Es erscheint deshalb sachdienlich, eine eindeutigere Definition für national wertvolles Kulturgut im Gesetz zu verankern.

2. Substanzschutz für national wertvolles Kulturgut

Die für national wertvolles Kulturgut bestehende Mitteilungspflicht des Besitzers bzw. Eigentümers hinsichtlich eines Ortswechsels, des Verlustes oder der Beschädigung des eingetragenen Kulturgutes (§ 9 Abs. 1 KultgSchG) sollte im Rahmen einer Novellierung um eine allgemeine Substanzerhaltungspflicht des Besitzers bzw. des Eigentümers ergänzt werden.

Möglich wäre dies durch eine Erstreckungsregelung in den Denkmalschutzgesetzen der Länder, mit der national wertvolles Kulturgut zugleich auch als Denkmal im Sinne des Landesrechts gilt. Die Möglichkeit des Schutzes beweglicher Denkmale ist in etlichen Denkmalschutzgesetzen der Länder bereits vorhanden, in anderen bedürfte es einer Rechtsanpassung. Ob hingegen eine sachgerechte Lösung auf Bundesebene zu erzielen ist, bleibt aufgrund der engen Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 a GG (Abwanderungsschutz) im Rahmen der Novellierung zu erörtern.

3. Nutzung der EU- und völkerrechtlichen Schutzmechanismen für denkmalgeschütztes Kulturgut

Das derzeitige System des Schutzes von Kulturgut vor Abwanderung ins Ausland umfasst nur solche Kulturgüter, die als national wertvoll in die Verzeichnisse der

Länder eingetragen sind. Bewegliches Kulturgut, das hingegen nur in den Denkmalverzeichnissen der Länder geführt ist, ist nicht vor Abwanderung ins Ausland geschützt. Somit ergibt sich der unbefriedigende Zustand, dass bewegliches Kulturgut, das in ein Denkmalverzeichnis eingetragen ist, zwar zunächst deutlich besser geschützt ist (Substanzerhaltungspflicht) als jenes Kulturgut, das als national wertvoll eingetragen ist.

Da insbesondere der EU-Rückgabemechanismus nach Richtlinie 93/7/EWG jedoch nur jenes Kulturgut umfasst, das als „nationales Kulturgut von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert“ eingestuft ist,[252] läuft der Schutz für in Denkmalverzeichnisse eingetragenes Kulturgut leer. Deutschland „verschenkt“ somit einen wesentlichen Schutz für sein Kulturgut, der andere EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, dieses im Fall unrechtmäßiger Verbringung zurückzugeben. Gleiches gilt auch für den Rückgabemechanismus nach UNESCO-Übereinkommen, das nach derzeitiger Umsetzung deutsches Kulturgut nur dann umfasst, wenn es gemäß § 1 Abs. 3 KultGüRückG als national wertvoll eingetragen wurde, obwohl der Schutzbereich des UNESCO-Übereinkommen mit „Kulturgut, das als besonders bedeutsam bezeichnet wurde“ deutlich weiter gefasst ist.[253]

Soweit dies Novellierungsbedarf auf Länderseite auslöst, ist der Weg über die Landesparlamente einzuschlagen. Bundesrechtlich regelbar ist dagegen eine Einbeziehung der in die jeweiligen Denkmalverzeichnisse eingetragenen beweglichen Kulturgüter, so dass auch diese unter den „Schutzschirm“ von EU-Recht und UNESCO-Übereinkommen fallen.

4. Schutz von öffentlichen Sammlungen

Mit der Änderung des Kulturgutschutzgesetzes 2007 ist auch die Eintragung von Kulturgut in öffentlichem Eigentum möglich (§ 18 KultgSchG). Dieser erweiterte Schutz von Kulturgut in öffentlichem Eigentum wurde durch den Beschluss der KMK vom 29. April 2010 dahingehend ergänzt, dass die Eintragung von Sammlungen in öffentlichem Eigentum vorrangig geprüft werden soll. Im Rechtsvergleich mit dem französischen Modell wird deutlich,[254] dass eine Eintragung von Sammlungen in öffentlichem Eigentum einen wesentlichen Baustein im Abwanderungsschutz darstellen kann, von dem in Deutschland bisher nur sehr wenig Gebrauch gemacht wurde.

---

252 Vergl. Art. 1 Nr. 1 der Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern.

253 Vergl. Art. 1 des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970.

254 Vergl. Abschnitt H. 2.

Frankreich schützt seine öffentlichen Sammlungen durch das besondere Schutzlabel der „Musées de France“ (das auch für private Museen vergeben werden kann), womit alle inventarisierten Objekte dieser Museen als „trésors nationaux“ gelten und folglich einem strikten Ausfuhrverbot unterliegen. Ähnlich wie im Vereinigten Königreich, wo nach den privatrechtlichen Gründungsstatuten der Museen (beispielsweise des British Museum u.v.a.) untersagt ist, Einzelstücke aus den Sammlungen zu veräußern, ist dies den als „Musées de France“ klassifizierten Museen über öffentlichrechtliche Vorschriften verwehrt. Die Einführung eines solchen Labels könnte auch in Deutschland nicht nur den Schutz von Kulturgut in öffentlichen Sammlungen ausgewählter Museen durch die Nutzung der EU- und völkerrechtlichen Schutzmechanismen stärken, sondern könnte zugleich als „Aushängeschild“ für die so ausgezeichneten Museen als Publikums- und Tourismusmagnet dienen.

III. Konkrete Verbesserungsvorschläge im Kulturgüterrückgaberecht

1. Schaffung effektiver Rückgabemechanismen und Einfuhrkontrolle

Der deutsche Gesetzgeber hat sich sowohl 1998 in der Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG als auch 2007 in Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens am deutschen „Listenprinzip“ von Einzeleintragungen und öffentlicher Bekanntmachung dieser Eintragungen orientiert. So sehr dies auch aus Gründen der Transparenz, der innerstaatlichen Rechtssicherheit und der überschaubaren Eintragungen national wertvollen Kulturgutes in Deutschland (rund 2.700) verständlich ist, so fern ist dies jedoch von den Vorgaben der Richtlinie und des UNESCO-Übereinkommens und steht im Widerspruch zu den Rechtstraditionen der überwiegenden Zahl der EU-Mitgliedstaaten und der übrigen UNESCO-Vertragsstaaten. Die Einschätzung, welches und wie viel Kulturgut ein Staat schützt, obliegt allein diesem Staat und liegt nicht im Ermessen ausländischer Gerichte oder Behörden. Der Schutz von Kulturgut nach dem deutlich weiter verbreiteten „Kategorienprinzip“ mit Alters- bzw. Wertgrenzen ist nicht nur in der Richtlinie 93/7/EWG und der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 angelegt und somit bereits schon jetzt geltendes deutsches Recht, sondern entspricht auch den rechtlichen Vorgaben anderer EU-Mitgliedstaaten.

Eine Novellierung sollte daher, wie beispielsweise in den Niederlanden, die Voraussetzungen des Rückgabeanspruches von UNESCO-Vertragsstaaten an die der EU-Mitgliedsstaaten anpassen und die – international nicht existierende – Voraussetzung der öffentlichen Bekanntmachung der Einzeleintragung fallen lassen. Erst so würde Deutschland den Schutz qua Gesetz, wie er in den meisten Staaten besteht, anerkennen und seiner Verpflichtung zur effektiven Umsetzung von EU-und Völkerrecht nachkommen.

Des Weiteren gilt es effektive Einfuhrkontrollen zu gewährleisten. Derzeit hat der deutsche Zoll kaum rechtliche Handhabe zur Kontrolle von nach Deutschland eingeführtem Kulturgut.[255] Sofern sich eine Straftat nicht gerade aus den Umständen aufdrängt, und damit die Einschaltung der Staatsanwaltschaft ermöglicht, stehen einer kulturgutrechtlichen Sachverhaltsaufklärung das Steuergeheimnis (§ 30 AO) oder die Geheimhaltungspflichten aus Artikel 15 Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 entgegen. Informationen über unrechtmäßig verbrachtes Kulturgut können aus diesem Grund nicht an die zuständigen Behörden der Länder weitergegeben werden. Die zollamtliche Kontrolle im Sinne des §16 Abs. 2 KultGüRückG läuft damit derzeit weitestge-

[255] Siehe die Ausführungen in Abschnitt D. III. 3. g.

hend leer. Erforderlich ist es daher, bei der Novellierung die Mitwirkung der Zollbehörden sowie eine Offenbarungsbefugnis für die Zollverwaltung klar zu regeln.

2. Schaffung eines einheitlichen Rechtsinstruments zur Sicherstellung

Ein neues, einheitliches Kulturgutschutzgesetz[256] ermöglicht auch die Schaffung eines einheitlichen Rechtsinstruments zur Sicherstellung von Kulturgut, um den zuständigen obersten Landesbehörden zunächst die erforderliche Tatsachenfeststellung, insbesondere was Herkunft und Echtheit der jeweiligen Kulturgüter betrifft, sowie die weitere Prüfung und Sicherung des Rückgabeanspruches zu ermöglichen. Das derzeitige Kulturgüterrückgabegesetz sieht die „Anhaltung" von Kulturgut vor (§ 8 Abs. 2 KultGüRückG), das Umsetzungsgesetz der Haager Konvention hingegen die „Sicherstellung" (§ 3 Abs. 2 KultgSchKonvAG). Beide Gesetze sehen zusätzlich die zollrechtliche „Beschlagnahme" vor,[257] wohingegen die unmittelbar als deutsches Recht geltende Irak-Verordnung der EU kein Instrument zur Sicherung des Rückgabeanspruches vorsieht. Auch der Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht bzw. das Strafverfahrensrecht hat in den Ländern zu Anwendungsschwierigkeiten in der Praxis geführt. Eine einheitliche Regelung zur Sicherstellung von Kulturgut und zur Zusammenarbeit der obersten Landesbehörden und dem Zoll würde hingegen Klarheit, Transparenz und Rechtssicherheit schaffen.

3. Regelungen zur Begutachtung und Kostentragung

Neben der Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen eines Rückgabeersuchens stellt sich auch die Frage nach der Identität, Echtheit und Herkunft des jeweiligen Kulturgutes. Das Kulturgüterrückgabegesetz sieht zwar in § 12 Abs. 1 Nr. 2 vor, dass die zuständigen Landesbehörden dem ersuchenden Staat die Überprüfung erleichtern sollen, ob der betreffende Gegenstand ein Kulturgut ist. Der ersuchende Staat hat jedoch keinen gesetzlichen Anspruch auf Zugang und Begutachtung des angehaltenen Kulturgutes, um sein Rückgabeersuchen zu substantiieren. Dies hat in der Praxis zu erheblichen Problemen geführt, zeigte sich doch erst in der – bisher aus Kulanz der obersten Landesbehörden gewährten – Begutachtung durch Experten des ersuchenden Staates, dass es sich bei bis zu 50% der begutachteten Kulturgüter um Fälschungen handelt, für die kein Rückgabeanspruch besteht.

256 Vergl. Ausführungen in Abschnitt J. I. 2.
257 Vergl. § 17 KultGüRückG sowie § 2 KultgSchKonvAG.

Auch für die Frage der Kostentragung für Begutachtung und Verwahrung des angehaltenen Kulturgutes gibt es derzeit keine hinreichende Regelung. Zwar regelt § 6 Abs. 6 KultGüRückG, dass „der ersuchende Staat die Kosten der Rückgabe und der zur Sicherung und Erhaltung erforderlichen Maßnahmen trägt“, nicht geregelt ist jedoch, wer die Kosten trägt, wenn keine Rückgabe an den ersuchenden Staat erfolgt. Eine Vollstreckung in einen ausländischen Staat ist weder diplomatisch geboten noch völkerrechtlich aufgrund der Staatenimmunität möglich; die Regelung des § 6 Abs. 6 KultGüRückG läuft damit leer. Im Ergebnis tragen somit derzeit die zuständigen Landesbehörden die Kosten für Anhaltung und Sicherung des jeweiligen Kulturgutes.

Im Rahmen einer Novellierung ist daher nicht nur eine Regelung für einen Anspruch auf Zugang und Begutachtung des ersuchenden Staates, sondern auch eine praktikable Regelung der Kostentragung von Sicherstellung und Verwahrung zu schaffen. Dies ist auch für das Strafverfahrensrecht von hoher Bedeutung. In Anlehnung an § 17 Abs. 3 KultGüRückG und § 2 Abs. 4 KultgSchKonvAG, wonach die Kosten der Verwahrung diejenige Person trägt, die den Gegenstand nach Deutschland verbracht hat oder verbringen ließ, sollte eine einheitliche Regelung zur Kostentragung durch den Verbringer bzw. Gewahrsamsinhaber erfolgen. Dies würde auch dem „Anscheinsstörer“ im Polizei- und Ordnungsrecht bzw. dem Arrestverfahren nach Zivilprozessordnung entsprechen. Eine Zug um Zug-Regelung im Rahmen der Rückgabe würde anschließend den Regress gegenüber dem ersuchenden Staat sichern. Die Kosten einer Begutachtung des Kulturgutes aus eigener Veranlassung hat hingegen der ersuchende Staat zu tragen. Auch hier sollte eine klarstellende gesetzliche Regelung vorgenommen werden.

4. Schaffung eines kulturgüterrechtlichen Rückgabeanspruchs für EU-Verordnungen

Die Irak-Verordnung zum Verbot der Einfuhr, Ausfuhr und dem Handel mit irakischem Kulturgut (Irak-Verordnung)[258] sieht zwar einen Verbotstatbestand vor, regelt jedoch nicht die Rückgabe und Sicherung des Rückgabeanspruches als solchen, da für die Ausführung die EU-Mitgliedstaaten zuständig sind. Da Verordnungen – anders als Richtlinien – nicht in nationales Recht umgesetzt werden müssen, sondern unmittelbar gelten, bestand bisher keine zwingende Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung zur Handhabung der Irak-Verordnung. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass

[258] Vergl. Ausführungen in Abschnitt D.IV. 2.

die Anwendung der Irak-Verordnung durch Zoll und oberste Landesbehörden nicht reibungslos verläuft.

Die Schaffung eines allgemeinen, kulturgüterrechtlichen Rückgabeanspruchs für Verordnungen der EU ist daher im Rahmen einer Novellierung ratsam. In Fällen zukünftiger Verordnungen der EU, beispielsweise bei Kulturgut aus anderen Kriegs- bzw. Krisengebieten wie derzeit Syrien oder Mali, könnten die zuständigen deutschen Behörden sofort handeln.

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AO	Abgabenordnung
BArchG	Bundesarchivgesetz
BAK	Schweizer Bundesamt für Kultur
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Sammlung wichtiger Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BKM	Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DMSG	Österreichisches Denkmalschutzgesetz (Bundesgesetz betreffend den Schutz von Denkmalen wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen oder sonstigen kulturellen Bedeutung)
DSchG	Denkmalschutzgesetz
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen)
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GBl.	Gesetzblatt der DDR
GewO	Gewerbeordnung

GG	Grundgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
IRG	Gesetzes über die internationale Rechtshilfe
KGTG	Schweizer Kulturgütertransfergesetz
KGTV	Schweizer Kulturgütertransferverordnung
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz)
KSL	Kulturstiftung der Länder
KultgSchG	Kulturgutschutzgesetz (Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung)
KultgSchKonvAG	Gesetz zur Ausführung der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten
KultgutSiG	Kulturgutsicherungsgesetz
KultGüRückG	Kulturgüterrückgabegesetz (Gesetz zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut und zur Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15.März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern)
KultgVV	Verordnung über das Verzeichnis wertvollen Kulturgutes nach dem Kulturgüterrückgabegesetz (Kulturgüterverzeichnis-Verordnung)
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtsprechung-Report
RGBl.	Reichsgesetzblatt
StVollZG	Strafvollzugsgesetz
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (VN-Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (VN-Büro zur Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität)

UNTOC	United Nations Convention against Transnational Organized Crime (VN-Konvention zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität)
UrhG	Urheberrechtsgesetz
ZollVG	Zollverwaltungsgesetz