



Sachstand

Kulturgüterschutz in Deutschland

Regelungen und Problembereiche vor dem Hintergrund eines künftigen Kulturgutschutzgesetzes

Kulturgüterschutz in Deutschland

Regelungen und Problembereiche vor dem Hintergrund eines künftigen Kulturgutschutzgesetzes

Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 071/15
Abschluss der Arbeit: 19. August 2015
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Kulturgüterschutz im nationalen Recht	6
2.1.	Abwanderungsschutz	6
2.2.	Schutz von Kulturgut ausländischer Staaten	11
2.3.	Denkmalschutzgesetze	12
2.4.	Archivgesetze	13
2.5.	Fideikommissauflösungsrecht	14
3.	Kulturgüterschutz auf europäischer Ebene	15
4.	Internationaler Kulturgutschutz	16
4.1.	UNESCO-Kulturgutübereinkommen	17
4.2.	Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten	19
4.3.	Abkommen des Europarates	20
5.	Verhaltenskodizes	21
6.	Handlungsbedarf: Grundlinien des künftigen Kulturgutschutzgesetzes	22
6.1.	Abwanderungsschutz durch Schaffung von Ausfuhrregelungen und Anpassung an EU-Standards	23
6.2.	Verbesserter Schutz öffentlicher Sammlungen	25
6.3.	Umsetzung der UNESCO-Konvention von 1970	26
6.4.	Stärkung des Kunsthandelsstandortes Deutschland?	27
7.	Literatur	29

1. Einleitung

Der Schutz der Zeugnisse der geistigen und kulturellen Identität gilt als ein wesentliches Element des Selbstverständnisses von Staaten. Begründet wird dies etwa mit der besonderen **sakralen Bedeutung**, die bestimmten Monumenten, Bildern oder Gebäuden zugewiesen wird. Vielfach führen auch **künstlerische oder ästhetische Gründe** zu einer herausgehobenen Wertschätzung von Kulturgütern. Daneben treten in der jüngeren Vergangenheit als weitere Motive auch **sicherheitsrechtliche und ökonomische Gründe** in Erscheinung. Insgesamt liegt das Ziel des Kulturgutschutzes bzw. Kulturgüterschutzes insbesondere in der Bewahrung des Kulturerbes, um es künftigen Generationen unbeschadet überliefern zu können. Die sich aus diesem Ziel ergebenden Aufgaben bestehen vor allem darin, **Kulturgüter vor einer Beschädigung, Zerstörung oder Entfernung von ihrem angestammten Ort zu schützen**. Der Begriff Kulturgutschutz (Kulturgüterschutz) bezeichnet in diesem Sinn alle Maßnahmen zum Schutz von Kulturgütern vor Beschädigung, Zerstörung, Diebstahl und Verlust.¹ Dabei soll der **Abwanderungsschutz** verhindern, dass Kulturgüter ins Ausland gebracht werden beziehungsweise deren Rückgabe erwirken.²

Der **nationale Abwanderungsschutz** umfasst die Normen des Bundes und der Länder, die notwendig sind, um das deutsche Kulturgut vor Abwanderung zu schützen. Der **internationale Abwanderungsschutz** steht für die Gesamtheit der Regelungen auf europäischer bzw. völkerrechtlicher Ebene, in denen die Prinzipien des internationalen Kulturgutschutzes verankert sind. Nationales Recht, das Recht der Europäischen Union, Internationales Recht (Völkerrecht) sowie Selbstverpflichtungserklärungen bzw. Verhaltenskodizes regeln insgesamt den Kulturgutschutz (ebd.: 49ff.). Der **internationale Kulturgutschutz** ist die Summe aller Regelungen, die aufgrund internationaler Verträge (Konventionen oder Übereinkommen) besondere Rechtsnormen für Kulturgüter schaffen. Die jeweiligen Konventionen werden oft von internationalen Organisationen, wie der UNESCO oder dem Europarat, ausgearbeitet. Die internationalen Konventionen **regeln den globalen Schutz von Kulturgütern**, insbesondere den Schutz des Weltkulturerbes vor Zerstörung und Plünderung, die Gewährung gegenseitiger Rückgabeansprüche der Staaten untereinander sowie die Verhinderung der illegalen Einfuhr und Ausfuhr von geschütztem Kulturgut. Einige spezielle Übereinkommen thematisieren darüber hinaus auch den Kulturgutschutz in Friedens- und in Kriegszeiten.³

1 Angesprochen ist damit zugleich der illegale Kunstmarkt (WEHINGER 2011). Nicht zuletzt deshalb ist dieser Bereich Gegenstand politischer Regulierungsbemühungen, die jedoch vielfach von marktwirtschaftlich orientierten Akteuren abgelehnt werden. Damit bewegt sich der gesamte Markt in einem Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz des nationalen Erbes vor Abwanderung bzw. Zerstreuung und dem liberalen Grundsatz der Handelbarkeit von Kunst (GERSTENBLITH 2007). Vgl. hierzu auch die Daten zum Kunstmarkt in TEFAF (2014) sowie die Dokumentation zum „Branchenhearing Kunstmarkt“ der Initiative Kultur- und Kreativwirtschaft der Bundesregierung unter www.kultur-kreativ-wirtschaft.de/KuK/Navigation/Kultur-Kreativwirtschaft/kunstmarkt.html.

2 Zu den begrifflichen Erläuterungen und Darstellungen der verschiedenen Rechtsbereiche vgl. insbesondere ANTON (2010a), WELLER u. a. (2010), RIETSCHEL (2009), GORNIG u. a. (2007), KOHLENBACH (2011) sowie ODENDAHL (2006); in vergleichender Perspektive außerdem HACHMEISTER (2012), CALDORO (2009), SPRECHER (2004) und STEINBRÜCK (2012).

3 Vgl. hierzu BUNDESREGIERUNG (2013) sowie BKM (2015); kritisch auch FECHNER/KRISCHOK (2014).

Dagegen unterscheiden sich die **Vorschriften der Europäischen Union** deutlich vom internationalen Recht (Völkerrecht). Die den Kulturgutschutz betreffenden Regelungen sehen einerseits den Schutz vor einer Ausfuhr in Drittstaaten (Staaten, die nicht Mitglieder der Europäischen Union sind) vor. Andererseits sollen bei einer unrechtmäßigen Ausfuhr eines geschützten Kulturgutes aus einem Mitgliedstaat und dessen Verbringung in einen anderen Mitgliedstaat **Rückgabeansprüche** gewährleistet werden. Die Regelungen zur Rückgabe enthalten auch Maßnahmen, die dem physischen Erhalt der Kulturgüter dienen. Nicht vergessen werden sollte außerdem, dass der Schutz von Kulturgütern zu einem erheblichen Umfang auch aus außerrechtlichen **Vereinbarungen** und **Selbstverpflichtungen** wie etwa den „Ethischen Richtlinien für Museen“ des International Council of Museums (ICOM) oder den Verhaltensrichtlinien des Kunst- und Antiquitätenhandels besteht. Darüber hinaus existieren auch **berufsständische Regelungen** und **Selbstverpflichtungserklärungen** von Verbänden, die oft in verschiedenen Kodizes festgeschrieben sind.⁴

Im Folgenden werden diese Regelungen einschließlich der außerrechtlichen Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen und ihre Anwendung in Deutschland erläutert. Vor diesem Hintergrund werden auch die – soweit gegenwärtig absehbar – intendierten Maßnahmen hinsichtlich eines neuen **Kulturgutschutzgesetz 2016** dargestellt. Die Bundesregierung will gemäß den Vorgaben des **Koalitionsvertrages** von CDU/CSU und SPD⁵ die bisher bestehenden Gesetze im Bereich des Kulturgutschutzes in einem neuen, **einheitlichen Gesetz zusammenführen** und darin auch in den letzten Jahren neu geschaffenes EU-Recht, die Rückgaberichtlinie von Mai 2014, umsetzen. Mit der Novellierung des Kulturgutschutzes soll deutsches Kulturgut vor Abwanderung und ausländisches Kulturgut vor unrechtmäßiger Verbringung besser zu geschützt werden. Dabei soll auch die Umsetzung der **UNESCO-Konvention** von 1970 verbessert werden und deutsches Recht an internationale Standards angepasst werden. Das grundlegende Ziel ist es, mit eindeutigen Ein- und Ausfuhrregelungen sowie mit klaren Sorgfaltspflichten beim Erwerb von Kulturgut auch den **Kunsthandsstandort Deutschland** zu stärken. Abhängig vom Verlauf des parlamentarischen Verfahrens soll das Gesetz in der ersten Jahreshälfte 2016 in Kraft treten.⁶

4 Vgl. hierzu eine Übersicht der Regelungen unter http://www.museumsbund.de/de/das_museum/themen/kulturgueterschutz/kulturgueterschutz/.

5 Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD heißt es: „Mit der Novellierung des Kulturgutschutzgesetzes will die Koalition ein, den Kulturgutschutz stärkendes, kohärentes Gesetz schaffen, um sowohl illegal ausgeführtes Kulturgut anderer Staaten effektiv an diese zurückzugeben als auch deutsches Kulturgut besser vor Abwanderung ins Ausland zu schützen.“ (CDU/CSU und SPD 2013: 92).

6 Der Gesetzentwurf zur Novellierung des Kulturgutschutzes befindet sich derzeit in der internen Ressortabstimmung der Bundesregierung und ist bislang nicht veröffentlicht worden. Vgl. dazu www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerKulturundMedien/kultur/kulturgutschutz/node.html. Vgl. dazu auch Länderperspektive auch die Antwort des Hamburger Senats auf eine schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Jens Meyer (FDP) vom 15. Juli 2015 (Drs. 21/1070); das Dokument ist abrufbar unter <http://www.fdp-fraktion-hh.de/wp-content/uploads/21-01070.pdf>.

2. Kulturgüterschutz im nationalen Recht

Die nationalen Regelungen zum Kulturgüterschutz sind außerordentlich komplex, da eine Vielzahl von Rechtsvorschriften sich mit dem Thema beschäftigen. Zunächst muss etwa zwischen **Bundesrecht** und **Landesrecht** unterschieden werden. Während die bundesgesetzlichen Regelungen in erster Linie dem Schutz deutscher Kulturgüter vor Ausfuhr dienen, sind die landesrechtlichen Regelungen hingegen primär auf den Schutz deutscher Kulturgüter vor Beschädigung und widerrechtliche Verbringung ausgerichtet.⁷ Daraus folgt, dass in vielen Bereichen des Kulturgüterschutzes eine **Vielzahl von Behörden der Länder und des Bundes** mit- und nebeneinander zuständig sind.⁸ Bund und Länder teilen sich die Aufgabe, Kulturgut von nationaler Bedeutung zu bewahren und für nachfolgende Generationen zu erhalten. Denkmalschutz und Denkmalpflege sind zwar in erster Linie Aufgaben der Länder, der Erhalt wichtiger nationaler Kulturdenkmäler ist aber von je her **auch ein Schwerpunkt der Kulturpolitik des Bundes**.⁹ Der **Bund** hat nach dem Grundgesetz die Regelungszuständigkeit für den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland (Art. 73 Absatz 1 Nr. 5 a GG). Über internationale Abkommen ist er zudem verpflichtet, zum Schutz von Kulturgut anderer Staaten beizutragen. Während die Erhaltung von Kulturgut in erster Linie Sache der Länder ist, ist der Bund in **zwei Bereichen** für die Gesetzgebung zuständig: Einerseits für den Schutz von national wertvollem Kulturgut vor Abwanderung ins Ausland (**Kulturgutschutzgesetz**); andererseits für den Schutz von Kulturgut ausländischer Staaten, das unrechtmäßig nach Deutschland eingeführt wurde und zurückzugeben ist (**Kulturgüterrückgabegesetz**).¹⁰

2.1. Abwanderungsschutz

Der Schutz des deutschen Kulturgutes vor Abwanderung in das Ausland ist durch ein Bundesgesetz geregelt. Das **Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung** vom 10. August 1955 in der Fassung vom 8. Juli 1999 (Kulturgutschutzgesetz - KultgSchG)¹¹ schützt Kulturgut und Archivgut durch ihre Eintragung in Verzeichnisse vor Abwanderung. Das Gesetz regelt

7 Vgl. neben RIETSCHEL (2009) auch die Informationen des Kulturgutschutzportals „kulturgutschutz-deutschland.de“, ein Gemeinschaftsprojekt der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien und der sechzehn Bundesländer (www.kulturgutschutz-deutschland.de).

8 Vgl. zu Entwicklung und Anwendungspraxis ausführlich BUNDESREGIERUNG (2013); kritisch auch FECHNER/KRISCHOK (2014).

9 Vgl. hierzu die Informationen der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM), der obersten Bundesbehörde, die für Aufgaben von gesamtstaatlicher Bedeutung im Bereich Kultur und Medien verantwortlich ist, abrufbar unter www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerKulturundMedien/kultur/kulturgutschutz/node.html.

10 Die Bundesregierung hat dazu eine umfangreiche Evaluierung vorgelegt, die als Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland im April 2013 veröffentlicht wurde (BUNDESREGIERUNG 2013).

11 Zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Mai 2007, das die die Umsetzung der europäischen internationalen Bestimmungen über die Rückgabe geschützter Kulturgüter regelt (BGB1. I S. 757); das Gesetz findet sich im Wortlaut unter <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/kultgSchG/gesamt.pdf>. Vgl. hierzu

die Eintragung in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes und in das Verzeichnis national wertvoller Archive, die Genehmigung der Ausfuhr geschützter Kulturgüter sowie das Verfahren zur Erteilung der rechtsverbindlichen Rückgabebezugung.

Ergänzt wird das Gesetz durch die **Rechtsverordnungen der Länder**, die das Antragsrecht sowie das Verfahren der Antragstellung näher regeln. Vor Abwanderung geschützt sind damit Kunstwerke und anderes Kulturgut einschließlich Bibliotheks- sowie Archivgut. Berücksichtigt wird gleichermaßen im öffentlichen Eigentum befindliches und im Privatbesitz befindliches Kultur- und Archivgut. Darüber hinaus findet das Gesetz fakultativ Anwendung auf Kultur- und Archivgut, das sich im Eigentum der Kirchen oder einer anderen als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannten Religionsgemeinschaft sowie deren kirchlich beaufsichtigten Einrichtungen und Organisationen befindet. Die **Kulturgutschutzbehörden des Bundes und der Länder** überwachen gemeinsam mit den Justiz-, Polizei- und Zollbehörden, dass die deutschen Bestimmungen zum Schutz des Kulturgutes vor Abwanderung eingehalten werden.¹²

Wichtig ist auch die Koordinierungsfunktion der Kultusministerkonferenz (KMK). Dazu gehören etwa auch Beratungen über einen verbesserten Schutz gegen Abwanderung national wertvollen Kulturgutes ins Ausland.¹³ Im Rahmen der „**Gemeinsamen Besprechungen zu national wertvollem Kulturgut zwischen den beteiligten Ländern und dem Bund**“ daraufhin sind zunächst Maßnahmen zur Verbesserung der bisherigen Situation entwickelt worden, um die Eintragungspraxis öffentlichen Eigentums in die Kulturgutverzeichnisse der Länder zu verbessern.¹⁴ Darüber hinaus wurde im Sommer 2010 das gemeinsam von Bund und Ländern getragene **Kulturgutschutzportal** www.kulturgutschutz-deutschland.de freigeschaltet werden. Im Zentrum dieser Website befindet sich die „**Datenbank national wertvolles Kulturgut**“, in der nach national wertvollen Kulturgütern und denkmalrechtlich geschützten beweglichen Sachen recherchiert werden kann, die in Deutschland, in der EU und in den Vertragsstaaten des UNESCO-Kulturgutübereinkommens als Kulturgut unter Schutz stehen. Die Internet-Seite enthält eine Datenbank national wertvollen

und zu den weiteren Ausführungen auch den Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland (BUNDESREGIERUNG 2013: 16ff.). Betont wird dort auch mit Verweis auf höchstgerichtliche Rechtsprechung, dass die Eintragung von Kulturgut eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 GG darstelle (ebd.: 24).

- 12 Behörden und Ansprechpartner finden sich mit der Möglichkeit der interaktiven Suche unter http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/4_Ansprechpartner/4_ansprechpartner_node.html.
- 13 Diskutiert werden darüber hinaus grundsätzliche Reformen. Eine wichtige Frage ist etwa, ob eine grundlegende Änderung des Systems des bestehenden Abwanderungsschutzes, beispielsweise durch eine Abkehr vom faktisch durchlässigen Listenprinzip zugunsten einer grundsätzlichen Genehmigungspflicht für die Ausfuhr oder Verbringung von Kulturgütern, notwendig sei. Vgl. dazu auch die international vergleichende Betrachtung in BUNDESREGIERUNG (2013: 46ff.) sowie die Eckpunkte für eine Novellierung des Kulturgutschutzrechts (ebd.: 61ff.).
- 14 Eines der Ergebnisse ist die Überarbeitung der „Empfehlung der Kultusministerkonferenz für Eintragungen in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes und das Verzeichnis national wertvoller Archive nach dem Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung“ mit Beschluss vom 29. April 2010, so dass nunmehr auch – nach der Novellierung des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung im Jahr 2007 – auch öffentliches Eigentum in die Verzeichnisse eingetragen werden kann (www.kmk.org/kunst-kultur/kulturgutschutz.html).

Kulturgutes und ermöglicht außerdem die Suche nach den im jeweiligen Fall zuständigen Behörden und Ansprechpartnern aus Bund und Ländern. Die Verwaltung und Pflege der Website obliegt der vom Bund und den Ländern getragenen Koordinierungsstelle für Kulturgutdokumentation und Kulturgutverluste beim Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt in Magdeburg.¹⁵

¹⁶

Durch das Kulturgutschutzgesetz sind bewegliche Kulturgüter¹⁷ nur dann speziell vor der Verbringung in das Ausland geschützt, wenn sie in ein „**Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes**“ oder in ein „**Verzeichnis national wertvoller Archive**“¹⁸ eingetragen sind (Prinzip der Einzelerfassung). Kultur- und Archivgut wird von Amts wegen oder auf Antrag in die Verzeichnisse eingetragen. Außerdem kann der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien bei einem gemeindeutschen Interesse die Eintragung beantragen. Vor der Entscheidung über die Eintragung hat die zuständige oberste Landesbehörde einen von ihr zu berufenden Sachverständigenausschuss zu hören. Der Sachverständigenausschuss besteht aus fünf Sachverständigen.¹⁹ **Kulturgut** ist einzutragen, wenn seine Abwanderung einen wesentlichen Verlust für den deutschen Kulturbesitz bedeuten würde. **Archivgut** ist einzutragen, wenn es wesentliche Bedeutung für die deutsche politische, Kultur- und Wirtschaftsgeschichte hat. Zuständig für die Eintragung ist das Land, in welchem sich das Kultur- oder Archivgut befindet. **Jedes Land** führt deshalb ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes und ein Verzeichnis national wertvoller Archive, welches die unter Schutz gestellten Kulturgüter, die in dem jeweiligen Bundesland belegen sind, erfasst. Aus diesen Länderverzeichnissen werden **zwei Gesamtverzeichnisse** gebildet: Zum einen das Gesamtverzeichnis national wertvollen Kulturgutes und das Gesamtverzeichnis national wertvoller Archive. Diese **Gesamtverzeichnisse** führt der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (**BKM**).²⁰

15 Mit Beschluss vom 28. Februar 2008 hat die Kultusministerkonferenz dem Konzept einer „Website Kulturgutschutz und Datenbank national wertvolles Kulturgut“ zugestimmt; das Dokument findet sich unter <http://www.kmk.org/kunst-kultur/kulturgutschutz.html>.

16 Außerdem hält diese Seite als Download einen „Leitfaden für die Ein- und Ausfuhr von Kulturgut nach und aus Deutschland“ bereit, abrufbar unter http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/6_ServiceDownloads/6_servicedownloads_node.html.

17 Hinsichtlich der praktischen Archivierungsprobleme aus der Perspektive von Museen vgl. insbesondere HUBER/LERBER (2003) sowie JOHN/KOPP-SIEVERS (2001). Informationen zum Aufbewahren von Archiv-, Bibliotheks- und Museumsgut bietet außerdem das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderte „Forum Bestandserhaltung“, abrufbar unter <http://www.uni-muenster.de/Forum-Bestandserhaltung>.

18 Die Länderverzeichnisse national wertvoller Archive finden sich unter http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/3_Datenbank/Archive/archive_node.html.

19 Gegenwärtig können die Länderverzeichnisse national wertvollen Kulturgutes und national wertvoller Archive wie auch die Länderverzeichnisse denkmalrechtlich geschützter beweglicher Sachen, soweit diese öffentlich bekannt zu machen sind, online recherchiert werden: www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/Service/Suche/suche_node.html.

20 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

In der **Datenbank** „national wertvolles Kulturgut“ unter www.kulturgutschutz-deutschland.de können diese national wertvollen Kulturgütern und denkmalrechtlich geschützten beweglichen Sachen, die in Deutschland, in der Europäischen Union und in den Vertragsstaaten des UNESCO-Kulturgutübereinkommens als Kulturgut unter Schutz stehen, recherchiert werden. Hier finden sich geschützte Kulturgüter und denkmalrechtlich geschützte beweglichen Sachen (Museumsgut, wie zum Beispiel Gemälde, Skulpturen oder historische Gebrauchsgegenstände, Bibliotheksgut, wie etwa Handschriften, Inkunabeln (Wiegendrucke) oder frühe Drucke sowie Archivgut (Urkunden, Akten oder Amtsbücher).

Die Datenbank umfasst

- die Länderverzeichnisse national wertvollen **Kulturgutes**,²¹
- die Länderverzeichnisse national wertvoller **Archive**,²²
- die Übersicht **beweglicher Denkmale** und anderer denkmalrechtlich geschützter beweglicher Sachen,²³
- die Übersicht der Kulturgüter, die durch das **Fideikommissauflösungsrecht** besonderen Rechten und Pflichten unterliegen sowie künftig auch ein Verzeichnis wertvollen Kulturgutes der Vertragsstaaten nach dem Kulturgüterrückgabegesetz.

Kultur- und Archivgut, für das eine **Eintragung** eingeleitet²⁴ wurde, darf vorläufig nicht ausgeführt werden, solange das Eintragungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, die Einleitung dieses Verfahrens aber öffentlich bekannt gemacht wurde. Nach der **endgültigen und bestandskräftigen Eintragung** in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes oder ein Verzeichnis national wertvoller Archive darf das Kultur- oder Archivgut **nur mit Genehmigung ausgeführt** werden. Die Unterschutzstellung für Kultur- und Archivgut bleibt bestehen, wenn es von einem Land in ein anderes verbracht wird. Die Verbringung an einen anderen Ort im Inland, der Verlust, die Beschädigung oder Zerstörung müssen der obersten Landesbehörde des Landes,

öffentlichem Eigentum möglich. Verglichen mit den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten und UNESCO-Vertragsstaaten verfügt Deutschland damit über einen gering ausgeprägten Abwanderungsschutz. Vgl. hierzu ausführlich den Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland (BUNDESREGIERUNG 2013).

- 21 Die Länderverzeichnisse national wertvollen Kulturgutes finden sich unter http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/3_Datenbank/Kulturgut/kulturgut_node.html.
- 22 Die Länderverzeichnisse national wertvoller Archive finden sich unter http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/3_Datenbank/Archive/archive_node.html.
- 23 Die Übersicht beweglicher Kulturdenkmale und anderer denkmalrechtlich geschützter beweglicher Sachen ist abrufbar unter www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/3_Datenbank/Denkmale/denkmale_node.html.
- 24 So darf etwa der Westdeutsche Rundfunk (WDR) zwei zum Verkauf stehende Bilder von Ernst Ludwig Kirchner und Max Beckmann nicht ausführen, nachdem Nordrhein-Westfalens Kulturministerin Ute Schäfer (SPD) im August 2015 ein Verfahren zur Eintragung der Kunstwerke in die Liste national wertvollen Kulturgutes eingeleitet hatte (FAZ, 24.08.2015). Vgl. dazu auch die Übersicht unter <http://www.mfkjks.nrw.de/presse/ministerin-schaefer-stellt-elf-portigon-kunstwerke-als-national-wertvolles-kulturgut-unter-schutz-16583/>.

in dem sich das Kultur- oder Archivgut dauerhaft befunden hat, unverzüglich mitgeteilt werden. Die Entscheidung über die Ausfuhrgenehmigung trifft der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien. Vor der Entscheidung hat er einen von ihm zu berufenden **Sachverständigenausschuss** zu hören.²⁵ Die Ausfuhrgenehmigung darf nicht erteilt werden, wenn bei Abwägung der Umstände des Einzelfalls die wesentlichen Belange des deutschen Kulturbesitzes das private Interesse überwiegen. Die zollrechtlichen Bestimmungen sehen Kontrollbefugnisse der Zollbehörden vor, die den Schutz national wertvollen Kultur- und Archivgutes vor einer Ausfuhr in Drittstaaten oder Verbringung in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sichern. Die unrechtmäßige Ausfuhr und Verbringung des unter dieses Gesetz fallenden Kultur- und Archivgutes ist strafbar.²⁶

Das Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung enthält eine **Ermächtigung für die Landesregierungen**, das Antragsrecht durch Rechtsverordnung zu regeln. Diese kann die Befugnis auf die zuständigen obersten Landesbehörden übertragen.

Die Antragsverordnungen enthalten folgende Regelungen:

- die Festlegung der Antragsberechtigten Personen oder Einrichtungen,
- die Festlegung der zuständigen Behörde, bei der die Eintragung beantragt werden kann,
- die formellen und materiellen Voraussetzungen des Antrags.

In den Fällen, in denen die Länder von der Ermächtigung keinen Gebrauch gemacht haben, ist das Kulturgutschutzgesetz alleinige Rechtsgrundlage für das Antragsrecht.²⁷

Als ein großes Problem hat sich jedoch die **mangelnde Kenntnis** der zuständigen Behörden hinsichtlich eintragungswürdigem Kulturgut erwiesen. Ein wesentlicher Grund liegt darin, dass es gegenwärtig **keine Anmeldungs- oder Registrierungspflicht** für Kulturgut in privatem Eigentum gibt. 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-Ausland²⁸ erlangen die zuständigen Behörden in der Regel nur von einem Teil der auszuführenden Kulturgüter Kenntnis (BUNDESREGIERUNG 2013: 24). Dies kann häufig dazu führen, dass Kulturgut – das prinzipiell das Kriterium „national wertvoll“ im Sinne des

25 Der Ausschuss besteht aus fünf Sachverständigen. Vgl. dazu ausführlich [http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/5 Sachverstaendige/5_sachverstaendige_node.html](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/5_Sachverstaendige/5_sachverstaendige_node.html).

26 Für die Suche nach den im jeweiligen Fall zuständigen Behörden und Ansprechpartnern aus Bund und Ländern vgl. [www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/4 Ansprechpartner/4_ansprechpartner_node.html](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/4_Ansprechpartner/4_ansprechpartner_node.html).

27 Die Antragsverordnungen der einzelnen Bundesländer finden sich im Internet unter [www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2 Rechtsgrundlagen/nationales Recht/Abwanderungsschutz/Abwanderungsschutz_node.html](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2_Rechtsgrundlagen/nationales_Recht/Abwanderungsschutz/Abwanderungsschutz_node.html)

28 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.

Kulturgutschutzgesetzes erfüllt – nicht eingetragen wird und damit auch nicht für das kulturelle Erbe Deutschlands bewahrt werden kann. Eine weitere Folge dieser Situation ist die **Schwächung des deutschen Kunsthandels**: Für den Anbieter nicht eingetragenen Kulturgutes ist es eine attraktive Option, Kunstwerke bei einem ausländischen Händler oder Versteigerer anzubieten, da **nach der Verbringung ins Ausland** die Möglichkeit einer Eintragung in Deutschland nicht mehr besteht. Hinzu kommt, dass die kulturbewahrenden Einrichtungen und Fachverbände den Behörden der Länder nur selten **Vorschläge für die Eintragung** von Sammlungsgegenständen oder bekannten privaten Kulturgütern unterbreiten. Dabei wird vom – in den Ländern unterschiedlich ausgestalteten – **Antragsrecht** in der Regel nur selten Gebrauch gemacht (ebd.).

Hinzuzufügen ist außerdem, dass die Eintragung von Kulturgut **für den Eigentümer** 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.²⁹

2.2. Schutz von Kulturgut ausländischer Staaten

Das **Kulturgüterrückgabegesetz** schützt Kulturgüter aus den EU-Mitgliedstaaten und auch Kulturgüter aus den UNESCO-Vertragstaaten. Die Regelungen zum Schutz von Kulturgut der EU-Mitgliedstaaten bestehen aufgrund von EU-Recht (Richtlinie 93/7/EWG) seit 1998 in Deutschland (Kulturgüterrückgabegesetz). Dieses Gesetz wurde 2007 mit dem Beitritt Deutschlands zum UNESCO-Übereinkommen 2007 erweitert und gilt seitdem gegenüber den Vertragsstaaten des Übereinkommens. Die Bundesrepublik hat sich damit völkerrechtlich verpflichtet, gegen den illegalen Handel mit Kulturgut vorzugehen.³⁰

- **Schutz von Kulturgut aus EU-Mitgliedstaaten.** Mit Schaffung des EU-Binnenmarktes 1992 und dem damit verbundenen Wegfall der Grenzkontrollen im Schengenraum verständigten sich die EU-Mitgliedstaaten darauf, die Unterschutzstellung von national wertvollem Kulturgut untereinander anzuerkennen: Wird Kulturgut, das in einem Mitgliedstaat als national wertvoll geschützt ist, unrechtmäßig in einen anderen Mitgliedstaat verbracht, ist dieses zurückzugeben. In Deutschland gewährt das **Kulturgüterrückgabegesetz** den Mitgliedstaaten einen entsprechenden Rückgabeanspruch.³¹ Grundlage für diesen Rückgabeanspruch ist die Richtlinie 93/7/EWG über die Rückgabe von unrechtmäßig verbrachten Kulturgütern innerhalb des Binnenmarktes. Die Richtlinie 93/7/EWG wird ergänzt durch die EU-Verordnung Nr. 116/2009 über die Ausfuhr von Kulturgütern. Die EU hat damit die rechtliche

29 Gemäß § 1 Absatz 3 Kulturgutschutzgesetz werden die eingetragenen Gegenstände nach besonderer gesetzlicher Regelung bei der Heranziehung zu Steuern und zum Lastenausgleich begünstigt. So sind eingetragene Kulturgüter gemäß § 13 Absatz 1 Nr. 2 b) bb) Erbschaftsteuergesetz (ErbStG) gänzlich von der Erbschaftsteuer befreit und sie werden einkommensteuerrechtlich gemäß § 10 g Absatz 1 Nr. 4 Einkommenssteuergesetz (EStG) begünstigt, indem der Eigentümer nach Maßgabe dieser Vorschrift Aufwendungen für Herstellungs- und Erhaltungsmaßnahmen für das geschützte Kulturgut geltend machen kann.

30 Vgl. hierzu auch Teil 3 und 4 (Europäische und internationale Regelungen).

31 Vgl. Kulturgüterrückgabegesetz vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757, 2547), das durch Artikel 2 Absatz 8 des Gesetzes vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482) geändert worden ist; abrufbar unter http://www.gesetze-im-internet.de/kultg_r_ckg_2007/BJNR075710007.html.

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 fallen sowie die vorgesehenen Alters- und Wertgrenzen übersteigen, nur gegen Vorlage einer gültigen Ausfuhrgenehmigung aus dem Zollgebiet der EU in Drittstaaten (z.B. Schweiz, USA und Japan) ausgeführt werden. Für die Erteilung dieser Ausfuhrgenehmigung sind in Deutschland die Länder zuständig.

- **Schutz von Kulturgut aus UNESCO Vertragsstaaten.** Mit der Ratifikation des UNESCO-Übereinkommens von 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut durch die Bundesrepublik im Jahre 2007 hat sich für die Bundesrepublik der Kreis der Staaten, die um Rückgabe von Kulturgut ersuchen können, vervielfacht. Derzeit haben 127 Staaten das UNESCO-Übereinkommen ratifiziert. Diese Vertragsstaaten sind nach Maßgabe des Kulturgüterrückgabegesetzes berechtigt, unrechtmäßig verbrachtes Kulturgut zurückzufordern, das nach Deutschland verbracht wurde.

2.3. Denkmalschutzgesetze

Die **Denkmalschutzgesetze der Länder**³² schützen Kulturgüter vor einer Beeinträchtigung ihres Zeugniswertes. Der **Anwendungsbereich** der Denkmalschutzgesetze umfasst allgemein Sachen, deren Erhaltung aufgrund einer künstlerischen, wissenschaftlichen oder geschichtlichen bzw. heimatgeschichtlichen Bedeutung im Interesse der Allgemeinheit liegt. Die Aufgaben der jeweiligen Institutionen ergeben sich im Einzelnen aus den Denkmalschutz- und Denkmalpflegegesetzen der Länder. In manchen Ländern kann das öffentliche Erhaltungsinteresse aber auch volkshundlich, städtebaulich, technisch, kultisch oder anderweitig begründet sein. Deshalb kann außer einer Zerstörung, Beschädigung oder sonstigen Veränderung der Substanz oder des Erscheinungsbildes eines Denkmals auch eine Entfernung vom Stand- oder Aufbewahrungsort genehmigungsbedürftig sein. Insofern kann der **Schutz beweglicher Kulturgüter durch die Denkmalschutzgesetze** indirekt auch einen Schutz vor Abwanderung bewirken.³³

Für selbstständige bewegliche Sachen gelten in manchen Ländern jedoch Einschränkungen.³⁴

32 Der allgemeine Schutz von Kulturgütern ist Sache der Länder und in den Denkmalschutzgesetzen geregelt. Der Bund hat hier im Wesentlichen nur eine Mitfinanzierungskompetenz aus der Natur der Sache bei der Erhaltung und Restaurierung von national wertvollen Kulturdenkmälern oder aufgrund spezieller Rechtsvorschriften, wie z.B. dem Einigungsvertrag oder Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern über die Gewährung von Finanzhilfen. Zu den Bundeskompetenzen im Denkmalschutz vgl. www.dnk.de/beim_Bund/n2290. Vgl. zu den rechtlichen Grundlagen des Denkmalschutzes in Deutschland MARTIN/KRAUTZBERGER (2010).

33 Die Denkmalschutz-Gesetze der Länder findet sich unter www.dnk.de/Denkmalschutz/n2277?node_id=2365. Vgl. dazu auch [Fechner/Krischok](#) (2011).

34 Nähere Erläuterungen der länderspezifischen Besonderheiten finden sich unter http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2_Rechtsgrundlagen/nationales_Recht/Denkmalschutz/Denkmalschutz_node.html.

-
- In **Berlin** findet das Gesetz nur auf bewegliche Bodendenkmale Anwendung.
 - In **Brandenburg** und im **Saarland** findet das Gesetz auf Archivgut nur dann Anwendung, wenn dieses keinen dafür geltenden gesetzlichen Bestimmungen unterliegt.
 - In **Bremen** müssen bewegliche Kulturdenkmale für die bremische Geschichte von besonderer Bedeutung sein.
 - In **Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen** und **Schleswig-Holstein** schützt das Gesetz kein Archivgut.
 - In **Niedersachsen** müssen bewegliche Denkmale von Menschen geschaffen oder bearbeitet worden sein oder Aufschluss über menschliches Leben in vergangener Zeit geben.

Hinzu kommt, dass die Organisationsformen und der Aufbau der Behörden im Bereich des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege in den einzelnen Bundesländern zum Teil erhebliche Unterschiede aufweisen. In der Regel werden Denkmale in ein **Denkmalverzeichnis** eingetragen. Dies ist jedoch nicht immer Bedingung für einen Schutz. In den meisten Ländern können Sachen vielmehr auch ohne Eintragung geschützt sein, sofern sie die gesetzlichen Voraussetzungen für die Denkmaleigenschaft erfüllen. Für selbstständige bewegliche Denkmale gilt dies jedoch nur in Berlin, Baden-Württemberg, Sachsen und Sachsen-Anhalt. In allen anderen Ländern wird ihr Schutz von der Eintragung in ein Denkmalverzeichnis abhängig gemacht. In manchen Ländern wird ihr Schutz darüber hinaus an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, die über die allgemeine Denkmaleigenschaft hinausgehen. Außerdem können für bewegliche Denkmale in staatlichem oder vergleichbarem Besitz **Sonderregelungen** gelten. Außer für eine Zerstörung, Beschädigung, Beseitigung oder sonstige Veränderung sehen die meisten Denkmalschutzgesetze auch **Genehmigungspflichten für die Entfernung von Denkmalen** von ihrem Stand- oder Aufbewahrungsort vor. Für bewegliche Denkmale in staatlichem oder vergleichbarem Besitz gibt es in einigen Landesgesetzen **Sonderregelungen**. Für das **Genehmigungsverfahren** sehen die Denkmalschutzgesetze Regelungen vor, die durch Verwaltungsvorschriften zum Vollzug des Gesetzes ergänzt werden. Die Genehmigungsverfahren variieren erheblich und sind auch innerhalb eines Landes je nach Besitz- und Eigentumsverhältnissen recht unterschiedlich.³⁵

2.4. Archivgesetze

Archivgut ist ebenso wie Museums- und Bibliotheksgut **bewegliches Kulturgut**. Deshalb finden sich in den Archivgesetzen der Länder und des Bundes Normen, die auch von kulturgüterrechtlicher Natur sind. Die **Archivgesetze schützen das Archivgut** als Kulturgut, indem sie insbesondere staatliche und kommunale Archive sowie deren Träger verpflichten, Maßnahmen zu treffen, die geeignet sind, das Archivgut vor Beschädigung und Vernichtung zu bewahren, um auf diese

35 Vgl. zu den Denkmalschutzgesetzgesetzen der Länder die Informationen unter www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2_Rechtsgrundlagen/nationales_Recht/Denkmalenschutz/Denkmalenschutz_node.html. Die Denkmalfachbehörden der Länder finden sich unter http://www.dnk.de/Denkmalenschutz/n2277?node_id=2293.

Weise die Erhaltung der Substanz des Kulturguts zu gewährleisten. Die Archivgesetze des Bundes³⁶ und der Länder³⁷ sehen **keine Regelungen** vor, die auch dem Schutz der Kulturgüter vor Abwanderung dienen. Diese Gesetze enthalten **aber Bestimmungen zum allgemeinen Schutz dieser Kulturgüter**. Darüber hinaus schützen die Archivgesetze der Länder **Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt** und **Thüringen** die Zuordnung des Archivguts als Kulturgut zum Träger des verwahrenden Archivs, indem sie bestimmen, dass öffentliches Archivgut unveräußerlich ist. Außerdem ermächtigen die Archivgesetze die staatlichen Archive, die **Eigentümer privater Archive** bei deren Pflege zu beraten und dem Staat den Besitz oder sogar das Eigentum an privatem Archivgut übertragen zu lassen. Entsprechende Ermächtigungen kommunaler Archive ergeben sich aus dem jeweiligen Satzungsrecht.

2.5. Fideikommissauflösungsrecht

Ein weiterer Aspekt des Kulturgüterschutzes ist das sogenannte *Fideikommissauflösungsrecht*. Das *Familienfideikommiss*³⁸ war ein Institut des privaten Erbrechts, das vor allem beim Adel im 17. und 18. Jahrhundert verbreitet war. Mit einem Fideikommiss wurde gebundenes Sondervermögen der Familie geschaffen, das grundsätzlich unveräußerlich und unbelastbar war. Es diente dazu, die wirtschaftliche Kraft und das soziale Ansehen einer Familie auf Dauer zu erhalten. Das Fideikommissvermögen konnte von bestimmten Familienmitgliedern in einer festgelegten Sukzessionsordnung als Eigentum genutzt werden, blieb jedoch im Eigentum der Familie. Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Auflösung der Familienfideikomnisse zum Schutz von Gegenständen und Sachgesamtheiten von besonderem künstlerischem, wissenschaftlichem, geschichtlichem oder heimatlichem Wert getroffen wurden, haben auch Bedeutung für den Kulturgutschutz. Da diese Maßnahmen Regelungen zur Entfernung von Gegenständen von ihrem Standort enthalten können, bewirken sie in bestimmten Fällen ebenfalls einen indirekten Schutz vor Abwanderung.³⁹

36 Die Geltung des Bundesarchivgesetzes erstreckt sich auf das Registraturgut der Behörden und Gerichte des Bundes und das vom Bundesarchiv verwahrte öffentliche Archivgut. Vgl. zum Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes <http://www.gesetze-im-internet.de/barchg/index.html>.

37 Den archivgesetzlichen Regelungen der Länder unterliegen das Registraturgut der Behörden und Gerichte des jeweiligen Landes, das Registraturgut der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaften sowie das von den jeweiligen staatlichen und kommunalen Archiven verwahrte öffentliche Archivgut. Vgl. dazu auch einen Wikipedia-Eintrag unter <https://de.wikipedia.org/wiki/Archivrecht>.

38 Der Begriff stammt aus dem Lateinischen („fidei commissum“) und bedeutet „das zu treuen Händen Überlassene“.

39 Die gesetzlichen Regelungen im Zusammenhang mit der Auflösung der Familien-Fideikomnisse finden sich unter http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2_Rechtsgrundlagen/nationales_Recht/Fideikommiss-Aufl%C3%B6sung/recht/Fideikommiss_node.html.

3. Kulturgüterschutz auf europäischer Ebene

Ein wesentliches Ziel der Europäischen Union (EU) ist die Schaffung eines **europäischen Binnenmarktes**. Innerhalb des europäischen Binnenmarktes ist der freie Warenverkehr, der grundsätzlich auch Kulturgüter umfasst, gewährleistet. Zum Schutz ihres nationalen Kulturgutes dürfen die Mitgliedstaaten jedoch **Aus-, Einfuhr- und Durchfuhrbeschränkungen** in ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorsehen. Solche Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverbote oder -beschränkungen sind unter anderem dann zulässig, wenn sie dem Schutz nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert dienen. Diese Regelungen sollen einen Ausgleich schaffen zwischen dem Prinzip des freien Warenverkehrs im europäischen Binnenmarkt und dem Bedürfnis der Mitgliedstaaten, Kulturgüter von besonderer kultureller **Bedeutung als nationale Kulturgüter** einzustufen, um ihre Abwanderung zu verhindern. Außerdem sollen bei einer unrechtmäßigen Ausfuhr eines geschützten Kulturgutes aus einem Mitgliedstaat und dessen Verbringung in einen anderen Mitgliedstaat **Rückgabeansprüche** gewährleistet werden. Die Regelungen zur Rückgabe enthalten auch Maßnahmen, die dem physischen Erhalt der Kulturgüter dienen (FECHNER 2007; CALDORO 2009: 110ff.).

Zu nennen sind zunächst die **EG-Verordnungen** zur Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern. Dies betrifft vor allem die **Verordnung der EG Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern** (bisher Verordnung der EWG Nr. 3911/92 des Rates vom 9. Dezember 1992 über die Ausfuhr von Kulturgütern).⁴⁰ Hinzu kommt die **Verordnung der EG Nr. 1210/2003 des Rates vom 7. Juli 2003 über bestimmte Beschränkungen in den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu Irak** und zur Aufhebung der Verordnung der EG Nr. 2465/1996 regeln die Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern aus und in den Wirtschaftsraum der EU.⁴¹ Beide Verordnungen haben vorbeugenden Charakter, die darin enthaltenen Bestimmungen sollen insbesondere die unrechtmäßige Ein- und Ausfuhr von Kulturgut verhindern. Damit unterliegen Kunstwerke und anderes Kulturgut, deren Abwanderung aus der EU und damit auch aus Deutschland einen wesentlichen Verlust für den europäischen und nationalen Kulturbesitz bedeuten würde, besonderen Ausfuhrbestimmungen.

Darüber hinaus regelt die **Richtlinie der EWG Nr. 93/7 des Rates vom 15. März 1993** über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbrachten Kulturgütern (**Kulturgüterrückgaberrichtlinie**)⁴² die Rückgabeansprüche der Mitgliedstaaten untereinander

40 Die Verordnung über die Ausfuhr verlangt, dass bestimmte Gegenstände nur mit Genehmigung aus dem europäischen Binnenmarkt ausgeführt werden dürfen (ABl. L 39/1 vom 10.2.2009). Um eine einheitliche Kontrolle der Ausfuhr von Kulturgütern an den Außengrenzen der EU sicherzustellen, wurde ein gemeinschaftliches Verfahren für die Ausfuhr bestimmt. Kritisch hierzu Fechner (2007: 147f.); vgl. auch http://europa.eu/legislation_summaries/culture/cu0005_de.htm.

41 Die Verordnung der EG Nr. 1210/2003 des Rates vom 7. Juli 2003 ist Folge der Resolution Nr. 1483 (2003) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (ABl. L 264/12 vom 15.10.2003). Sie soll die Rückgabe unrechtmäßig aus dem Irak ausgeführter bzw. verbrachter Kulturgüter ermöglichen.

42 Die Richtlinie gewährleistet die Rückgabe nationaler Kulturgüter von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert, die nach Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der Europäischen Union verbracht wurden (ABl. L 74, 27.3.1993), abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:31993L0007&from=DE>. Kritisch hierzu

und das Rückgabeverfahren. Mit der Aufhebung der nationalen Zollgrenzen bedurfte es europarechtlicher Bestimmungen in Ergänzung der nationalen Ausfuhrbestimmungen zum Schutz des Kulturgutes vor Abwanderung. Die Richtlinie wurde in Deutschland mit dem **Kulturgüterrückgabegesetz** vom 15. Oktober 1998 umgesetzt (BGBl. I S. 3162). Das Gesetz, das im Jahr 2007 zusammen mit der EWG-Kulturgüterrückgaberichtlinie (93/7/EWG) im 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 vom 18. Mai 2007 (Bundesgesetzblatt I Seiten 757, 2547) zusammengefasst wurde,⁴³ regelt die Geltendmachung des Rückgabeanspruchs Deutschlands, die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbrachten Kulturgütern und das jeweilige Verfahren. Es ergänzt somit das Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung.⁴⁴ Mit der **Neufassung der Richtlinie** im Frühjahr 2014 – die von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden muss – kann künftig jedes Kulturgut, das von einem Staat als nationales Kulturgut eingestuft wird, bei illegaler Verbringung in einen anderen Mitgliedstaat einfacher als bisher zurückgefordert werden.⁴⁵

4. Internationaler Kulturgutschutz

Der internationale Kulturgutschutz ist die Summe aller Regelungen, die aufgrund internationaler Verträge (Konventionen oder Übereinkommen) besondere Rechtsnormen für Kulturgüter schaffen. Auf die Ausarbeitung solcher Konventionen konzentrieren sich internationale Organisationen, wie die UNESCO oder der Europarat. Außerdem enthält das Kriegsvölkerrecht Vorschriften, die auch den Kulturgutschutz betreffen. Die unterschiedlichen völkerrechtlichen Konventionen beziehen sich somit auf den Schutz von Kulturgütern bei bewaffneten Konflikten, der auch durch das Völkerstrafrecht verstärkt wird. Gegen die Gefährdung von Kulturgütern durch Kunsthandel gerichtet sind dagegen Konventionen, die die Aus- bzw. Einfuhr von Kulturgütern beschränken. Völkerrechtliche Verträge entfalten entweder eine unmittelbare Wirkung oder sie sind Grundlage für die Umsetzung in nationale Gesetze, wenn sie eine entsprechende Verpflichtung enthalten

Fechner (2007: 148ff.); zur Debatte über eine Revision der Verordnung vgl. einen Bericht der EU-Kommission (KOM(2009) 408, 30.7.2009).

43 Vgl. dazu Teil 4 (Internationaler Kulturgutschutz).

44 Zur Anwendung der EU-Regelungen sowie des Kulturrückgabegesetzes in Bund und Ländern (Zuständigkeiten, Verfahren, Überwachung der Zoll- und Strafbestimmungen) vgl. die Informationen unter www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2_Rechtsgrundlagen/EU_Recht/eu_recht_node.html.

45 Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2011, Neufassung (ABl. L 159/1, 28.05.2014), abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0060&from=DE>. Vgl. dazu auch eine Arbeitsunterlage der EU-Kommission (SWD(2013) 189 30.5.2013) sowie eine Bewertung des Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments (ECPR), abrufbar unter [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/514078/IPOL-JOIN_NT\(2013\)514078_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/514078/IPOL-JOIN_NT(2013)514078_DE.pdf).

oder dies sonst erforderlich ist. Mitunter kommen ihnen aber auch nur deklaratorische Bedeutungen zu, die ohne Folgen für das deutsche Recht bleiben (BUNDESREGIERUNG 2013: 41ff.; GORNIG 2007: 50ff; RIETSCHEL 2009: 19ff.; ODENDAHL 2006: 105ff.).⁴⁶

4.1. UNESCO-Kulturgutübereinkommen

Als ein wichtiges Instrument gelten **Handelsbeschränkungen**, die gegen den illegalen Handel mit Kulturgütern gerichtet sind, der ein enormes Ausmaß angenommen hat.⁴⁷ Zu nennen ist hier insbesondere die **UNESCO-Konvention über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut** vom 14. November 1970.⁴⁸ Die Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten zum Erlass nationaler Gesetze, die die Ausfuhr von geschütztem Kulturgut ohne eine Ausfuhrbescheinigung verbieten und einen Import geschützten Kulturguts eines anderen Staates verhindern sollen und zudem gegebenenfalls Rückgabeansprüche begründen. Die Konvention ist das bisher weitreichendste internationale Instrument zum Schutz von Kulturgütern vor Diebstahl und Plünderung und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut.⁴⁹ Deutschland hat die UNESCO-Konvention am 30. November 2007 ratifiziert. Im selben Jahr hat der Bundestag das **Kulturgüterrückgabegesetz (KultGüRückG)** zur Umsetzung der Konvention verabschiedet.⁵⁰ Es

-
- 46 Die Bundesregierung hat dazu eine umfangreiche Evaluierung vorgelegt, die als Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland im April 2013 veröffentlicht wurde (BUNDESREGIERUNG 2013). Eine Diskussion der Zuordnungsproblematik zwischen nationaler und internationaler Ebene sowie eine Übersicht der wesentlichen Organisationen und Institutionen findet sich bei GORNIG (2007: 40ff.).
- 47 Beträchtliche Besorgnis herrscht über den ständig wachsenden illegalen Handel mit wertvollen Kulturgütern wie Bildern, Skulpturen, kirchlichem Eigentum und archäologischen Stücken. Wesentliche Ursachen sind Raubgrabungen an archäologisch bedeutsamen Stätten, die zerstörerische Plünderung von antiken Kulturstätten sowie der massenhafte Diebstahl von Kunstgegenständen aus Kirchen und Museen in aller Welt. Die Gesamtgröße des illegalen Marktes wird nach ANTON (2010a: 2) auf 6 bis 8 Milliarden US-Dollar Umsatz pro Jahr geschätzt. Vgl. hierzu auch WEHINGER (2011: 49ff.; 124), BERNICK (1998) und BRODIE, DOOLE und RENFREW (2001). Vgl. dazu auch anschaulich den Bericht schweizerischen interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) vom Juni 2015; das Dokument ist abrufbar unter <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39965.pdf>.
- 48 Zur deutschen Fassung der Konvention vgl. www.unesco.de/infothek/dokumente/uebereinkommen.html.
- 49 Das UNESCO-Übereinkommen von 1970 regelt jedoch ausschließlich die Rechte und Pflichten von Staaten. Um auch private grenzüberschreitende Ansprüche zu ermöglichen und international gültige Gesetzesvorschriften zu schaffen, wurde 1995 das Unidroit-Abkommen geschaffen. Dieses Abkommen verstärkt die Bestimmungen der UNESCO-Konvention 1970 und ergänzt sie durch Mindestregeln für die Rückgabe bzw. Rückführung von Kulturgütern. Sie stellt die im internationalen Privat- und Verfahrensrecht gültigen Grundsätze für die unmittelbare Durchsetzung der Prinzipien sicher, die in der UNESCO-Konvention 1970 verankert sind. In diesem Sinn sind die beiden Instrumente untereinander kompatibel und können komplementär zueinander eingesetzt werden (<https://www.unesco.de/kultur/kulturgutschutz/unidroit-konvention.html>).
- 50 Übernommen wurde die Konvention in das deutsche Recht durch das Gesetz vom 18. Mai 2007 zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens und zur Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates verbrachten Kulturgütern. Das Gesetz regelt damit sowohl die Umsetzung der europäischen als auch der internationalen Bestimmungen über die Rückgabe geschützter Kulturgüter der Mitglied- bzw. Vertragsstaaten (HACHMEISTER 2012: 51ff.). Erlassen

enthält Maßnahmen, mit denen die rechtswidrige Einfuhr, Ausfuhr und Übereinigung von Kulturgütern verhindert werden soll. Die Vertragsstaaten der UNESCO-Konvention können nach Deutschland rechtswidrig eingeführtes Kulturgut zurückzufordern, wenn es nach dem 26. April 2007 aus dem Vertragsstaat ausgeführt wurde.⁵¹

Das Kulturgüterrückgabegesetz verlangt zunächst, dass das an einen UNESCO-Vertragsstaat zurückzugebende Kulturgut den in Artikel 1 des UNESCO-Kulturgutübereinkommen genannten **Kategorien** angehören muss:

- Seltene Sammlungen und Exemplare der Zoologie, Botanik, Mineralogie und Anatomie sowie Gegenstände von paläontologischem Interesse,
- Gut, das sich auf die Geschichte von Personen der Zeitgeschichte und Ereignisse von nationaler Bedeutung bezieht,
- Ergebnisse archäologischer Ausgrabungen,
- Teile künstlerischer oder geschichtlicher Denkmale oder archäologischer Stätten,
- Gut von künstlerischem Interesse, wie Bilder, Gemälde und Zeichnungen, die ausschließlich von Hand angefertigt sind,
- Originalwerke der Bildhauerkunst und Skulpturen,
- Mehr als einhundert Jahre alte Möbelstücke und Musikinstrumente.

Die Einfuhr der von einem Vertragsstaat als besonders bedeutsam bezeichneten Kulturgüter unterliegt der **Genehmigungspflicht**. Voraussetzung dafür ist jedoch die Eintragung dieser Kulturgüter in das Verzeichnis wertvollen Kulturgutes der Vertragsstaaten.⁵² Darüber hinaus sehen die **zollrechtlichen Bestimmungen** Kontrollbefugnisse vor, die den Schutz der von den Vertragsstaaten als besonders bedeutsam bezeichneten Kulturgüter vor unrechtmäßiger Einfuhr sichern. Die **Bundesländer** können den Anspruch auf Rückgabe deutschen national wertvollen Kulturgutes gegen Vertragsstaaten grundsätzlich **nur auf dem diplomatischen Weg** geltend machen. Der Rückgabeanspruch kann sich jedoch nur auf einen solchen Gegenstand erstrecken, der nach dem Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes oder in das Verzeichnis national wertvoller Archive eingetragen

wurde das Gesetz als Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757, 2547); es ist abrufbar unter www.icom-deutschland.de/client/media/17/bgbl107s0757.pdf.

51 Das Kulturgüterrückgabegesetz regelt damit die Umsetzung der europäischen und auch der internationalen Bestimmungen über die Rückgabe geschützter Kulturgüter der Mitglied- bzw. Vertragsstaaten; erlassen wurde das Gesetz als Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757, 2547); das Gesetz und weitere Informationen finden sich unter www.unesco.de/kultur/kulturgutschutz.html; vgl. außerdem HACHMEISTER (2012: 51ff.).

52 Die Verordnung über das Verzeichnis wertvollen Kulturgutes nach dem Kulturgüterrückgabegesetz vom 15. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2002) regelt das Verfahren und die Voraussetzungen bei der Erstellung, Führung und Aktualisierung des Vertragsstaatenverzeichnisses; das Dokument ist abrufbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/kultgvv/BJNR200200008.html>.

oder für den das Eintragungsverfahren eingeleitet ist und dies öffentlich bekannt gemacht wurde. Das Verfahren der Rückgabe richtet sich nach dem Recht des ersuchten Vertragsstaates.

Die wichtigsten **Voraussetzungen für den Rückgabeanspruch** sind

- die unrechtmäßige Verbringung aus dem Hoheitsgebiet des ersuchenden Vertragsstaates nach Deutschland nach dem 26. April 2007 (d. h. Verbringung des Gegenstandes unter Verstoß gegen die dort geltenden Rechtsvorschriften für den Schutz von Kulturgut),
- die Bezeichnung des Gegenstandes als besonders bedeutsam für die Archäologie, Vorgeschichte, Geschichte, Literatur, Kunst oder Wissenschaft aus religiösen oder weltlichen Gründen oder
- ein eingeleitetes oder abgeschlossenes Verfahren zur Bezeichnung und dessen öffentliche Bekanntmachung.

Für die Rückgabe von unrechtmäßig verbrachten Kulturgütern der Vertragsstaaten sind die von den **Kulturgutschutzbehörden der Länder eingerichteten Zentralstellen zuständig**. Diese haben alle erforderlichen Maßnahmen zur Ermittlung des zurückgeforderten Kulturgutes, seiner Sicherung und seiner Rückgabe vorzunehmen.⁵³

4.2. Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten

Ende des 19. Jahrhunderts wurden die ersten internationalen Instrumente verabschiedet, die den Schutz von Kulturgütern im Kriegsfall bezweckten: Artikel 56 der Haager Landkriegsordnung von 1899 bzw. 1907 (HLKO) sah vor, dass bestimmte Kulturgüter jeglicher Beute- und Beschlagnahme entzogen seien. Die **Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten** schließt an die Haager Landkriegsordnung und die Genfer Konventionen von 1949 zum Schutz von Kriegsopfern an. Die Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, in bewaffneten Konflikten eigene wie fremde Kulturgüter zu schützen, und schreibt die Schutzmaßnahmen vor. Mit der Haager Konvention erreichte die UNESCO unter dem Eindruck der im Zweiten Weltkrieg verursachten Schäden und der zunehmenden Vernichtungsgefahr durch die Weiterentwicklung der Kriegstechniken die Verabschiedung einer Vereinbarung zum Schutz von Kulturgut im Konfliktfall.⁵⁴ **Geschützt wird bewegliches und unbewegliches Gut**, das für das kulturelle Erbe der Völker von großer Bedeutung ist. Für dieses Kulturgut besteht eine **Sicherungs- und Respektierungspflicht** sowie, im Falle der Verbringung während eines bewaffneten Konfliktes, eine **Rückgabepflicht**. In besonderen Fällen ist das Kulturgut vor jeglicher militärischer Beeinträchtigung im Kriegsfall geschützt. Unter dem Schutz der Konventionen stehen jedoch nur solche Kulturgüter, die bereits zu Friedenszeiten entsprechend dem vorgesehenen Verfahren der Konvention der UNESCO mitgeteilt wurden und **durch entsprechende Kennzeichnung** geschützt sind. Nach dem in Artikel 4 des **Ausführungsgesetzes** zum UNESCO-Kulturgutübereinkommen

53 Vgl. www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2_Rechtsgrundlagen/Voelkerrecht/voelkerrecht_node.html.

54 Vgl. dazu auch die Bestandsaufnahme der Bundesregierung zu Maßnahmen des Bundes zum Schutz von Kulturgut bei Katastrophen (BKM 2015).

geregelten „Gesetz zur Ausführung der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten“⁵⁵ besteht die Verpflichtung, von Amts wegen oder auf Verlangen der Behörde des betreffenden besetzten Gebietes Kulturgut bei dessen Einfuhr in das Bundesgebiet in Gewahrsam zu nehmen und nach dem Ende der Besetzung wieder zurückzugeben (IRMSCHER 2007; ODENDAHL 2006: 107ff.)⁵⁶

4.3. Abkommen des Europarates

Neben den Konventionen der UNESCO existieren einige **im Rahmen des Europarates** getroffene Übereinkommen mit vergleichbarer Zielrichtung (GORNIG 2007: 56ff.; HIPP 146ff.; CALDORO 2009: 214ff.).

Zu nennen sind insbesondere:

- **Das Europäische Kulturabkommen vom 19. Dezember 1954**, das die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, geeignete Maßnahmen zum Schutz und zur Mehrung ihres Beitrags zum gemeinsamen kulturellen Erbe Europas zu treffen und den Austausch von Kulturgütern zu erleichtern. Das Kulturabkommen formuliert den Grundsatz, dass jede Vertragspartei die europäischen Kulturgüter, die sich unter ihrer Kontrolle befinden, als Bestandteil des gemeinsamen europäischen kulturellen Erbes betrachtet. Die Mitgliedstaaten sollen die erforderlichen Maßnahmen zu ihrem Schutz treffen und den Zugang zu ihnen erleichtern; darin enthalten ist auch der Schutz vor Abwanderung. Die Formulierungen im Kulturabkommen haben jedoch eher deklaratorischen Charakter.⁵⁷
- **Die Europäischen Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Kulturgutes vom 6. Mai 1969 und des archäologischen Erbes vom 16. Januar 1992**. Das Übereinkommen von 1969 verpflichtet dazu, Lagerstätten und Fundorte archäologischer Gegenstände zu schützen, unzulässige Ausgrabungen zu verhindern und den Handel mit unrechtmäßig ausgegrabenen archäologischen Gegenständen so weit wie möglich zu unterbinden. Den rechtmäßigen Handel mit archäologischen Gegenständen und das Recht der Übertragung solcher Gegenstände lässt das Übereinkommen unberührt.⁵⁸ Das Übereinkommen von 1992 verpflicht-

55 Das Gesetz wurde als Artikel 4 des Gesetzes vom 18. Mai. 2007 vom Bundestag erlassen (BGBl. I S. 757, 2547); es ist abrufbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/kultgskonvag/BJNR076200007.html>.

56 Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) ist in der Bundesrepublik Deutschland für die Durchführung der Maßnahmen nach der Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten zuständig. Informationen hierzu finden sich im Internet unter www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Kulturgutschutz/kulturgutschutz_node.html.

57 Der Wortlaut des Abkommens findet sich unter <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/018.htm>. Vgl. außerdem eine Übersicht mit weiteren kulturelevanten Verträge im Rahmen des Europarates unter <http://cms.ifa.de/index.php?id=3662>.

58 Vgl. http://www.dnk.de/uploads/media/138_1969_Europarat_archaeolog_Kulturgut.pdf.

tet außerdem dazu, die Erfordernisse der Archäologie in der Städtebau- und Raumordnungspolitik verstärkt zu berücksichtigen.⁵⁹ Die Vertragsstaaten verpflichten sich unter anderem, alles zu unternehmen, um Angebote von Grabungsgut, bei dem der Verdacht besteht, dass es aus Raubgrabungen stammt oder aus öffentlichen Grabungen verschleppt wurde, den zuständigen Instanzen des Herkunftsstaates zu melden. Sie sollen sicherstellen, dass die Museen und Institutionen, die ihrer Kontrolle unterstehen, keine archäologischen Objekte erwerben, die aus Raubgrabungen stammen. Schließlich verpflichten sie sich, sich dafür einzusetzen, dass Museen, deren Einkäufe nicht der staatlichen Aufsicht unterstehen, ebenfalls diese Grundsätze beachten.

Die **Europäischen Übereinkommen** gelten als das **umfassendste internationale Regelwerk** zum Kulturgüterschutz, zumal sie anders als die UNESCO-Konventionen nicht nur gegen spezifische Gefahren wie Kriege oder illegalen Handel gerichtet sind, sondern das europäische kulturelle Erbe ganz allgemein schützen wollen. Daneben existiert eine Reihe weiterer multi- und bilateraler Abkommen wie der Washingtoner Vertrag vom 15. April 1935 (Treaty on the Protection of Moveable Property on Historic Value) und die Konvention von San Salvador von 1976 (Convention on the Protection of the Archeological, Historical, and Artistic Heritage of the American Nations), an denen allerdings nur lateinamerikanische Staaten beteiligt sind, sowie zwischen den Staaten des ehemaligen Ostblocks abgeschlossene Verträge (TURNER 2002; VRDOLJAK 2008).⁶⁰

5. Verhaltenskodizes

Über nationale und internationale Rechtsbestimmungen hinaus existieren auch verbandliche bzw. berufsständische Regelungen (**codes of conduct**) und Selbstverpflichtungserklärungen. Diese Verhaltenskodizes sind zwar keine Rechtsnormen, sie sehen aber Sorgfaltspflichten und bei Verstößen Sanktionsmaßnahmen für die Verbandsmitglieder vor und begründen unter Umständen auch eine erhöhte Haftung gegenüber Dritten.⁶¹ Auf Anregung der UNESCO haben etwa einige internationale Organisationen **Selbstverpflichtungserklärungen** erlassen, darunter auch der Internationale Museumsrat ICOM. Durch solche Selbstverpflichtungserklärungen können rechtliche Sorgfaltspflichten konkretisiert und unter Umständen eine erhöhte Haftung begründet werden. Getragen wird der Schutz von Kulturgütern auch durch außerrechtliche **Vereinbarungen** und **Selbstverpflichtungen** wie etwa den „Ethischen Richtlinien für Museen“

59 Vgl. <http://conventions.coe.int/treaty/ger/Treaties/Html/143.htm>; zur innerstaatlichen Umsetzung vgl. www.denkmalpflege-bw.de/fileadmin/media/geschichte_auftrag_struktur/denkmalpflege_in_bw/gesetzliche_grundlagen/charta_valetta.pdf.

60 Weitere bilaterale Abkommen finden sich außerdem in GORNIG (2007: 61f.). Vgl. außerdem http://www.llrx.com/features/culturalproperty.htm#International_Conventions.

61 Zu den rechtlichen Grundlagen sowie zur praktischen Relevanz vgl. MÜLLER-KATZENBURG (MÜLLER-KATZENBURG 1995) sowie ANTON (2010b); generell zu „private governance“ BRAMMER et al. (2011).

des International Council of Museums (ICOM)⁶² oder den Verhaltensrichtlinien des Kunst- und Antiquitätenhandels.⁶³

6. Handlungsbedarf: Grundlinien des künftigen Kulturgutschutzgesetzes

Um den Schutz von Kulturgut umfassend zu stärken und besser gegen den illegalen Handel mit Kulturgut vorzugehen, will die Bundesregierung die **bisher bestehenden Gesetze** im Bereich des Kulturgutschutzes in einem neuen, einheitlichen Gesetz zusammenführen und darin auch neues EU-Recht, die **Rückgaberichtlinie** von Mai 2014⁶⁴, umsetzen. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) hat darüber hinaus einen **Beschluss des Bundestages** zum Anlass genommen, das Themenfeld in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium des Inneren (BMI) einer grundsätzlichen Bestandsaufnahme zu unterziehen.⁶⁵ Vor diesem Hintergrund und der Vorgabe des **Koalitionsvertrages** von CDU/CSU und SPD zu einer Stärkung des Kulturgutschutzes in Deutschland, erarbeitet BKM derzeit – auch in Umsetzung der neuen **Richtlinie** 2014/60/EU⁶ zur Rückgabe von Kulturgut – an der Novellierung des Kulturgutschutzes, um so-

-
- 62 Gerade bei Museen zeigen sich Ansätze zur freiwilligen Selbstregulierung (GERSTENBLITH 2007: 187); so bilden etwa die vom Internationalen Museumsrat ICOM (International Council of Museums) entwickelten und weltweit geltenden "Ethischen Richtlinien für Museen" (Code of Ethics for Museums) inzwischen eine Grundlage der Arbeit von Museen und Museumsfachleuten. ICOM Deutschland hat gemeinsam mit ICOM Schweiz und ICOM Österreich im Jahr 2010 eine autorisierte deutsche Übersetzung des am 8. Oktober 2004 auf der 21. ICOM-Generalversammlung in Seoul (Südkorea) revidierten "ICOM Code of Ethics for Museums" herausgegeben. Außerdem wurde in Kooperation zwischen ICOM und der Koordinierungsstelle Magdeburg eine „Checklist on Ethics of Cultural Property Ownership“ (Checkliste zu ethischen Aspekten beim Eigentum an Kulturgütern) geschaffen (www.icom-deutschland.de/schwerpunkte-ethische-richtlinien-fuer-museen.php).
- 63 Zu nennen ist etwa die Verhaltensrichtlinien des Deutschen Kunsthandelsverbandes, abrufbar unter www.deutscherkunsthandel.org/ueber-uns/verhaltenskodex.html. Weitere Informationen finden sich unter http://www.museumsbund.de/de/das_museum/themen/kulturgueterschutz/kulturgueterschutz/. Zur Selbstregulierung und der Schaffung ethischer Richtlinien im Kulturgüterschutz vgl. auch die Darstellung in GERSCH (2015: 17ff.).
- 64 Die Novellierung des Kulturgutschutzes ist aufgrund der Umsetzung der Richtlinie 2014/60/EU vom 15. Mai 2014 zur Rückgabe von unrechtmäßig verbrachtem Kulturgut innerhalb des EU-Binnenmarktes erforderlich. Vgl. Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/201, Neufassung (ABl. L 159/1, 28.05.2014).
- 65 Bereits im Januar 2013 ergab ein Expertengespräch unter Beteiligung von Kultur- und Forschungseinrichtungen wie Bibliotheken, Museen und Archiven aus ganz Deutschland, dass der Kulturgüterschutz in Deutschland verbessert werden müsse. Unter Hinweis auf eine Reihe von Katastrophenfällen insbesondere seit der Jahrtausendwende – wie etwa das Elbehochwasser des Jahres 2002 mit Schäden insbesondere in Dresden oder den Verlust von rund 50.000 wertvollen Büchern anlässlich des Brandes der Herzogin Anna Amalia Bibliothek im Jahre 2004 – gab es daraufhin im Bundestag eine Initiative zur „Stärkung des Kulturgüterschutzes“ auf Bundesebene mit einer Reihe von Forderungen und Prüfaufträgen. Vgl. hierzu den Antrag der Fraktionen von FDP und CDU/CSU „Kulturgüterschutz stärken - Neuausrichtung des Kulturgüterschutzes in Deutschland jetzt beginnen“ (BT-Drs. 17/14115, 25.06.2013), der am 27. Juni 2013 im Bundestag angenommen wurde (<http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/543/54307.html>).

wohl deutsches Kulturgut vor Abwanderung als auch ausländisches Kulturgut vor unrechtmäßiger Verbringung besser zu schützen. Dabei soll auch die Umsetzung der **UNESCO-Konvention** von 1970 verbessert werden und deutsches Recht an internationale Standards angepasst werden. Das grundlegende Ziel ist es, mit eindeutigen Ein- und Ausführregelungen sowie mit klaren Sorgfaltspflichten beim Erwerb von Kulturgut auch den **Kunsthandsstandort Deutschland** zu stärken. Die Bundesregierung will – entsprechend der Vorgaben des **Koalitionsvertrages** (CDU/CSU/SPD 2013: 92) – die bisher bestehenden Gesetze im Bereich des Kulturgutschutzes in einem neuen, **einheitlichen Gesetz zusammenführen** und darin auch in den letzten Jahren neu geschaffenes EU-Recht, die Rückgaberichtlinie von Mai 2014, umsetzen.⁶⁶ Mit der Novellierung des Kulturgutschutzes soll deutsches Kulturgut vor Abwanderung und ausländisches Kulturgut vor unrechtmäßiger Verbringung besser geschützt werden. Dabei soll auch die Umsetzung der **UNESCO-Konvention** von 1970 verbessert werden und deutsches Recht an internationale Standards angepasst werden.

Im Folgenden werden einige wesentliche Reformbereiche dargestellt.⁶⁷

6.1. Abwanderungsschutz durch Schaffung von Ausführregelungen und Anpassung an EU-Standards

Nach bisherigem Recht werden die EU- und völkerrechtlichen Schutzmechanismen für Kulturgut in Deutschland nicht hinreichend genutzt. Denn der **Rückgabeanspruch** nach EU-Richtlinie greift nach Auffassung der Bundesregierung nur für solche Gegenstände, die nach Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie „vor oder nach der unrechtmäßigen Verbringung aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats nach den nationalen Rechtsvorschriften oder Verwaltungsverfahren im Sinne des Artikels 36 AEUV von diesem Mitgliedstaat als ‚nationales Kulturgut von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert‘ eingestuft oder definiert wurde(n)“.⁶⁸ In Deutschland ist davon derzeit nur das als **national wertvoll eingetragene Kulturgut** erfasst. Nach Denkmalschutzrecht der Länder geschützte Kulturgüter fallen nach bisheriger Regelung nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie, das gleiche gilt für die öffentlichen Sammlungen der Museen bzw. Archivbestände. Nicht erfasst sind außerdem jene Kulturgüter in privatem

66 Kulturstaatsministerin Grütters hat im Frühjahr 2015 einen entsprechenden Gesetzesentwurf zur internen Ressortabstimmung vorgelegt. Abhängig vom Verlauf des parlamentarischen Verfahrens soll das Gesetz in der ersten Jahreshälfte 2016 in Kraft treten. Informationen hierzu finden sich unter www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerKulturundMedien/kultur/kulturgutschutz/node.html.

67 Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf den Informationen der Staatsministerin für Kultur und Medien unter www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerKulturundMedien/kultur/kulturgutschutz/node.html sowie der aktuellen Tagespresse. Zu den Defiziten und Handlungsoptionen vgl. auch BUNDESREGIERUNG (2013: 61ff.) sowie FECHNER/KRISCHOK (2014); eine Stellungnahme des Deutschen Kulturrates vom 10. Dezember 2014 zur Novellierung des Kulturgutschutzes in Deutschland findet sich unter <http://www.kulturrat.de/detail.php?detail=3006&rubrik=4>.

68 Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2011, Neufassung (ABl. L 159/1, 28.05.2014).

Eigentum, die die Kriterien der Unterschutzstellung als national wertvolles Kulturgut erfüllen, den zuständigen Behörden der Länder aber nicht bekannt sind. Ein **besserer Abwanderungsschutz** soll dadurch erreicht werden, dass für Kulturgut – in Abhängigkeit von Alters- und Wertgrenzen – auch für die die Ausfuhr in EU-Mitgliedstaaten eine Genehmigung bei der **zuständigen Landesbehörde** beantragt werden muss. Obwohl mit der Schaffung des EU-Binnenmarktes im Jahr 1992 die Grenzkontrollen wegfielen, hat Deutschland – im Unterschied zu den meisten anderen Mitgliedstaaten der EU – bislang von einer solchen Kompensationsregelung keinen Gebrauch gemacht.⁶⁹

Nahezu alle EU-Mitgliedstaaten verfügen bereits über ein solches **nationales Genehmigungserfordernis**, das nach Art. 36 AEUV ausdrücklich zulässig ist. Mit einer solchen Regelung könnte Deutschland auch seiner Verpflichtung aus Art. 6 der UNESCO-Konvention von 1970 nachkommen, eine geeignete Bescheinigung über die genehmigte Ausfuhr von Kulturgut einzuführen.⁷⁰ Neben die schon bestehende Genehmigung der Ausfuhr nach EU-Verordnung (EG) Nr. 116/2009 tritt somit eine Genehmigung für die **Ausfuhr in einen anderen EU-Mitgliedstaat**. Was für eine Ausfuhr nach Basel oder New York bereits seit Schaffung des Binnenmarktes 1992 gilt, soll künftig auch für eine Ausfuhr nach London oder Madrid gelten. Damit soll gewährleistet werden, dass Kulturgut, das **den Länderbehörden bisher nicht bekannt ist**, vor der Ausfuhr überhaupt als national wertvoll eingetragen werden kann. Eine Verbesserung des Kulturgutschutzes wird sich nach Auffassung der Bundesregierung langfristig nicht nur für Bund und Länder, sondern auch für den Kunsthandelsstandort Deutschland auszahlen, da als national wertvoll eingetragene Kulturgüter zwar verkauft werden dürfen, Deutschland ohne Ausfuhrgenehmigung der BKM aber nicht verlassen dürfen. Ein übermäßiger **Verwaltungsaufwand** für den **Leihverkehr deutscher Museen** infolge der Schaffung dieser neuen Ausfuhrregelungen soll dadurch verhindert werden, dass künftig von der nach Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1081/2012 vorgesehenen, aber in Deutschland bisher nicht genutzten **allgemeinen offenen Genehmigung** zur Ausfuhr von Kulturgut im Leihverkehr Gebrauch gemacht werden kann. Danach könnten Museen und Einrichtungen für die Gesamtheit oder Teile ihrer Sammlung eine allgemeine offene Genehmigung bei den zuständigen Behörden der Länder beantragen, sofern sie regelmäßig am internationalen Leihverkehr teilhaben.⁷¹

69 Möglich wäre hier nach Auffassung der Bundesregierung eine Anlehnung an die Alters- und Wertgrenzen der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 denkbar. Weite Teile des Kunsthandels würden dann – so die Bundesregierung – von der Neuregelung nicht betroffen sein, da beispielsweise die gesamte Gegenwartskunst durch die von den Ausfuhrbestimmungen ausgenommen ist. Vgl. hierzu „Fragen und Antworten“ zur geplanten Gesetzesnovelle zum Kulturgutschutz, abrufbar unter http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerKulturundMedien/kultur/kulturgutschutz-neu2/kurzgefasst/_node.html.

70 Eine solche Genehmigungspflicht zur Ausfuhr ist kein Novum, sie besteht bereits für die Ausfuhr von Kulturgut aus dem EU-Binnenmarkt nach Verordnung (EG) Nr. 116/2009. Im geplanten Gesetzentwurf soll ausdrücklich geregelt werden, dass die Länder sicherstellen, dass auch die berechtigten Interessen des Handels und der privaten Sammlerinnen und Sammler bei der Durchführung des Eintragungsverfahrens berücksichtigt werden. Dies sei auch bisher geltendes Recht und soll auch künftig so gehandhabt werden. Auch könne auch in Zukunft gegen eine Eintragung gerichtlich vorgegangen werden. Vgl. dazu http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/07/2015-07-10-richtigstellung-kgsg-die_welt.html.

71 So soll unter anderem die historisch bedingte, sachlich und verfahrensrechtlich überholte sprachliche Trennung zwischen Kultur- und Archivgut aufgegeben und stattdessen der Oberbegriff „Kulturgut“ genutzt werden, um Dopplungen der weitgehend parallel laufenden Regelungen zu vermeiden. Soweit für Archivgut

6.2. Verbessertes Schutz öffentlicher Sammlungen

Die Novellierung des Kulturgutschutzgesetzes im Jahr 2007 hat erstmalig die Option der **Eintragung** von Kulturgut im öffentlichen Eigentum **als national wertvoll** ermöglicht.⁷² Die Länder haben bisher davon jedoch nur geringen Gebrauch gemacht, weil sich das tradierte Instrument der Eintragung als wenig geeignet zum Schutz öffentlicher Sammlungen erwiesen hat. Dieses Problem soll dadurch gelöst werden, indem bestimmte Sammlungen durch generelle Regelungen unter Schutz gestellt werden. Die Feststellung, was national wertvolles Kulturgut ist, obliegt nach geltender **Rechtslage den Ländern**.⁷³ Seit 1955 ist die Eintragung von Kulturgut in privatem Eigentum durch die Länder gängige Praxis. Erst 2007 ist auch die Eintragung von Kulturgut der öffentlichen Hand gesetzlich möglich. Das bisherige Abwanderungsschutzgesetz enthielt in § 1 Absatz 1 als Grundlage für eine Eintragung lediglich die gesetzliche Vorgabe, dass „Kunstwerke und anderes Kulturgut – einschließlich Bibliotheksgut –, deren Abwanderung (...) einen wesentlichen Verlust für den deutschen Kulturbesitz bedeuten würde (...)“ von den Ländern einzutragen ist. Die Länder haben diese Vorgabe durch **Beschluss der Kultusministerkonferenz** (zuletzt geändert am 29.04.2010) konkretisiert: „Um den Abwanderungsschutz zu erreichen, sind Kunstwerke und andere Kulturgüter, einschließlich Sammlungen, in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes einzutragen, wenn sie a) wichtige Objekte von Künstlerinnen und Künstlern mit internationalem Rang sind oder b) für die deutsche Kunst und Geschichte (einschließlich der Naturgeschichte) oder c) für die Landesgeschichte oder für die Geschichte historischer Regionen von herausragender Bedeutung sind.“⁷⁴ Eine **künftige Regelung** soll nach Ansicht der Bundesregierung – in Anlehnung an die bisherigen Kriterien – die Eintragungsvoraussetzung für nationales Kulturgut erstmalig ins Gesetz aufnehmen und damit auch für mehr Rechtssicherheit sorgen.⁷⁵ Dabei sollen außerdem die **Sammlungen und Archive von Kultureinrichtungen, die auf Bundesrecht**

gesonderter Regelungsbedarf fortbesteht, wird dem in Einzelregelungen entsprochen. Auch eine eindeutige Definition für Kulturgut und für national wertvolles Kulturgut soll im neuen Gesetz aufgenommen werden. Vgl. hierzu „Fragen und Antworten“ zur geplanten Gesetzesnovelle zum Kulturgutschutz, abrufbar unter <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerKulturundMedien/kultur/kulturgutschutz-neu2/kurzgefasst/node.html>.

- 72 Zu beachten sind dabei auch die Besonderheiten in der nationalen Besteuerung, die auch künftig gelten dürften (§ 1 Absatz 3 Kulturgutschutzgesetz). Eingetragene Kulturgüter sind gegenwärtig nach § 13 Absatz 1 Nr. 2 b) bb) Erbschaftssteuergesetz (ErbStG) von der Erbschaftsteuer befreit; außerdem sind nach § 10 g Absatz 1 Nr. 4 Einkommenssteuergesetz (EStG) die Aufwendungen für Herstellungs- und Erhaltungsmaßnahmen steuerlich abzugsfähig. Zu den Fördermaßnahmen vgl. auch http://www.dnk.de/Frderung/n2352?node_id=2356.
- 73 Vgl. <http://www.kulturgutschutz-deutschland.de>. Das Verfahren der Eintragung national wertvoller Kulturgüter findet sich im Leitfaden für die Ein- und Ausfuhr von Kulturgut in und aus Deutschland, abrufbar unter http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/6_ServiceDownloads/6_servicedownloads_node.html.
- 74 Vgl. <http://www.kmk.org/kunst-kultur/kulturgutschutz.html>.
- 75 Den Ländern soll durch geplanten Gesetzentwurf mehr Flexibilität im Verfahren zur Eintragung von Kulturgut als „nationales Kulturgut“ eingeräumt werden. Eine Begründung durch das Landesministerium, warum ein Kulturgut als nationales Kulturgut eingestuft wird und warum ein Verbleib im Bundesgebiet im öffentlichen Interesse liegt, soll sich aber auch in Zukunft auf Expertenmeinung und Gutachten stützen. Vgl. dazu http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/07/2015-07-10-richtigstellung-kgsg-die_welt.html.

beruhen, durch bundesrechtliche Regelungen unter Schutz gestellt werden.⁷⁶ Die Länder können sich dieser Unterschutzstellung durch eigene Regelungen für ihren Verantwortungsbereich anschließen. Der Vorteil einer solchen Lösung ist, dass öffentliche oder öffentlich geförderte Sammlungen und Archive, die bestimmte Kriterien erfüllen, dadurch generell unter Schutz gestellt sind und damit die bisher erforderliche Eintragung als national wertvoll künftig entbehrlich ist.⁷⁷ Mit Blick auf **Dauerleihgaben** in öffentlichen Museen und Bibliotheken, soll künftig der Schutz als nationales Kulturgut mit Kündigung oder Auslaufen des Leihvertrags enden. **Leihgaben von privaten Sammlern** an öffentliche Museen sollen somit nicht automatisch zu "nationalem Kulturgut" werden. Nur Kulturgut, das dauerhaft in den Bestand einer solchen Einrichtung eingegliedert wurde, soll kraft Gesetz als nationales Kulturgut zukünftig geschützt werden. Außerdem kann der Leihgeber oder Depositär auch während der Leihzeit auf den Schutz als nationales Kulturgut verzichten.⁷⁸

6.3. Umsetzung der UNESCO-Konvention von 1970

Die Novellierung des Kulturgutschutzes soll darüber hinaus zu einer Verbesserung der **Umsetzung der UNESCO-Konvention** von 1970 zur Rückgabe unrechtmäßig verbrachten Kulturguts führen. Angestrebt wird damit, den Handel mit archäologischen Kulturgütern aus **Raubgrabungen** zu unterbinden, da dadurch wissenschaftliche Erkenntnisse und Grabungszusammenhänge für immer und unwiederbringlich zerstört werden. Die Umsetzung der UNESCO-Konvention von 1970 durch das Kulturgüterrückgabegesetz vom 18. Mai 2007 war nach Auffassung der Bundesregierung in weiten Teilen wirkungslos: Seit Inkrafttreten des Gesetzes sei es trotz mehrerer Rückgabeersuchen ausländischer Staaten **zu keiner einzigen Rückgabe** gekommen. Vor allem das der deutschen Rechtstradition entsprechende Erfordernis der Einzeleintragung von geschütztem Kulturgut ausländischer Staaten in Listen („**Listenprinzip**“) habe sich in der Praxis nicht bewährt.⁷⁹

76 Im Vergleich mit dem französischen Modell wird deutlich, dass eine Eintragung von Sammlungen in öffentlichem Eigentum einen wesentlichen Baustein im Abwanderungsschutz darstellen kann, von dem in Deutschland bisher nur wenig Gebrauch gemacht wurde. Frankreich schützt seine öffentlichen Sammlungen durch das besondere Schutzlabel der „Musées de France“, womit alle inventarisierten Objekte dieser Museen als „trésors nationaux“ gelten und folglich einem strikten Ausfuhrverbot unterliegen (http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/cgoods_fr_de.pdf). Zum Kulturgutschutzrecht im internationalen Vergleich vgl. auch BUNDESREGIERUNG (2013: 46ff.).

77 Angestrebt wird damit auch eine Verringerung der Bürokratie. Vgl. „Fragen und Antworten“ zur geplanten Gesetzesnovelle zum Kulturgutschutz, abrufbar unter [www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerKulturundMedien/kultur/kulturgutschutz-neu2/kurzgefasst/ node.html](http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerKulturundMedien/kultur/kulturgutschutz-neu2/kurzgefasst/node.html)

78 Vgl. dazu http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/07/2015-07-10-richtigstellung-kgsg-die_welt.html sowie die Hinweise des Deutschen Kulturrates unter <http://www.kulturrat.de/pdf/3176.pdf>.

79 Seit 1955 sind nicht mehr als 2700 Positionen in das Verzeichnis national wertvollen Kulturguts eingetragen worden, darunter fast keine Werke der Gegenwartskunst. FECHNER/KRISCHOK (2014) betonen in diesem Zusammenhang: „Das bisherige Listensystem hat sich ganz offensichtlich nicht bewährt. Die Listung hängt von vielerlei Zufällen ab und erscheint willkürlich, viele bedeutende Kulturgüter werden damit nicht erfasst, nicht zuletzt archäologische Kulturgüter direkt nach ihrer Auffindung. Die Führung einer Liste wird durch die

Mit dessen Abschaffung soll auch die bisher leerlaufende Regelung zur Einfuhrgenehmigung nach **Kulturgüterverzeichnisverordnung**⁸⁰ vom 15. Oktober 2008 entfallen. Die Ein- und Ausführregelungen sollen daher grundlegend überarbeitet werden: Die Einfuhr von Kulturgut soll an klare Voraussetzungen geknüpft werden, damit illegal aus Herkunftsstaaten ausgeführtes Kulturgut erst gar nicht nach Deutschland eingeführt wird. Auch die Ausfuhr von Kulturgut aus Deutschland soll **an EU-Standards angepasst** werden.⁸¹

6.4. Stärkung des Kunsthandelsstandortes Deutschland?

Für den deutschen Kunsthandel soll die Schaffung eines einheitlichen Gesetzes mehr Transparenz, Vereinfachung und Rechtssicherheit bringen. Die geltende Rechtslage nach dem Abwanderungsschutzgesetz führe angesichts des EU-Binnenmarktes zu einer **Benachteiligung des deutschen Kunsthandels**, weil es für den Eigentümer eines wertvollen Kunstwerkes in Deutschland derzeit vorteilhafter sei, dieses im Ausland zu verkaufen, um dort höhere Marktpreise zu erzielen.⁸² Diese Benachteiligung soll mit dem künftigen Kulturgutschutzgesetz abgebaut werden. Mit der Schaffung von klaren **Sorgfaltspflichten** für den Handel mit Kulturgut soll auch das Vertrauen in den Kunsthandelsstandort gestärkt werden; erwartet wird daraus Wettbewerbsvorteil für den deutschen Kunsthandel. Dies bedeutete auch eine Verbesserung des Verbraucherschutzes: Der Käufer von Kulturgut soll sich darauf verlassen können, dass die Provenienz des jeweiligen Kulturguts überprüft wurde und er keinen Rückgabeforderungen ausgesetzt ist. Darüber hinaus wird betont, dass weite Teile des Kunsthandels von der geplanten Neuregelung ohnehin nicht betroffen seien. So werde auch künftig die **gesamte Gegenwartskunst** – bedingt durch entsprechende Alters- und Wertgrenzen - von den Ausfuhrbestimmungen ausgenommen werden.⁸³ Jedoch sehen **Vertreter des Kunsthandels** beträchtliche Gefahren für den Kunstmarkt.⁸⁴ Befürcht-

landesrechtliche Kompetenzzuweisung erschwert, sie ist mit erheblichem bürokratischem Aufwand verbunden und an den Grenzen kaum zu kontrollieren.“

80 Vgl. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/kultgvv/gesamt.pdf>.

81 Vgl. hierzu „Fragen und Antworten“ zur geplanten Gesetzesnovelle zum Kulturgutschutz, abrufbar unter www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerKulturundMedien/kultur/kulturgutschutz-neu2/kurzgefasst/_node.html.

82 Vgl. dazu einen Überblick unter <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/kulturgutschutzgesetz-worum-geht-es-bei-kritik-von-richter-a-1043753.html>.

83 Vgl. hierzu ein Diskussionspapier der Beauftragen der Bundesregierung für Kultur und Medien für die mündliche Anhörung von Fachkreisen und Verbänden am 22. April 2015, abrufbar unter <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/BKM/2015/2015-06-29-diskussionspapier-kgsg.pdf>.

84 Der Maler Georg Baselitz hat bereits Dauerleihgaben aus deutschen Museen abgezogen. Auch deutsche Sammler und Mäzene wie Arend und Brigitte Oetker, Ingvild Goetz, Egidio Marzona, Rudolf Scharpff sowie die Künstler Günther Uecker und Gerhard Richter haben sich gegen die Gesetzesnovelle geäußert. Hasso Plattner, Mitbegründer des Softwareunternehmens SAP und Kunstmäzen, hat für den Fall der Verabschiedung des neuen Kulturgutschutzgesetzes angedroht, seine umfangreiche Kunstsammlung von Potsdam nach Kalifornien zu

tet wird mit dem novellierten Kulturgutschutzgesetz eine Wertminderung von Kunstgegenständen. Eine Veräußerung von Kunstwerken, die die Kriterien der Unterschutzstellung als national wertvolles Kulturgut erfüllen, sei der **Verkauf in das Ausland** nicht mehr ohne die vorherige Einholung einer Ausfuhrgenehmigung möglich. Damit könne ein Kunstwerk einen Teil seines Marktwertes verlieren, weil die Verwertung auf dem internationalen Markt nicht mehr möglich sei.⁸⁵ Vor diesem Hintergrund fällt in der aktuellen Tagespresse zu der geplanten Novellierung des Kulturgutschutzgesetzes immer wieder der Begriff der „kalten Enteignung von Kunstsamm- lern“.⁸⁶

verlagern. Vgl. dazu <http://www.dw.com/de/kulturgut-streit-m%C3%A4zen-will-sammlung-abziehen/a-18622731>.

- 85 Während der Kunsthandel den Entwurf äußerst kritisch betrachtet, befürworten die Vertreter deutscher Museen die Novelle zu großen Teilen. In einem Sondernewsletter hat sich Museumsbund-Präsident Köhne zur geplanten Novellierung des Kulturgutschutzgesetzes bekannt. Die Neuregulierung des Kulturgutschutzgesetzes bedeute für die öffentlichen Sammlungen in Deutschland einen verbesserten Schutz und für den Steuerzahler eine Entlastung, da vielfach kostenintensive Rückkäufe von national wertvollem Kulturgut künftig nicht mehr notwendig seien. Außerdem gebe es einen verbesserten Schutz für archäologisches Kulturgut. Der Newsletter 9/2015 des Deutschen Museumsbundes findet sich unter www.museumsbund.de/index.php?id=1364#5848.
- 86 Die Absichtserklärungen der Bundesregierung haben zu einer teilweise sehr kritischen Reaktion von Vertretern des Kunsthandels geführt. In einem offenen Brief haben sich Gegner des Entwurfes zur Verschärfung des Gesetzes – darunter Sammler wie Rudolf Zwirner, Galeristen wie Max Hetzler und Kunsthändler sowie Auktionatoren wie Florian Illies – an die Staatsministerin Monika Grütters gewandt. Das Dokument ist abrufbar unter <http://www.kunstleben-berlin.de/kulturgutschutzrecht/>. Gegenüber einer in der Zeitung "Die Welt" geäußerten Kritik veröffentlichte die Pressestelle der Kulturstaatsministerin Grütters am 10. Juli 2015 eine „Richtigstellung“, abrufbar unter http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/07/2015-07-10-richtigstellung-kgsg-die_welt.html. Zur Kontroverse im deutschen Feuilleton vgl. etwa POFALLA (2015), BERNAU (2015) sowie SPEICHER (2015); vgl. außerdem die Newsletter der Deutschen Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte (DGUF) mit weiteren Presseübersichten unter <http://www.dguf.de/index.php?id=249>.

7. Literatur⁸⁷

ANTON, Michael (2010a). Rechtshandbuch Kulturgüterschutz und Kunstrestitutionsrecht. Band 1: Illegaler Kulturgüterverkehr, Berlin: De Gruyter.

ANTON, Michael (2010b). Handbuch Kulturgüterschutz und Kunstrestitutionsrecht Bd. 2: Zivilrecht - Guter Glaube im internationalen Kunsthandel, Berlin: De Gruyter.

BECKERT, Jens/WEHINGER, Frank (2011). In the shadow: Illegal markets and economic sociology (MPIfG Discussion Paper 11/ 9), Köln: MPIfG.

BERNAU, Nikolaus (2015). Kulturschutzgesetz: Gegen dieses Gesetz kann niemand etwas sagen, in: Berliner Zeitung, 24.07.2015, abrufbar unter: <http://www.berliner-zeitung.de/meinung/kommentar-zum-kulturgutschutzgesetz--gegen-dieses-gesetz-kann-niemand-etwas-sagen,10808020,31304370.html>.

BERNICK, Lauren (1998): Art and Antiquities Theft. In: Transnational Organized Crime 4, 91-116.

BKM (2015). Bestandsaufnahme zu Maßnahmen des Bundes zum Schutz von Kulturgut bei Katastrophen (Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium des Inneren, April 2015), abrufbar unter <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/BKM/bestandsaufnahme-kulturgutschutz-in-katastrophen%C3%A4llen.pdf>.

BRAMMER, Stephen/JACKSON, Gregory/MATTEN, Dirk (2011). Corporate Social Responsibility and institutional theory: new perspectives on private governance, in: Socio-Economic Review, Vol. 10(1), 3–28.

BRODIE, Neil; DOOLE, Jennifer; RENFREW, Colin (Hrsg.) (2001): Trade in Illicit Antiquities: The Destruction of the World's Archaeological Heritage, Cambridge: The McDonald Institute for Archaeological Research.

BUNDESREGIERUNG (2013). 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 und den Schutz von Kulturgut vor Abwanderung ins Ausland (BT-Drs. 7/13378, 29.04.13), abrufbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/133/1713378.pdf>.

CALDORO, Stefano (2009). Nationaler Kulturgüterschutz und Freizügigkeit der Unionsbürger, Berlin: Walter de Gruyter.

CDU/CSU und SPD (2013). Deutschlands Zukunft gestalten - Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode (27. November 2013), Berlin: CDU, abrufbar unter: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>.

87 Letzter Zugriff auf die im Text zitierten Online-Dokumente und in der Literaturliste enthaltenen Einträge: 28.08.2015.

-
- FECHNER, Frank (2007). Kulturgüterschutz auf europäischer Ebene, in: Gornig, Gilbert/Horn, Hans-Detlef/Murswiek, Dietrich (Hrsg.): Kulturgüterschutz - internationale und nationale Aspekte, Berlin: Duncker & Humblot, 141–154.
- FECHNER, Frank/KRISCHOK, Heike (Hrsg.) (2011). Kultur- und Künstlerrecht: Vorschriftensammlung. Die wichtigsten Vorschriften für Künstler, Denkmalbehörden, Museen und Eventagenturen, Tübingen: Mohr Siebeck.
- FECHNER, Frank/KRISCHOK, Heike (2014). Quo vadis Kulturgüterschutz?, in: JuristenZeitung, Vol. 69(5), 237-240.
- GERSCH, Cornelia (2015). Kulturgut in Gefahr – Raubgrabungen und illegaler Handel (Tagungsbericht), Berlin: Stiftung Preußischer Kulturbesitz, abrufbar unter www.preussischer-kulturbesitz.de/mediathek/bilder/foto-detail/news/2015/05/26/internationale-tagung-zum-kulturgutschutz.html.
- GERSTENBLITH, Patty (2007). Controlling the International Market in Antiquities: Reducing the Harm, Preserving the Past, in: Chicago Journal of International Law, Vol. 8(1), 169–196.
- GORNIG, Gilbert (2007). Der internationale Kulturgüterschutz, in: Gornig, Gilbert/Horn, Hans-Detlef/Murswiek, Dietrich (Hrsg.): Kulturgüterschutz - internationale und nationale Aspekte, Berlin: Duncker & Humblot, 17–63.
- GORNIG, Gilbert/HORN, Hans-Detlef/MURSWIEK, Dietrich (Hrsg.) (2007). Kulturgüterschutz - internationale und nationale Aspekte, Berlin: Duncker & Humblot.
- HACHMEISTER, Annamaria (2012). Gestohlene und unrechtmäßig verbrachte Kulturgüter im nationalen und internationalen Kaufrecht sowie im Einheitskaufrecht, Baden-Baden: Nomos.
- HIPP, Anette (2000). Schutz von Kulturgütern in Deutschland, Berlin: Walter de Gruyter.
- HORN, Hans-Detlef (2007). Kulturgüterschutz als Staatsaufgabe - unter besonderer Berücksichtigung deutschen Kulturguts im Ausland, in: Gornig, Gilbert/Horn, Hans-Detlef/Murswiek, Dietrich (Hrsg.): Kulturgüterschutz - internationale und nationale Aspekte, Berlin: Duncker & Humblot, 121–138.
- HUBER, Joachim/LERBER, Karin von (2003). Handhabung und Lagerung von mobilem Kulturgut: Ein Handbuch für Museen, kirchliche Institutionen, Sammler und Archive, Bielefeld: Transcript.
- IRMSCHER, Tobias (2007). Kulturgüterschutz im humanitären Völkerrecht, in: Gornig, Gilbert/Horn, Hans-Detlef/Murswiek, Dietrich (Hrsg.): Kulturgüterschutz - internationale und nationale Aspekte, Berlin: Duncker & Humblot, 65–91.
- JOHN, Hartmut/KOPP-SIEVERS, Susanne (Hrsg.) (2001). Sicherheit für Kulturgut! Innovative Entwicklungen und Verfahren, neue Konzepte und Strategien, Bielefeld: Transcript.
- KOHLLENBACH, Dörthe (2011). Abwanderungsschutz für Kulturgut in Deutschland: Besitzen Kunstwerke eine nationale Zugehörigkeit? Saarbrücken: AV Akademikerverlag.

MARTIN, Dieter J./KRAUTZBERGER, Michael (2010). Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege: einschließlich Archäologie. Recht, fachliche Grundsätze, Verfahren, Finanzierung 3. Aufl., München: Beck Juristischer Verlag.

MÜLLER-KATZENBURG, Astrid (1995). Internationale Standards im Kulturgüterverkehr und ihre Bedeutung für das Sach- und Kollisionsrecht, Berlin: Duncker & Humblot.

ODENDAHL, Kerstin (2006). Kulturgüterrecht, Baden-Baden: Nomos.

POFALLA, Boris (2015). Kulturgutschutzgesetz: Wut, Hysterie und Hybris, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.07.2015, abrufbar unter: www.faz.net/aktuell/feuilleton/kunst/boris-pofalla-ueber-das-kulturgutschutzgesetz-13708470.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2.

RIETSCHER, Solveig (2009). Internationale Vorgaben zum Kulturgüterschutz und ihre Umsetzung in Deutschland, Berlin, New York: de Gruyter.

SPEICHER, Stephan (2015). Entwarnung für Künstler und Sammler, in: sueddeutsche.de, 15.07.2015, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/kultur/kulturstaatsgesetz-entschaerft-entwarnung-fuer-kuenstler-und-sammler-1.2567005>.

SPRECHER, Jörg (2004). Beschränkungen des Handels mit Kulturgut und die Eigentumsgarantie. Schriften zum Kulturgüterschutz, Berlin: De Gruyter.

STEINBRÜCK, Catrin (2012). Die Umsetzung des UNESCO-Kulturgutübereinkommens in der Bundesrepublik Deutschland: Eine vergleichende Betrachtung mit der Umsetzung der Konvention in den Vereinigten Staaten von Amerika und der Schweiz, Köln: Heymanns.

TEFAF (2014). The Global Art Market, with a focus on the US and China, Helvoirt/Maastricht: The European Fine Art Foundation (TEFAF), abrufbar unter <http://www.touchofclass.com.br/main/exposicoes/tefaf/TEFAF%20Art%20Market%20Report%202014.pdf>.

THORN, Bettina (2005). Internationaler Kulturgüterschutz nach der UNIDROIT-Konvention, Berlin: Walter de Gruyter.

TURNER, Stefan (2002). Das Restitutionsrecht des Staates nach illegaler Ausfuhr von Kulturgütern, Berlin: Gruyter.

VRDOLJAK, Ana Filipa (2008). International law, museums and the return of cultural objects, Cambridge: Cambridge University Press.

WEHINGER, Frank (2011). Illegale Märkte Stand der sozialwissenschaftlichen Forschung (MPIfG Working Paper 11/6), Köln: MPIfG.

WELLER, Matthias/KEMLE, Nicolai/DREIER, Thomas/LYNEN, Peter Michael (Hrsg.) (2010). Kunst im Markt - Kunst im Recht: Tagungsband des Dritten Heidelberger Kunstrechtstags am 09. und 10. Oktober 2009, Baden-Baden: Nomos.