



---

**Ausarbeitung**

---

**Nationaler und internationaler Kulturgüterschutz**

Übersicht und Darstellung einzelner Problembereiche vor dem Hintergrund eines künftigen Kulturgutschutzgesetzes

## **Nationaler und internationaler Kulturgüterschutz**

Übersicht und Darstellung einzelner Problembereiche vor dem Hintergrund eines künftigen Kulturgutschutzgesetzes

Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 072/15  
Abschluss der Arbeit: 24. September 2015  
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Internationaler Kunstmarkt und illegaler Kunsthandel</b>	<b>7</b>
<b>3.</b>	<b>Kulturgüterschutz im nationalen Recht</b>	<b>11</b>
3.1.	Abwanderungsschutz	11
3.2.	Schutz von Kulturgut ausländischer Staaten	16
3.3.	Denkmalschutzgesetze	17
3.4.	Archivgesetze	18
3.5.	Fideikommissauflösungsrecht	19
<b>4.</b>	<b>Kulturgüterschutz auf europäischer Ebene</b>	<b>20</b>
<b>5.</b>	<b>Internationaler Kulturgutschutz</b>	<b>26</b>
5.1.	UNESCO-Kulturgutübereinkommen	27
5.2.	UNIDROIT-Konvention von 1995	32
5.3.	Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten	33
<b>6.</b>	<b>Verhaltenskodizes</b>	<b>34</b>
<b>7.</b>	<b>Zu den Grundlinien eines künftigen Kulturgutschutzgesetzes</b>	<b>35</b>
7.1.	Abwanderungsschutz durch Schaffung von Ausfuhrregelungen und Anpassung an EU-Standards	37
7.2.	Umsetzung der UNESCO-Konvention von 1970: Schaffung von Einfuhrregelungen und Vereinfachung der Rückgaberegelungen hinsichtlich unrechtmäßig verbrachten Kulturgutes und Maßnahmen gegen Raubgrabungen	42
7.3.	Folgen für den Kunsthandelsstandort Deutschland	45
<b>8.</b>	<b>Literatur</b>	<b>49</b>
<b>9.</b>	<b>Anlagen</b>	<b>58</b>

## 1. Einleitung

Der Schutz der Zeugnisse der geistigen und kulturellen Identität ist zumeist 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 vor allem in der Bewahrung des Kulturerbes, um es künftigen Generationen unbeschadet überliefern zu können. Beträchtliche Besorgnis herrscht inzwischen 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. Gerade in den vergangenen Monaten sind die dunklen Seiten des Kunst- und Antikenhandels offenbar geworden: Raubgrabungen und der illegale Handel mit Antiken sind zu einem lukrativen Geschäft geworden, gleichzeitig ist das kulturelle Erbe der Menschheit in einigen Weltregionen ernstlich bedroht.<sup>1</sup> Weltweit werden Jahr für Jahr immer mehr archäologische Objekte vertrieben, die mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht aus wissenschaftlich getragenen Grabungen stammen und die Herkunftsländer nicht mit deren Genehmigung verlassen haben. Eine intensive Debatte ist deshalb darüber entstanden, wie sich Raubgrabungen verhindern lassen und wie der illegale Handel mit Kulturgütern eingedämmt werden kann.

Der Begriff **Kulturgutschutz** (Kulturgüterschutz) bezeichnet in diesem Sinn alle Maßnahmen zum Schutz von Kulturgütern vor Beschädigung, Zerstörung, Diebstahl und Verlust.<sup>2</sup> Dabei soll der Abwanderungsschutz verhindern, dass Kulturgüter ins Ausland gebracht werden beziehungsweise deren Rückgabe erwirken.<sup>3</sup> So hat insbesondere die **UNESCO-Konvention** von 1970 zum Ziel, bewegliches Kulturgut vor rechtswidriger Ein- und Ausfuhr sowie Übereignung zu schützen. Sie ist nicht unmittelbar in den Vertragsstaaten anwendbar, sondern muss in das jeweilige nationale Recht umgesetzt werden („non self-executing“). Nach der Konvention sind Staaten unter anderem verpflichtet, Ausfuhrgenehmigungen zu erteilen, Verzeichnisse nationaler Kulturgüter anzulegen und Regelungen zur Ein- und Ausfuhr sowie zur Rückgabe von unrechtmäßig verbrachtem Kulturgut zu erlassen. Ergänzt wurde die Konvention durch ein Folgeabkommen, das 1995 als **UNIDROIT Konvention** verabschiedet wurde. Anders als die

---

1 Aktuell zeigt sich dies in der systematischen Zerstörung von herausragenden Kulturdenkmälern durch den sogenannten Islamischen Staat (IS) in Mossul, Nimrud, Hatra und zuletzt auch in Palmyra (<http://www.dw.com/de/der-is-in-palmyra-ein-propagandaerfolg/a-18483865>).

2 Angesprochen ist damit zugleich der illegale Kunstmarkt (WEHINGER 2011). Vgl. hierzu auch die Daten zum Kunstmarkt in TEFAF (2014) sowie eine Dokumentation der Initiative Kultur- und Kreativwirtschaft der Bundesregierung, abrufbar unter [www.kultur-kreativ-wirtschaft.de/KuK/Navigation/Kultur-Kreativwirtschaft/kunstmarkt.html](http://www.kultur-kreativ-wirtschaft.de/KuK/Navigation/Kultur-Kreativwirtschaft/kunstmarkt.html).

3 Offenkundig gibt es zwischen einzelstaatlichen Bemühungen, das "nationale Kulturgut" zu schützen, und der Idee eines gemeinsamen Kulturerbes der Welt besteht ein gewisses Spannungsverhältnis. Seine rechtliche Strukturierung wirft grundlegende Fragen von Zuordnung und Identität im internationalen Kontext auf (LENSKI 2014). Zu den begrifflichen Erläuterungen und Darstellungen der verschiedenen Rechtsbereiche vgl. insbesondere LENSKI (2013), ANTON (2010a), WELLER u. a. (2010), RIETSCHER (2009), GORNIG u. a. (2007), KOHLENBACH (2011) sowie ODENDAHL (2006); in vergleichender Perspektive außerdem HACHMEISTER (2012), CALDORO (2009), SPRECHER (2004) und STEINBRÜCK (2012).

---

UNESCO-Konvention muss diese Konvention nicht in innerstaatliches Recht umgesetzt werden, sondern ist unmittelbar anwendbar („self executing“).

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.). Die **nationalen Regelungen** von Bund und der Ländern dienen primär dem allgemeinen Schutz des deutschen Kulturgutes vor Verbringung, Beschädigung und Zerstörung sowie vor seiner Ausfuhr in das Ausland. Der **internationale** - vor allem völkerrechtliche - 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.

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.<sup>4</sup>

Das **Kulturgutschutzrecht**, das in Deutschland in verschiedenen Gesetzen geregelt wird, soll zunächst für den **Schutz von Kulturgut vor Abwanderung** in das Ausland sorgen (Kulturgutschutzgesetz). Gleichzeitig geht es auch um den Schutz von Kulturgut ausländischer Staaten, das aus diesen unrechtmäßig verbracht wurde und an diese zurückzugeben ist (Kulturgüterrückgabegesetz). Der Schutz wertvollen Kulturgutes allein auf der Grundlage nationalstaatlicher Gesetze ist nach aller Erfahrung jedoch nur dann wirkungsvoll, wenn auch ein effektiver **Schutz an den Außengrenzen** vorhanden ist. Geregelt wird dieser Schutz inzwischen durch völker- bzw. europarechtliche Rückgaberegulungen im Fall der unrechtmäßigen Verbringung von Kulturgut. Entsprechende Regelungen wurden 1970 zunächst völkerrechtlich im UNESCO-Übereinkommen und

---

4 Vgl. hierzu [www.museumbund.de/de/das\\_museum/themen/kulturgueterschutz/kulturgueterschutz/](http://www.museumbund.de/de/das_museum/themen/kulturgueterschutz/kulturgueterschutz/).

mit Schaffung des EU-Binnenmarktes 1992 auch europarechtlich in der Richtlinie 93/7/EWG verankert.

Im Folgenden werden diese Regelungen – nach einer Darstellung der Entwicklung auf dem **Kunstmarkt** – einschließlich außerrechtlicher Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen dargestellt. Erläutert werden auch die im Internet zugänglichen Handreichungen und Leitfäden, benannt und erläutert werden außerdem die jeweiligen Behörden sowie die jeweils relevanten Datenbanken bei Bund und Ländern. Dabei werden im jeweiligen Sachzusammen auch spezielle **Fragestellungen zu einzelnen Problembereichen** wie etwa zum illegalen Kulturgüterhandel, zum Abwanderungsschutz in Deutschland, zur Umsetzung der UNESCO-Kulturgüterkonvention in Deutschland und anderen Ländern sowie zu Sorgfaltspflichten von Akteuren des Kunstmarktes erörtert. Verdeutlicht wird an einzelnen Beispielen, dass der internationale Kulturgüterrechtsschutz zunehmend Eingang in die staatliche Rechtsprechung gefunden hat. Hierzu hat auch die Bundesregierung eine umfangreiche Evaluierung vorgelegt, die als Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland im April 2013 veröffentlicht wurde (BUNDESREGIERUNG 2013). Auf der Grundlage dieses Berichts wird gegenwärtig an der Novellierung des Kulturgutschutzes gearbeitet, um sowohl deutsches Kulturgut vor Abwanderung als auch ausländisches Kulturgut vor unrechtmäßiger Verbringung besser zu schützen. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung neuerer Veröffentlichungen der Bundesregierung werden in einem abschließenden Teil die intendierten Maßnahmen hinsichtlich eines neuen **Kulturgutschutzgesetzes** dargestellt. Die Bundesregierung will dazu – den Vorgaben des **Koalitionsvertrages** von CDU/CSU und SPD<sup>5</sup> folgend – die bisher bestehenden Gesetze im Bereich des Kulturgutschutzes in einem neuen, **einheitlichen Gesetz zusammenführen**<sup>6</sup> und darin auch in den letzten Jahren neu geschaffenes EU-Recht umsetzen. Insgesamt soll mit der Novellierung des Kulturgutschutzes deutsches Kulturgut vor Abwanderung und ausländisches Kulturgut vor unrechtmäßiger Verbringung besser geschützt werden. Dazu soll auch die Umsetzung der **UNESCO-Konvention** von 1970 angepasst werden. Ein wesentliches Ziel ist dabei auch, mit eindeutigen Ein- und Ausfuhrregelungen sowie mit klaren **Sorgfaltspflichten** beim Erwerb von Kulturgut auch den **Kunsthandelsstandort Deutschland** zu stärken. Abhängig vom Verlauf des parlamentarischen Verfahrens soll das Gesetz in der ersten Jahreshälfte 2016 in Kraft treten.<sup>7</sup>

---

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 Beide Schutzziele gehören nach Auffassung der BUNDESREGIERUNG (2013: 15) zusammen und sollen gesetzlich verbunden werden; eine mögliche Zusammenführung der bestehenden Gesetze im Bereich des Kulturgutschutzes wurde bereits in der Antwort der Bundesregierung vom 2. April 2008 auf eine Große Anfrage zur Föderalismusreform angesprochen (BT-Drs. 16/8688).

7 Ein Gesetzentwurf zur Novellierung des Kulturgutschutzes befindet sich derzeit weiterhin in einer internen Resortabstimmung der Bundesregierung. Ein Referentenentwurf wurde nach der ersten Runde der Ressortabstimmung am 14. September 2015 veröffentlicht, nachdem bereits mehrere Vorentwürfe bekannt geworden waren. Mit der Veröffentlichung wird eine weitere Runde der Ressortabstimmung eingeleitet, zudem erhalten Länder, kommunale Spitzenverbände, Fachkreise und Verbände ebenfalls die Möglichkeit zu Stellungnahmen. Im Anschluss daran sind die Befassung und Verabschiedung im Kabinett vorgesehen. Abhängig von dem darauf folgenden parlamentarischen Verfahren soll das Gesetz 2016 in Kraft treten. Der Entwurf findet sich unter [www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2015/09/2015-09-15-bkm-kulturgut.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2015/09/2015-09-15-bkm-kulturgut.html).

---

## 2. Internationaler Kunstmarkt und illegaler Kunsthandel

**Kulturelle Güter** oder kulturelle Produkte dienen zur Unterhaltung und Erbauung, ermöglichen Information und Wissenstransfer und sind auf die Konstitution und Entwicklung kollektiver Identitäten ausgerichtet.<sup>8</sup> Sie sind zumeist das Ergebnis individueller Kreativität (und sind mit Urheberrechten verbunden). Sie lassen sich entsprechend der üblichen Dualität im Handelsbereich unterscheiden in **kulturelle Waren und kulturelle Dienstleistungen**.<sup>9</sup> Unter **kulturelle Waren** fallen in der von der UNESCO verwendeten Eingrenzung handelbare Konsumwaren, die als Güter exportiert oder importiert werden können. Dazu gehören vor allem Bücher und Literatur, Musik und Multimediaprodukte, Kunstgegenstände, Kunsthandwerk und Design, Musikinstrumente, Film und Fotografie, Radio und Television, Unterhaltungsspiele und Sport-Güter. Kulturelle Dienstleistungen sind demgegenüber Aktivitäten oder Maßnahmen, die kulturelle Bedürfnisse oder Interessen befriedigen; sie werden öffentlich, privat oder in einer Mischform angeboten. Unter die Kategorie der kulturellen Dienstleistungen fallen alle möglichen Arten von kulturellen Events, aber auch die Bereitstellung von kulturellen Informationen und ihre Archivierung (etwa Bibliotheken, Dokumentationsinstitutionen, Museen).<sup>10</sup>

Mit dem Anwachsen und der Globalisierung des Welthandels hat in den letzten Jahrzehnten der Handel mit Kulturgütern stark zugenommen. Wie der Creative Economy Report der Welthandels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) ausführt, erreichten die **weltweiten Exporte aller kulturellen Waren und Dienstleistungen** im Jahr 2008 ein Volumen von insgesamt 592 Mrd. USD (ca. 510 Mrd. Euro). Dies bedeutet mehr als eine Verdoppelung des Exportvolumens in einem Zeitraum von nur sechs Jahren (2002: 267 Mrd. USD).<sup>11</sup> Dabei konzentriert sich der **Handel mit Kulturgütern** seit langem auf einige wenige Länder. Im Jahr 1980 waren dreizehn Staaten verantwortlich für mehr als vier Fünftel der Importe und 12 Staaten für den gleichen Anteil an den Exporten (an der Spitze USA, Japan, Deutschland, UK Frankreich, China), gleichzeitig fand der größte Teil des Handels zwischen entwickelten Ländern statt (78 Prozent der Importe). Inzwischen sind es vor allem drei Regionen, die für einen Großteil der Exporte im Kreativbereich verantwortlich sind (China, EU, Nordamerika) (UNCTAD 2011: 136).<sup>12</sup>

---

8 Sie bilden zugleich eine wesentliche Grundlage der sozial-ökonomischen Entwicklung (SPOLAORE/WACZIARG 2013; DISDIER et al. 2010).

9 Kulturelle Waren und Dienstleistungen haben jedoch besondere Eigenschaften: Sie komprimieren das Wissen über Kultur und Geschichte und prägen damit das Selbstverständnis und den sozialen Zusammenhalt einer Gesellschaft.

10 Vgl. zu Definitionen und Abgrenzungen von grenzüberschreitenden Dienstleistungen das Handbuch zum Dienstleistungshandel, das von WTO, EU-Kommission, IWF, OECD, UNCTAD und Vereinten Nationen gemeinsam entwickelt worden ist (UNITED NATIONS et al. 2012: 75ff.). Vgl. dazu auch SCHULZE (1999) sowie UNCTAD (2011: 3ff.).

11 Vgl. dazu UNCTAD (2011: 128).

12 Weitere statistische Daten finden sich in EUROPEAN COMMISSION (2010: 163ff.), EUROSTAT (2011), UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS (2005; 2012); einen Überblick zum EU-Handel mit kulturellen Waren und Dienstleistungen – auch mit Hinweisen zu methodischen Problemstellungen – geben STAINES/MERCER (2013) in einem Report des „European Expert Network on Culture“ (EENC).

Eine ähnliche Entwicklung ist auch im weitaus enger gefassten **Bereich des Kunstmarktes** zu verzeichnen. Als Kunstmarkt wird heute die Gesamtheit aller Galerien, Kunstmessen, Sammlerbörsen oder Auktionen bezeichnet, bei denen Kunstwerke der Bildenden Kunst – Malerei, Bildhauerei und Grafik – gehandelt werden (HAUSMANN 2014; POLLEIT-RIECHERT 2013). Allerdings sind die **Statistiken zum internationalen Kunstmarkt** recht uneinheitlich. Die letzte Beurteilung wurde im Rahmen des von „The European Fine Art Foundation (TEFAF)“ in Auftrag gegebenen TEFAF-Marktberichts 2014 vorgenommen. Demnach beläuft sich der Umsatz des weltweiten Kunst- und Antiquitätenmarkts auf etwa 50 Mrd. Euro (TEFAF 2015).<sup>13</sup> Dabei dominieren inzwischen auf dem **globalen Kunstmarkt** drei Länder, die über vier Fünftel aller Geschäfte auf sich ziehen (USA 38%, China 24%, UK 20%). In **Deutschland** ist das Umsatzvolumen auf dem Kunstmarkt deutlich geringer: Nach Erhebungen von ZEW und Statistischem Bundesamt erreichte das Transaktionsvolumen im Jahr 2013 einen Wert von etwa 2,4 Mrd. Euro.<sup>14</sup>

Die große Nachfrage nach **archäologischen und ethnologischen Objekten** hat dazu geführt, dass sich auch der **illegale Handel** zu einem sehr lukrativen Geschäft entwickelte und vielerorts von der organisierten Kriminalität übernommen wurde.<sup>15</sup> Illegal gehandelte Kunstprodukte gehören folgenden Kategorien an: Diebesgut, das aus Museen, Sammlungen, Galerien, Auktionshäusern und Sakralbauten gestohlen wurde; archäologisch relevante Gegenstände (Antiken), die aus Raubgrabungen insbesondere im Nahen und Fernen Osten, in Südamerika und Afrika gewonnen wurden und dem Staat vorenthalten werden; unerlaubt exportierte Antiken; vollständige und teilweise Fälschungen von Kunstgegenständen sowie falsche Zuschreibungen von Kunstgegenständen. Die **Motive für den illegalen Handel** mit Kulturgütern sind unterschiedlich und reichen vom Bagatelldiebstahl über illegale archäologische Ausgrabungen bis hin zur Verbringung von Artefakten in Kriegssituationen. Viele Regionen der Erde leiden damit auch in Friedenszeiten unter Zerstörung und Verlust ihres kulturellen Erbes; für sie ist der **illegale Kulturgüterhandel** zu einer massiven Bedrohung geworden. Er geht einher mit **Diebstahl**, mit der **Plünderung** und **Zerstörung** archäologischer Stätten, mit **Schmuggel** und **Geldwäscherei**.<sup>16</sup>

Das größte und am besten organisierte unter den illegalen Geschäften mit Kunst aus dem Nahen Osten ist der Handel mit illegal ausgegrabenen Antiken, an dem sich die Dschihadistenmiliz „**Islamischer Staat**“ (IS) bereichert (WATSON 2015; WASER 2015; POFALLA 2015b).<sup>17</sup> Danach werden seltene Artefakte in den Golfstaaten abgesetzt, teilweise finden sie ihren Weg auch über

---

13 Der UNCTAD-Studie kommt zu einem etwas anderen Ergebnis: Zeitgenössische Kunstwerke und antike Kunstgegenstände bzw. historisch wertvolle Kunstwerke erreichten im Jahr 2008 ein Volumen von etwa 60 Mrd. USD (ca. 52 Mrd. Euro) (UNCTAD 2011: 126).

14 Vgl. zu Statistiken und Studien auch die Übersichten von Statista ([de.statista.com/themen/594/kunstmarkt](http://de.statista.com/themen/594/kunstmarkt)), Auszüge aus dem Statista-Dossier finden sich in **Anlage 1**.

15 Vgl. etwa die Beiträge in KILA/BALCELLS (2014) und CHARNEY (2009); einen historischen Überblick bietet CHARNEY (2015). Ausführlich zu Umfang, Struktur und Organisationsform des illegalen Kunsthandels auch DIETZLER (2013), CAMPBELL (2013), BORGSTEDE (2014) sowie WEHINGER (2011).

16 Darunter leiden prinzipielle alle Länder, insbesondere aber Regionen, in denen die Voraussetzungen für einen effizienten Schutz nicht vorhanden sind (BRODIE/TUBB 2003; BERNICK 1998; BRODIE/DOOLE/RENFREW 2001).

17 Nach Darstellung von SPIEGEL Online vom 8. September 2015 hat der sogenannte Islamische Staat sogar ein „Ministerium für Altertümer“ eingerichtet, das Lizenzen an Grabräuber und Plünderer vergeben soll ([www.spiegel.de/politik/ausland/islamischer-staat-alles-wichtige-zum-is-a-1042664.html#sponfakt=7](http://www.spiegel.de/politik/ausland/islamischer-staat-alles-wichtige-zum-is-a-1042664.html#sponfakt=7)).



Istanbul – die 900 Kilometer lange Grenze zwischen Syrien und der Türkei erleichtert den Schmuggel – nach Europa und in die USA. Jedoch sind Plünderungen und Raubgrabungen keine Erfindung des Islamischen Staates, sie blicken im Nahen Osten auf eine lange Geschichte zurück, und in den letzten Jahrzehnten sind dabei **Netzwerke** entstanden, derer sich nun auch **Terrororganisationen** bedienen können.<sup>18</sup> Zur **Vernichtung von kulturellem Erbe** kommt es aber nicht nur in Vorderasien, sondern **weltweit** werden Objekte durch Raubgrabungen ihres kulturgeschichtlichen Kontexts für immer beraubt und Bodendenkmäler unwiederbringlich zerstört. Die Gesamtgröße des illegalen Kunstmarktes (Kunst und Antiken) lässt sich auf ein jährliches Transaktionsvolumen von **6 bis 8 Milliarden US-Dollar** (ca. 5 bis 7 Mrd. Euro) veranschlagen,<sup>19</sup> was diesen Markt nach einer verbreiteten Ansicht zu einem illegalen Markt ähnlich jenem für Drogen und Waffen macht (DIETZLER 2013: 333).<sup>20</sup> Auch **Deutschland** ist nach Ansicht von Vertretern der Deutschen UNESCO-Kommission zu einem wichtigen Umschlaggebiet für den illegalen Handel mit geraubter Kunst geworden (MÜLLER-KARPE 2010).

Jedoch gibt es gegenwärtig weder belastbares Zahlenmaterial zum Umfang des illegalen Handels mit Kulturgütern in Deutschland<sup>21</sup> noch leistungsfähige Verfahren zur Erhebung der entsprechenden Fakten. Im Rahmen des **Projekts ILLICID** soll dieses Dunkelfeld in den kommenden drei Jahren genauer untersucht werden. Das Projekt konzentriert sich auf antike Kulturgüter aus dem östlichen Mittelmeerraum, da durch die jüngsten politischen Entwicklungen in dieser Region Raubgrabungen, Plünderungen von archäologischen Stätten sowie illegaler Kunsthandel dramatisch zugenommen haben. Neben der Erforschung des illegalen Handels hat ILLICID auch zum Ziel,

- 
- 18 Zu den Zerstörungen und Plünderungen von Kulturdenkmälern durch die Dschihadistenmiliz „Islamischer Staat“ vgl. BAUER (2015), HOWARD et al (2015), sowie WESSEL (2015). Instrukтив ist auch ein Tagungsbericht zum Thema Raubgrabungen und illegaler Handel (GERSCH 2015; vgl. außerdem die Beiträge zum illegalen Handel mit Kulturgut in Politik & Kultur, 5/15, S. 15-23, abrufbar unter [www.kulturrat.de/puk/puk05-15.pdf](http://www.kulturrat.de/puk/puk05-15.pdf). Weitere Informationen bieten die Antiquities Coalition unter [www.theantiquitiescoalition.org](http://www.theantiquitiescoalition.org), die Aktion #Unite4Heritage unter [www.unite4heritage.org](http://www.unite4heritage.org) sowie <https://twitter.com/hashtag/uniteforheritage>. Vgl. außerdem die Informationen der UNESCO unter <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property>.
- 19 Weitere Hinweise gibt eine Studie der EU-KOMMISSION (EUROPEAN COMMISSION 2011) sowie der Bericht der Weltzollorganisation (WORLD CUSTOMS ORGANIZATION 2013: 33). Vgl. auch die Info-Seite von Interpol unter [www.interpol.int/Crime-areas/Works-of-art/Works-of-art](http://www.interpol.int/Crime-areas/Works-of-art/Works-of-art), die ICOM unter [icom.museum/resources/red-lists-database/](http://icom.museum/resources/red-lists-database/) sowie Art Recovery International ([artrecovery.com](http://artrecovery.com)), Art Claim ([artclaim.com](http://artclaim.com)) und Art Loss Register ([artloss.com](http://artloss.com)). Weitere Informationen finden sich auch bei der UNESCO unter [www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/databases/](http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/databases/) und in einem Info-Paket unter [www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/2013\\_INFOKIT\\_1970\\_EN.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/2013_INFOKIT_1970_EN.pdf).
- 20 Zu einer etwas anderen Einordnung des illegalen Kunstmarktes gelangt ein Report des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC), der allerdings vor allem die Entwicklungsländer berücksichtigt: Die illegalen Transaktionen von Kulturgütern werden dort mit etwa 5 Mrd. USD veranschlagt. Mit 0,8 Prozent des Gesamtvolumens illegaler Transaktionen im Umfang von etwa 650 Mrd. USD bewegt sich dieser Sektor auf dem achten Platz hinter Drogen (50%), Markenfälschung (39%), Menschenhandel (5%), Öldiebstahl/Schmuggel (2%), Wildtierraub/Schmuggel (1,4%), illegales Fischen sowie illegaler Holzeinschlag/Schmuggel (1,1%) (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME 2011: 36). Mit dem Thema beschäftigte auch der 13. United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice im April 2015, Informationen sind abrufbar unter <https://www.unodc.org/congress/index.html>.
- 21 Vgl. dazu [www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/BKM/2013-11-26-illegaler-handel-kulturgut.html?nn=811092](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/BKM/2013-11-26-illegaler-handel-kulturgut.html?nn=811092).

einen Praxisleitfaden mit **Handlungsempfehlungen** für Akteure im Bereich des Kulturgüterhandels zu entwickeln. Darüber hinaus wird eine **Datenbank** zur systematischen Dokumentation von legal und illegal gehandeltem Kulturgut eingerichtet, in der unter anderem verdächtige Auktionen gespeichert werden sollen.<sup>22</sup>

Als ein **Grund für die hohe Illegalitätsrate** wird von WEHINGER (2011: 50) das Exportverbot von Kulturgütern in den meisten Herkunftsländern genannt. Wo Exportmöglichkeiten existieren, wie etwa in Indien, sei das Genehmigungsverfahren in der Regel sehr langwierig. Schmuggel und die anschließende „Wäsche“ der Einnahmen seien deshalb weitverbreitete Praktiken in diesem Kunst-Sektor. Gerade der **Antikenhandel** ist in den letzten Dekaden verstärkt zum Gegenstand politischer **Regulierungsbemühungen** geworden.<sup>23</sup> Das bis heute völkerrechtlich wichtigste Instrument zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgut ist das **Übereinkommen** über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut der **UNESCO**<sup>24</sup> von 1970. Wie die Konvention umgesetzt wird, ist von Staat zu Staat verschieden und hängt auch vom Beitrittszeitpunkt ab. Die Konvention ist so formuliert, dass jeder beitretende Staat die Verpflichtungen mit geeigneten Maßnahmen seiner eigenen nationalen Situation anpassen kann. Ein von **UNIDROIT**<sup>25</sup> erarbeitetes Abkommen ergänzt das UNESCO-Übereinkommen im Hinblick auf private grenzüberschreitende Ansprüche (MACKENZIE 2002: 133).<sup>26</sup>

- 
- 22 Das Vorhaben wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen des Programms „Forschung für die zivile Sicherheit“ im Themenbereich „Zivile Sicherheit – Schutz vor organisierter Kriminalität“ mit insgesamt 1,2 Mio. Euro gefördert ([www.bmbf.de/pubRD/Projektumriss\\_ILLICID.pdf](http://www.bmbf.de/pubRD/Projektumriss_ILLICID.pdf)).
- 23 Die Regulierung des Kunstmarktes ist von privatwirtschaftlichen Akteuren in der Regel mit Nachdruck abgelehnt worden (MACKENZIE/GREEN 2008; NORMAN 1995: 143f.; GILL/CHIPPINDALE 2002: 53f.). Damit bewegt sich der Kunstmarkt häufig in einem Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz des nationalen Erbes vor einer Zerstreung in Privatbesitz oder vor dem Export und dem liberalen Grundsatz der Handelbarkeit von Kunst (GERSTENBLITH 2007; BENDIX et al. 2010).
- 24 UNESCO (englisch: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, deutsch: Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur) ist eine Internationale Organisation und gleichzeitig eine der 17 rechtlich selbstständigen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen. Sie hat ihren Sitz in Paris ([en.unesco.org/](http://en.unesco.org/)). Die UNESCO sieht als einzige UN-Organisation die Einrichtung von Nationalkommissionen vor. Sie unterstützen die Regierungen bei der Mitwirkung in der UNESCO. Die Nationalkommissionen sind die zentrale Schnittstelle zwischen Staat, Zivilgesellschaft und der UNESCO. Informationen der Deutschen UNESCO-Kommission e.V. finden sich unter [www.unesco.de](http://www.unesco.de).
- 25 UNIDROIT (frz. Institut international pour l'unification du droit privé; engl. International Institute for the Unification of Private Law) ist eine Internationale Organisation mit dem Ziel der Förderung der internationalen Vereinheitlichung des Zivilrechts (mit Sitz in Rom). Hierzu entwickelt UNIDROIT Methoden, völkerrechtliche Übereinkommen, Mustergesetze, und Grundregeln zur Modernisierung und Harmonisierung des Zivilrechts, insbesondere des internationalen Handelsrechts ([www.unidroit.org](http://www.unidroit.org)). .
- 26 Vgl. dazu ausführlich Teil 5.

### 3. 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.<sup>27</sup> Daraus folgt, dass in vielen Bereichen des Kulturgüterschutzes eine **Vielzahl von Behörden der Länder und des Bundes** mit- und nebeneinander zuständig sind.<sup>28</sup> 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**.<sup>29</sup> 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** und **europäische Regelungen** 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**).<sup>30</sup>

#### 3.1. 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)<sup>31</sup> schützt Kulturgut und Archivgut durch ihre Eintragung in Verzeichnisse vor Abwanderung. Das Gesetz regelt

---

27 Vgl. neben RIETSCHEL (2009) auch die Informationen des Kulturgutschutzportals „kulturgutschutz-deutschland.de“, ein Gemeinschaftsprojekt der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien und der Bundesländer ([www.kulturgutschutz-deutschland.de](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de)).

28 Kritisch dazu FECHNER/KRISCHOK (2014).

29 Vgl. hierzu die Informationen der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) unter [www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerKulturundMedien/kultur/kulturgutschutz/node.html](http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerKulturundMedien/kultur/kulturgutschutz/node.html).

30 Bisher ist der Kulturgutschutz in drei Gesetzen geregelt (Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung, Kulturgüterrückgabegesetz und Ausführungsgesetz zur Haager Konvention). Die Bundesregierung hat dazu eine umfangreiche Evaluierung vorgelegt, die als Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland im April 2013 veröffentlicht wurde (BUNDESREGIERUNG 2013).

31 Vgl. „Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757); das Gesetz findet sich im Wortlaut unter <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/kultgSchG/gesamt.pdf>. Vgl. hierzu und zu den weiteren Ausführungen auch BUNDESREGIERUNG (2013: 16ff.).

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.<sup>32</sup>

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.<sup>33</sup>

Wichtig ist auch die Koordinierungsfunktion der **Kultusministerkonferenz (KMK)**. Dazu gehören etwa auch Beratungen über einen verbesserten Schutz gegen Abwanderung national wertvollen Kulturgutes ins Ausland. 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.<sup>34</sup> Darüber hinaus wurde im Sommer 2010 das gemeinsam von Bund und Ländern getragene **Kulturgutschutzportal** [www.kulturgutschutz-deutschland.de](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de) freigeschaltet. 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 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.

Durch das Kulturgutschutzgesetz sind bewegliche Kulturgüter<sup>35</sup> nur dann speziell vor der Verbringung in das Ausland geschützt, wenn sie in ein „**Verzeichnis national wertvollen Kulturgut-**

---

32 Kritisch jedoch LENSKI (2015a: 679ff.), die die deutschen Kulturgüterschutzregelungen überkommenes Relikt früherer nationalstaatlicher Prägungen betrachtet; dazu auch KOHLENBACH (2011), THIES (2013) und VERES (2014).

33 Behörden und Ansprechpartner finden sich mit der Möglichkeit der interaktiven Suche unter [http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/4\\_Ansprechpartner/4\\_ansprechpartner\\_node.html](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/4_Ansprechpartner/4_ansprechpartner_node.html). Vgl. dazu auch das Datenblatt unter [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/cgoods\\_de\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/cgoods_de_de.pdf).

34 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“ vom 29. April 2010 ([www.kmk.org/kunst-kultur/kulturgutschutz.html](http://www.kmk.org/kunst-kultur/kulturgutschutz.html)).

35 Hinsichtlich der praktischen Archivierungsprobleme aus der Perspektive von Museen vgl. insbesondere HUBER/LERBER (2003) sowie JOHN/KOPP-SIEVERS (2001). Informationen zum Aufbewahren von Archiv-

tes“ oder in ein „**Verzeichnis national wertvoller Archive**“ eingetragen sind (Prinzip der Einzelerfassung).<sup>36</sup> 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. **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 Bundesland** 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**).<sup>37</sup>

In der **Datenbank** „national wertvolles Kulturgut“ unter [www.kulturgutschutz-deutschland.de](http://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**,<sup>38</sup>

---

Bibliotheks- und Museumsgut bietet außerdem das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderte „Forum Bestandserhaltung“, abrufbar unter <http://www.uni-muenster.de/Forum-Bestandserhaltung>.

- 36 Die Länderverzeichnisse national wertvollen Kulturgutes und national wertvoller Archive wie auch die Länderverzeichnisse denkmalrechtlich geschützter beweglicher Sachen sind online zugänglich unter [http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/3\\_Datenbank/3\\_datenbank\\_node.html](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/3_Datenbank/3_datenbank_node.html).
- 37 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 kaum mehr als etwa 2.700 Eintragungen, die meisten davon in privatem Eigentum. Verglichen mit den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten und UNESCO-Vertragsstaaten verfügt Deutschland damit über einen eher gering ausgeprägten Abwanderungsschutz (BUNDESREGIERUNG 2013: 46ff.).
- 38 Die Länderverzeichnisse national wertvollen Kulturgutes finden sich unter [http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/3\\_Datenbank/Kulturgut/kulturgut\\_node.html](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/3_Datenbank/Kulturgut/kulturgut_node.html). Die Einträge verteilen höchst unterschiedlich auf die einzelnen Länder: In Bayern sind es 730 Einträge, es folgen Berlin und Hessen mit jeweils 310 Einträgen, Schlusslichter sind Sachsen mit zehn und das Saarland mit sieben Einträgen.



- die Länderverzeichnisse national wertvoller **Archive**,<sup>39</sup>
- die Übersicht **beweglicher Denkmale** und anderer denkmalrechtlich geschützter beweglicher Sachen,<sup>40</sup>
- die Übersicht der Kulturgüter, die durch das **Fideikommissauflösungsrecht** besonderen Rechten und Pflichten unterliegen.

**Kultur- und Archivgut**, für das eine **Eintragung** eingeleitet wurde,<sup>41</sup> 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, 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.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup>

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.

---

39 Die Länderverzeichnisse national wertvoller Archive finden sich unter [http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/3\\_Datenbank/Archive/archive\\_node.html](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/3_Datenbank/Archive/archive_node.html).

40 Die Übersicht beweglicher Kulturdenkmale und anderer denkmalrechtlich geschützter beweglicher Sachen ist abrufbar unter [www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/3\\_Datenbank/Denkmale/denkmale\\_node.html](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/3_Datenbank/Denkmale/denkmale_node.html).

41 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 Kulturguts eingeleitet hatte (FAZ, 24.08.2015). Vgl. dazu auch die Übersicht unter [www.mfkjks.nrw.de/presse/ministerin-schaefer-stellt-elf-portigon-kunstwerke-als-national-wertvolles-kulturgut-unter-schutz-16583/](http://www.mfkjks.nrw.de/presse/ministerin-schaefer-stellt-elf-portigon-kunstwerke-als-national-wertvolles-kulturgut-unter-schutz-16583/); zum kultur- und kunstpolitischen Hintergrund auch LENSKI (2015b).

42 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).

43 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).

---

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.<sup>44</sup>

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-Ausland<sup>45</sup> 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 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, dass die Eintragung von Kulturgut für den Eigentümer **steuerliche Vorteile** bietet (§ 1 Absatz 3 Kulturgutschutzgesetz). Danach sind eingetragene Kulturgüter gemäß § 13 Absatz 1 Nr. 2 b) bb) Erbschaftssteuergesetz (ErbStG) gänzlich von der Erbschaftsteuer befreit und sie werden einkommensteuerrechtlich gemäß § 10 g Absatz 1 Nr. 4 Einkommenssteuergesetz (EStG) begünstigt, indem der Eigentümer Aufwendungen für Herstellungs- und Erhaltungsmaßnahmen für das geschützte Kulturgut geltend machen kann.<sup>46</sup>

---

44 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)

45 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.

46 Vgl. dazu auch die Informationen unter [www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/BKM/2015/2015-09-15-ueberblick-steuerliche-beguenstigungen-bewegliche-kulturgueter.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/BKM/2015/2015-09-15-ueberblick-steuerliche-beguenstigungen-bewegliche-kulturgueter.pdf).

### 3.2. Schutz von Kulturgut ausländischer Staaten

Das **Kulturgüterrückgabegesetz** schützt Kulturgüter aus den EU-Mitgliedstaaten<sup>47</sup> und auch Kulturgüter aus den UNESCO-Vertragsstaaten. 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. In Deutschland gewährt das **Kulturgüterrückgabegesetz** den Mitgliedstaaten einen entsprechenden Rückgabeanspruch.<sup>48</sup> Grundlage für diesen Rückgabeanspruch ist die **Richtlinie 93/7/EWG** (Neufassung der Richtlinie im Frühjahr 2014) über die Rückgabe von unrechtmäßig verbrachten Kulturgütern innerhalb des Binnenmarktes.<sup>49</sup> Die EU hat damit die rechtliche Grundlage geschaffen, eine einheitliche Kontrolle der Ausfuhr von Kulturgut an den EU-Außengrenzen sicherzustellen. Nach Maßgabe der Verordnung dürfen Kulturgüter, die unter die im Anhang der Verordnung aufgeführten Kategorien 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. 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. Diese Vertragsstaaten sind nach Maßgabe des Kulturgüterrückgabegesetzes berechtigt, unrechtmäßig verbrachtes Kulturgut zurückzufordern, das nach Deutschland verbracht wurde.<sup>50</sup>

---

47 In anderen Mitgliedstaaten sind die Ausfuhrregelungen zum Teil anders geregelt. So besteht beispielsweise im **Vereinigten Königreich** im Fall eines Ausfuhrverbotes eine Art Vorkaufsrecht öffentlicher Einrichtungen (ARTS COUNCIL ENGLAND 2015). Zwar besteht keine Verpflichtung für den Eigentümer, ein Objekt zu verkaufen. Falls er das Angebot einer öffentlichen Einrichtung ablehnt, wird jedoch in aller Regel keine Ausfuhrgenehmigung erteilt. Bisher konnten deshalb nur wenige Kulturobjekte gesichert werden, da in vielen Fällen kein Ankauf zustande kam. In **Frankreich** mit umfassenden Ausfuhrschutzvorkehrungen (die auch im Gegensatz zu Deutschland einen gutgläubigen Erwerb ausschließen) besteht ebenfalls die Möglichkeit eines staatlichen Ankaufs von Kulturgut (soweit eine Ausfuhr nicht gänzlich untersagt ist); hinzu kommt ein Vorkaufsrecht des Staates bei Kunstversteigerungen; vgl. dazu die Übersicht in **Anlage 2**.

48 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](http://www.gesetze-im-internet.de/kultg_r_ckg_2007/BJNR075710007.html).

49 Die Richtlinie wird ergänzt durch die EU-Verordnung Nr. 116/2009 über die Ausfuhr von Kulturgütern.

50 Ausführlich hierzu in Teil 4 und 5.



### 3.3. Denkmalschutzgesetze

Die **Denkmalschutzgesetze der Länder**<sup>51</sup> 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 volkshandlich, 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.<sup>52</sup>

Für selbstständige bewegliche Sachen gelten in manchen Ländern jedoch Einschränkungen:<sup>53</sup>

- 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

---

51 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](http://www.dnk.de/beim_Bund/n2290). Vgl. zu den rechtlichen Grundlagen des Denkmalschutzes in Deutschland MARTIN/KRAUTZBERGER (2010).

52 Die Denkmalschutz-Gesetze der Länder findet sich unter [www.dnk.de/Denkmalchutz/n2277?node\\_id=2365](http://www.dnk.de/Denkmalchutz/n2277?node_id=2365). Vgl. dazu auch FECHNER/KRISCHOK (2011).

53 Nähere Erläuterungen der länderspezifischen Besonderheiten finden sich unter [http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2\\_Rechtsgrundlagen/nationales\\_Recht/Denkmalchutz/Denkmalchutz\\_node.html](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2_Rechtsgrundlagen/nationales_Recht/Denkmalchutz/Denkmalchutz_node.html).

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.<sup>54</sup>

### 3.4. 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 Weise die Erhaltung der Substanz des Kulturguts zu gewährleisten. Die Archivgesetze des Bundes<sup>55</sup> und der Länder<sup>56</sup> 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.

---

54 Vgl. zu den Denkmalschutzgesetzgesetzen der Länder die Informationen unter [www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2\\_Rechtsgrundlagen/nationales\\_Recht/Denkmalschutz/Denkmalschutz\\_node.html](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2_Rechtsgrundlagen/nationales_Recht/Denkmalschutz/Denkmalschutz_node.html). Die Denkmalfachbehörden der Länder finden sich unter [http://www.dnk.de/Denkmalschutz/n2277?node\\_id=2293](http://www.dnk.de/Denkmalschutz/n2277?node_id=2293).

55 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>.

56 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>.

---

### 3.5. Fideikommissauflösungsrecht

Ein weiterer Aspekt des Kulturgüterschutzes ist das sogenannte *Fideikommissauflösungsrecht*. Das *Familienfideikommiss*<sup>57</sup> 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.<sup>58</sup>

---

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

58 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/Aufl%C3%B6sung/Aufl%C3%B6sung/Fideikommiss\\_node.html](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2_Rechtsgrundlagen/nationales_Recht/Fideikommiss-Aufl%C3%B6sung/Aufl%C3%B6sung/Aufl%C3%B6sung/Fideikommiss_node.html).

#### 4. 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.<sup>59</sup> 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 (LENSKI 2013: 148ff.; FECHNER 2007; CALDORO 2009: 110ff.).<sup>60</sup>

Seit 1993 gibt es ein durch Verordnung geschaffenes Abwanderungsschutzsystem in der Europäischen Union. Dies betrifft vor allem die **Verordnung 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).<sup>61</sup> Zwar sieht die Verordnung eine eigenständige Ausfuhrgenehmigung für die Verbringung aus dem europäischen Zollgebiet für alle

---

59 Das EU-Recht gibt in Art. 36 AEUV (ex-Artikel 30 EGV) den Mitgliedstaaten ausdrücklich die Möglichkeit, für Kulturgüter eine Ausnahme vom freien Warenverkehr zu regeln. Die Regelung ermöglicht Einschränkungen des freien Warenverkehrs für Maßnahmen zum Schutz des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert. Bei der Bestimmung dessen, was als national wertvolles Kulturgut einzuordnen ist, wird den Mitgliedstaaten ein relativ weiter Entscheidungsspielraum zubilligt, der nationale Besonderheiten und damit auch unterschiedliche rechtliche Regelungen berücksichtigt (GRABITZ et al. 2015: Art. 36). Gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV können außerdem Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Vgl. hierzu ein Informationsblatt unter [www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/K/kulturfoerderung/Downloads/Infoblatt\\_Eu\\_Beihilfen.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/K/kulturfoerderung/Downloads/Infoblatt_Eu_Beihilfen.pdf).

60 Die zunehmende Bedeutung, die dem illegalen Handel mit Kulturgut als Problem der Innen- und Justizpolitik auf EU-Ebene beigemessen wird, belegt schließlich auch eine umfangreiche wissenschaftliche Studie, deren Erarbeitung die Generaldirektion Innenpolitik im Jahre 2009 ausschrieb und deren Abschlussbericht im Oktober 2011 vorgelegt wurde. In diesem Bericht werden aktuelle rechtliche und praktische Hindernisse für die Prävention und Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern aufgeführt, wie etwa die Schwierigkeit eines Austauschs von Informationen zwischen Mitgliedstaaten und die Notwendigkeit einer speziellen Schulung von Zollbeamten zur Identifizierung verdächtiger Waren. Im Bericht wurde empfohlen, dass die Kommission eine Koordinierungsabteilung einrichtet, die dann dafür zuständig wäre, den Kontakt zwischen den zuständigen Behörden zu erleichtern und Schulungen für Beamte zu organisieren (EU-COMMISSION 2011).

61 Die Verordnung über die Ausfuhr verlangt, dass bestimmte Gegenstände nur mit Genehmigung aus dem europäischen Binnenmarkt ausgeführt werden dürfen. Um eine einheitliche Kontrolle der Ausfuhr von Kulturgütern an den Außengrenzen der EU sicherzustellen, wurde ein gemeinschaftliches Verfahren für die Ausfuhr bestimmt (ABl. L 39/1 vom 10.2.2009); das Dokument ist abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0116&from=DE>, eine Übersicht findet sich unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:cu0005>.

Kulturgüter vor, die den vorgesehenen **Wert- und Altersgrenzen** unterliegen.<sup>62</sup> Eine Ausfuhrgenehmigung muss immer vorgelegt werden, wenn ein Kulturgut aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft ausgeführt wird. Die Ausfuhrgenehmigung wird auf Antrag erteilt und von der zuständigen Behörde des betreffenden Mitgliedstaats ausgestellt. Sie gilt in der gesamten Union. Jedoch kann ein Mitgliedstaat eine Ausfuhrgenehmigung verweigern, wenn die betreffenden Kulturgüter unter eine Rechtsvorschrift zum Schutz nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert fallen. Unter gewissen Umständen kann ein Mitgliedstaat auch die Ausfuhr bestimmter Kulturgüter ohne eine Genehmigung erlauben. Die Verordnung etabliert insofern kein eigenes materielles Regime des Abwanderungsschutzes, sondern dient vor allem der **verfahrensrechtlichen Absicherung der nationalen Regelungen** zum Kulturgüterschutz. Jedoch wird damit kein einheitliches europäisches Regime der Ausfuhrkontrollen für Kulturgüter etabliert.<sup>63</sup>

Daneben 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**)<sup>64</sup> die Rückgabeanprüche der Mitgliedstaaten untereinander 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-Kulturgüterrückgaberrichtlinie (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,<sup>65</sup> regelt die Geltendmachung des Rückgabeanpruchs Deutschlands, die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbrachten Kulturgütern und das jeweilige Verfahren. Es ergänzt somit das Gesetz zum

---

62 Vgl. dazu Anhang I der Verordnung EG Nr. 116/2009 (Kategorien von Kulturgütern nach Artikel 1); das Dokument ist abrufbar unter [www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2\\_Rechtsgrundlagen/EU\\_Recht/EG-Ausfuhr/EG-Ausfuhr\\_node.html](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2_Rechtsgrundlagen/EU_Recht/EG-Ausfuhr/EG-Ausfuhr_node.html).

63 LENSKI (2015a: 682) verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die nationalen Regelungen in einem offenen Binnenmarkt leicht zu umgehen seien, da ein illegal in einen europäischen Nachbarstaat ausgeführtes Kulturgut in diesem Staat nicht mehr den ursprünglichen Abwanderungsschutzregeln unterliege. Vgl. dazu auch den Bericht der EU-Kommission über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008, der sich auf den Zeitraum von 2011 bis Anfang 2014 erstreckt (COM(2015)144,1.4.2015); das Dokument und weiteres Material finden sich in **Anlage 3**.

64 Die Richtlinie wurde auf der Grundlage von Artikel 114 AEUV erlassen, um die Rückgabe von Kulturgütern zu gewährleisten, die als nationale Kulturgüter im Sinne von Artikel 36 AEUV gelten. 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/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993L0007&from=DE>. Kritisch hierzu Fechner (2007: 148ff.); zur Debatte über eine Revision der Verordnung vgl. einen Bericht der EU-Kommission (KOM(2009) 408, 30.7.2009).

65 Diese Regelungen stehen auch im Zusammenhang mit dem internationalen Kulturgüterschutz der UNESCO-Konvention von 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhinderung der unrechtmäßigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut und der UNIDROIT-Konvention von 1995 über gestohlene und rechtswidrig ausgeführte Kulturgüter. Nicht alle Mitgliedstaaten haben diese Konventionen ratifiziert, auch erfolgte die Umsetzung in nationales Recht in recht unterschiedlicher Weise (vgl. dazu Teil 5 Internationaler Kulturgutschutz).

Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung.<sup>66</sup> 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.<sup>67</sup> Die neue Richtlinie ermöglicht die Rückgabe von jedem Kulturgut,<sup>68</sup> das von einem Mitgliedstaat als nationales Kulturgut von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert eingestuft wurde; damit soll ein wirksamerer Schutz des kulturellen Erbes der Mitgliedstaaten erreicht werden. Mit der Kulturgüterrückgeberichtlinie Nr. 93/7/EWG wurde auf europäischer Ebene ein Instrument geschaffen, das – analog zur Verordnung über die Ausfuhr von Kulturgütern – nach der **Einführung des Binnenmarktes** die grenzüberschreitende Rückgabe illegal exportierter Kulturgüter ermöglicht.<sup>69</sup> Jedoch hängt auch hier die Effektivität der Richtlinie vor allem von der **nationalen Ausgestaltung der Kulturgüterschutzsysteme** ab, die sich innerhalb der Europäischen Union zum Teil deutlich unterscheiden.<sup>70</sup> Die **Richtlinie** sieht vor, dass die Kommission alle drei Jahre einen auf Grundlage der nationalen Berichte über die Anwendung der Richtlinie erstellten **Bewertungsbericht** über ihre Anwendung vorlegt. Festgehalten wird in den Berichten prinzipiell, dass die Richtlinie ein nützliches Instrument zur Rückforderung bestimmter Kulturgüter und damit ein schlagkräftiges Instrument der Europäischen Union sei, das die Mitgliedstaaten bei ihren Maßnahmen zur Bewahrung ihres kulturellen Erbes unterstützt. In den Berichten kommt freilich auch die recht **geringe faktische Wirksamkeit** der Richtlinie zum Ausdruck. Zurückgeführt wird dies insbesondere auf einen zu engen Anwendungsbereich sowie auf die restriktiven Bedingungen bei der Einreichung einer Klage auf Rückgabe.<sup>71</sup>

- 
- 66 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](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2_Rechtsgrundlagen/EU_Recht/eu_recht_node.html). Vgl. hierzu auch [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs/customs\\_controls/cultural\\_goods/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/cultural_goods/index_en.htm).
- 67 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>, Übersicht mit weiteren Verweisen unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:l11017b>. Vgl. dazu auch eine Arbeitsunterlage der EU-Kommission (SWD(2013) 189, 30.5.2013) sowie eine Bewertung des Wissenschaftlichen Dienstes 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).
- 68 Die ursprüngliche Richtlinie 93/7/EWG enthielt einen Anhang mit Kategorien von Kulturgütern, der mit Anhang I der Grundverordnung identisch ist; die neue Richtlinie enthält diesen Anhang nicht mehr.
- 69 Als eines der Hauptziele der Richtlinie soll das grundlegende Prinzip des freien Warenverkehrs mit der Notwendigkeit eines wirksamen Schutzes nationaler Kulturgüter in Einklang gebracht werden.
- 70 Vgl. dazu etwa eine Untersuchung der Umsetzung der Richtlinie in **Deutschland** und **Frankreich** und der Auswirkungen auf den **deutsch-französischen Kulturgüterverkehr** (EL-BITAR 2007). Vgl. zur Praxis und Diskussion des Kulturgutschutzes auf EU-Ebene auch BUNDESREGIERUNG (2013: 44f).
- 71 Die bisherigen Bewertungsberichte zeigten deutlich die begrenzte Wirksamkeit dieses Instruments auf (EUROPEAN COMMISSION 2011: 204ff.): Seit 1993 wurden auf Grundlage der Richtlinie nur fünfzehn Klagen auf Rückgabe von den Mitgliedstaaten angestrengt. Vgl. dazu auch den vierten Bericht vom 30. Mai 2013 über die Anwendung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern (COM(2013)310); das Dokument findet sich in **Anlage 4**.



Zu berücksichtigen sind außerdem die Vorgaben der **Irak-Verordnung der EU von 2003**. Mit der Verordnung Nummer 1210/2003<sup>72</sup> (sogenannte Irak-Verordnung)<sup>73</sup> folgt die EU einer Resolution des UN-Sicherheitsrates aus dem Jahre 2003,<sup>74</sup> um den Handel mit unrechtmäßig aus dem Irak ausgeführten Kulturgütern zu verbieten und eine Rückgabe an den Irak zu ermöglichen. Die Verordnung gilt unmittelbar in den EU-Mitgliedstaaten und bedarf – anders als Richtlinien – keiner Umsetzung in nationales Recht. 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. Ergänzt werden diese Regelungen durch die Verordnung (EU) Nr. 1332/2013 des Rates vom 13. Dezember 2013 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien (**Syrien-Verordnung**).<sup>75</sup> Die Verordnung wurde in Anlehnung an die Verordnung zum Schutz irakischen Kulturgutes verabschiedet und dient dem **Schutz syrischen Kulturgutes**.<sup>76</sup> Sie verbietet die Ein- und Ausfuhr in den Binnenmarkt der EU sowie den Handel mit syrischem Kulturgut in der EU, das nach dem 9. Mai 2011 aus Syrien ausgeführt wurde.<sup>77</sup>

- 
- 72 Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 des Rates vom 7. Juli 2003 über bestimmte spezifische Beschränkungen in den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu Irak und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2465/1996. Vgl. dazu [http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2\\_Rechtsgrundlagen/EU\\_Recht/Irak-Verordnung/Irak-Verordnung\\_node.html](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2_Rechtsgrundlagen/EU_Recht/Irak-Verordnung/Irak-Verordnung_node.html).
- 73 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, 15.10.2003). Sie soll die Rückgabe unrechtmäßig aus dem Irak ausgeführter bzw. verbrachter Kulturgüter ermöglichen. Die Verordnung dient dem Schutz irakischen Kulturgutes. Sie soll die Rückgabe unrechtmäßig aus dem Irak ausgeführter bzw. verbrachter Kulturgüter ermöglichen. Die vom Saddam-Hussein-Regime ehemals streng überwachten archäologischen Stätten und Museen werden seit dem Sturz des Diktators massiv geplündert und ausgeraubt. Die Ein- und Ausfuhr und der Handel mit diesen Kulturgütern sollen durch die Verordnung verhindert werden.
- 74 Vgl. Resolution des UN-Sicherheitsrates Nummer 1483/2003 vom 22. Mai 2003 (UN Doc S/RES/1483); das Dokument findet sich unter [http://www.un.org/depts/german/sr/sr\\_them/irak.htm](http://www.un.org/depts/german/sr/sr_them/irak.htm). Weitere Informationen zu Notfallmaßnahmen für das Kulturerbe im Irak finden sich unter [www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/emergency-actions/iraq/](http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/emergency-actions/iraq/).
- 75 Die Verordnung – geändert durch die Verordnung (EU) 2015/827 des Rates vom 28. Mai 2015 – enthält neben außenwirtschaftsrechtlichen Embargomaßnahmen auch das Verbot der Ein- oder Ausfuhr und des Handels von syrischen Kulturgütern von archäologischer, historischer, kultureller, besonderer wissenschaftlicher und religiöser Bedeutung. Vgl. hierzu die Übersicht unter [http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2\\_Rechtsgrundlagen/EU\\_Recht/Syrien-Verordnung/Syrien-Verordnung\\_node.html](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2_Rechtsgrundlagen/EU_Recht/Syrien-Verordnung/Syrien-Verordnung_node.html).
- 76 Am 12. Februar 2015 verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Resolution 2199 (2015), deren Nummer 17 den Handel mit syrischen Kulturgütern und anderen Gegenständen, die seit dem 15. März 2011 unrechtmäßig aus Syrien entfernt wurden, verbietet. Das Dokument ist abrufbar unter [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2199%282015%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2199%282015%29).
- 77 Im März 2014 wurde dazu auch eine gemeinsame UNESCO-EU-Aktion gestartet, um den fortschreitenden Verlust von Kulturerbe in Syrien aufzuhalten. Vgl. hierzu und zu anderen Maßnahmen für das Kulturerbe in Syrien [www.unesco.org/new/en/safeguarding-syrian-cultural-heritage/](http://www.unesco.org/new/en/safeguarding-syrian-cultural-heritage/).

Zu nennen sind auch **Initiativen der EU-Ratspräsidentschaften**. Im November 2008 wurden die Schlussfolgerungen des Rates zur Prävention und Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern<sup>78</sup> verabschiedet, im November 2011 folgten die Schlussfolgerungen des Rates zur Prävention und Bekämpfung von Straftaten gegenüber Kulturgütern.<sup>79</sup> Im Rahmen des **Ratsarbeitsplans für Kultur**<sup>80</sup> wurde im Jahr 2011 vor dem Hintergrund der europäischen **Kulturagenda** eine Arbeitsgruppe für die **Mobilität von Kunstsammlungen** eingesetzt. Im September 2012 legte die Arbeitsgruppe einen Bericht vor und stellte eine Reihe von praktischen Vorschlägen für die Senkung der Kosten der Ausleihungen von Kulturgütern zwischen Mitgliedstaaten zusammen.<sup>81</sup> Auch im neuen **Arbeitsplan für 2015 bis 2018**<sup>82</sup> geht es weiterhin um Verbesserungen der Mobilität von Kunstsammlungen.

Die Prävention und der Bekämpfung des **illegalen Handels mit Kulturgütern** ist ebenfalls ein Thema des Kulturministerrates. Im Dezember 2011 wurde in **Schlussfolgerungen des Rates** empfohlen, dass die Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden, den für Kulturgüter zuständigen Behörden und dem Privatsektor verstärken sollen (Ratsdokument 17541/11). Außerdem wurde im Oktober 2012 mit einer Entschließung des Rates ein informelles Netz von Strafverfolgungsbehörden und Experten mit Zuständigkeit für den Bereich der Kulturgüter (**EU CULTNET**) geschaffen (Ratsdokument 14232/12). Wichtigstes Ziel des Netzes ist es, den Informationsaustausch in Bezug auf die Prävention des illegalen Handels mit Kulturgütern zu verbessern, etwa durch die Ermittlung und den Austausch von nichtoperativen Informationen über kriminelle Netze, die im Verdacht stehen, am illegalen Handel mit gestohlenen Kulturgütern beteiligt zu sein, und von Informationen über Hindernisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Die Zollbehörden wurden gebeten, sich an dem Netz zu beteiligen, weil sie für die Überwachung und Kontrolle des die Außengrenzen der EU überschreitenden Warenverkehrs zuständig sind.<sup>83</sup> Hinzu kommen **gemeinsame Zollaktionen** zur Eindämmung des illegalen Handels mit Kulturgütern. Nach der Zollaktion COLOSSEUM<sup>84</sup> im Jahr 2011 ging es in der Zollaktion ODYSSEUS im ersten Halbjahr 2014 vor allem um die Erhebung von Daten über die Entdeckung und Sicherstellung illegaler Sendungen von Kulturgütern und verstärkte Kontrollen. Außerdem

- 
- 78 Vgl. Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union zur Prävention und Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern vom 28. November 2008 (Ratsdokument 17541/11).
- 79 Vgl. Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union zur Prävention und Bekämpfung von Straftaten gegenüber Kulturgütern vom 30. November 2011 (Ratsdokument 17541/11).
- 80 Der Arbeitsplan bildet den übergreifenden Rahmen der Präsidentschaften für den Bereich der Kultur. Vorgesehen waren in der vierjährigen Laufzeit Maßnahmen in mehreren Prioritätsbereichen, die sich an den grundlegenden Zielen der europäischen Kulturagenda 2007 orientieren (EU-ABl. C 325/1, 2.12.2010).
- 81 Der Bericht "Practical ways to reduce the cost of lending and borrowing of cultural objects among member states of the European Union" findet sich unter [http://ec.europa.eu/culture/library/reports/report-mobility-collections\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/culture/library/reports/report-mobility-collections_en.pdf), eine deutsche Kurzfassung unter [http://ec.europa.eu/culture/library/reports/summary-cultural-object\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/culture/library/reports/summary-cultural-object_de.pdf).
- 82 Der Arbeitsplan des Rates (Bildung, Jugend, Kultur und Sport) wurde unter italienischem Vorsitz im Dezember 2014 angenommen (EU-ABl. 2014/C 463/4); Entscheidungsgrundlage war der Bericht der Kommission über die Umsetzung und die Bedeutung des Arbeitsplans für Kultur 2011-2014 (COM(2014) 535, 25.8.2014).
- 83 Vgl. auch die Informationen unter <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/partnerships/european-union/>.
- 84 Vgl. [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/operations/colosseum/operation\\_colosseum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/operations/colosseum/operation_colosseum_en.pdf).



---

finanzierte die Kommission ein vom **Internationalen Museumsrat** (ICOM) vorgestelltes Projekt zur Einrichtung einer internationalen **Beobachtungsstelle für illegalen Handel** mit Kulturgütern.<sup>85</sup> Die Beobachtungsstelle wurde als Reaktion auf fehlende zentrale Statistiken und den Mangel an verlässlichen, aussagekräftigen Daten zum illegalen Handel mit Kulturgütern geschaffen. Sie soll Informationen von verschiedenen Quellen sammeln und auf diese Weisen den Austausch von Informationen zwischen Mitgliedstaaten verbessern.<sup>86</sup> Die Kommission soll darüber hinaus im Rahmen des Ratsarbeitsplans für Kultur 2015 bis 2018 bis zum Jahr 2016 eine **Studie zum illegalen Handel mit Kulturgütern**, einschließlich der EU-Einfuhrvorschriften für illegal aus Drittländern ausgeführte Kulturgüter vorlegen (EU-ABl. 2014/C 463/4).<sup>87</sup>

---

85 Vgl. <http://icom.museum/programmes/fighting-illicit-traffic/icom-international-observatory-on-illicit-traffic-in-cultural-goods/>, zugänglich auch Facebook <https://www.facebook.com/ObsTraffic>.

86 ICOM International Observatory on Illicit Traffic in Cultural Goods: <http://obs-traffic.museum>.

87 Dies berührt auch die EU-Politiken zum kulturellen Erbe. Hierzu hat die EU-Kommission neben einer Mitteilung (COM(2014) 477) einen sogenannten Mapping-Report veröffentlicht, der ausführliche Informationen über bestehende EU-Programme in diesem Politikfeld enthält ([http://ec.europa.eu/culture/policy/culture-policies/cultural-heritage\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/policy/culture-policies/cultural-heritage_en.htm)). In einer Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. September 2015 (2014/2149(INI)) wird die EU-Kommission u. a. aufgefordert, die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Diebstahls, Schmuggels und illegalen Handels mit wertvollen Kulturgütern in- und außerhalb der EU besser zu koordinieren und zu unterstützen. Gefordert wird außerdem die Verabschiedung internationaler Abkommen zur Verhinderung des illegalen Handels mit Kulturgütern. Das Dokument ist abrufbar unter [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0207+0+DOC+XML+V0//DE](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0207+0+DOC+XML+V0//DE).

## 5. Internationaler Kulturgutschutz

Der internationale Kulturgutschutz ist die Summe aller Regelungen, die aufgrund internationaler Verträge (Konventionen oder Übereinkommen) besondere **Rechtsnormen** für Kulturgüter schaffen. 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 illegale Transaktionen richten sich dagegen Konventionen, die die Aus- bzw. Einfuhr von Kulturgütern beschränken.<sup>88</sup> Die internationale Staatengemeinschaft reagierte deshalb mit einer Reihe von Maßnahmen zum Schutz vor kultureller Ausbeutung und formulierte **internationale Rechtsinstrumente**. Völkerrechtliche Verträge entfalten entweder eine unmittelbare Wirkung oder sie sind Grundlage für die Umsetzung in nationale Gesetze, wenn sie eine entsprechende Verpflichtung enthalten oder dies auf andere Weise erforderlich ist.<sup>89</sup> Die wichtigsten Instrumente auf internationaler Ebene in Bezug auf die Ausfuhr von Kulturgütern sind die UNESCO-Konvention von 1970 und die UNIDROIT-Konvention von 1995.<sup>90</sup> Hinzu kommen **außerrechtliche Vorgaben** der internationalen Organisationen, wie etwa die im Dezember 2014 von der UN-Vollversammlung verabschiedeten „International **Guidelines** for Crime Prevention and Criminal Justice Responses with Respect to Trafficking in Cultural Property and Other Related Offences“.<sup>91</sup>

---

88 Vgl. hierzu EUROPEAN COMMISSION (2011) sowie die Handreichung „Protection against trafficking in cultural property“ des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), abrufbar unter [www.unodc.org/documents/organized-crime/trafficking\\_in\\_cultural/CCPCJ\\_EG\\_1\\_2009\\_CRP\\_1/V0987314E.pdf](http://www.unodc.org/documents/organized-crime/trafficking_in_cultural/CCPCJ_EG_1_2009_CRP_1/V0987314E.pdf).

89 Mitunter kommen ihnen aber auch nur deklaratorische Bedeutungen zu, die ohne Folgen für das deutsche Recht bleiben (BUNDESREGIERUNG 2013: 41ff.; RIETSCHEL 2009: 19ff.; ODENDAHL 2006: 105ff.). Eine Diskussion der Zuordnungsproblematik zwischen nationaler und internationaler Ebene sowie eine Übersicht der wesentlichen Organisationen und Institutionen findet sich bei GORNIG (2007: 40ff.).

90 Neben den Konventionen der UNESCO existieren auch im Rahmen des Europarates getroffene Übereinkommen mit vergleichbarer Zielrichtung. Dazu gehören etwa das Europäische Kulturabkommen vom 19. Dezember 1954 sowie das Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes vom 16. Januar 1992 (GORNIG 2007: 56ff.; HIPP 146ff.; CALDORO 2009: 214ff.). Der völkerrechtliche Bezug im Recht der Europäischen Union erschließt sich dabei auch aus Art. 167 Abs. 3 AEUV („Die Union und die Mitgliedstaaten fördern die Zusammenarbeit mit dritten Ländern und den für den Kulturbereich zuständigen internationalen Organisationen, insbesondere mit dem Europarat.“) (GRABITZ et al. 2015: Art. 167). Daneben gibt es 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). Weitere bilaterale Abkommen finden sich außerdem in GORNIG (2007: 61f.); vgl. auch [http://www.llrx.com/features/culturalproperty.htm#International\\_Conventions](http://www.llrx.com/features/culturalproperty.htm#International_Conventions).

91 Das Dokument ist abrufbar unter [www.unodc.org/documents/organized-crime/trafficking\\_in\\_cultural/RES-681-86/A\\_RES\\_69\\_196\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/organized-crime/trafficking_in_cultural/RES-681-86/A_RES_69_196_E.pdf). Weitere Informationen zum Vorgehen der Vereinten Nationen – insbesondere das Mandat der UNODC betreffend – finden sich unter [www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/trafficking-in-cultural-property-mandate.html](http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/trafficking-in-cultural-property-mandate.html).

## 5.1. UNESCO-Kulturgutübereinkommen

Als ein wichtiges Instrument gelten **Handelsbeschränkungen**, die gegen den illegalen Handel mit Kulturgütern gerichtet sind. Ermöglicht wird diese durch die **UNESCO-Konvention über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut** vom 14. November 1970. 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. 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.<sup>92</sup> Die Konvention enthält Mindestvorschriften über gesetzgeberische und administrative Maßnahmen, welche die Vertragsstaaten zur Verhinderung des illegalen Kulturgütertransfers zu ergreifen haben. Primärer Zweck des Übereinkommens ist die Bekämpfung der rechtswidrigen Ein- und Ausfuhr von Kulturgut, wobei es jedem einzelnen Staat obliegt, das in seinem Hoheitsgebiet befindliche Kulturgut vor den Gefahren des Diebstahls, der unerlaubten Ausgrabung und der rechtswidrigen Ausfuhr zu schützen. Das Übereinkommen ist **nicht rückwirkend** und **nicht direkt anwendbar**, sondern bedarf der Umsetzung in nationales Recht.<sup>93</sup>

Mit seinen nunmehr 129 Vertragsstaaten (Stand: August 2015)<sup>94</sup> hat das **UNESCO-Übereinkommen** in den letzten Jahren zunehmend an internationaler Akzeptanz und somit an Bedeutung gewonnen: Dazu gehören die USA, Kanada, Japan, China, die Schweiz sowie die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Während bei Verabschiedung des Übereinkommens im Jahre 1970 der Schutz von beweglichem Kulturgut im Kriegsfall (Haager Konvention von 1954) überwog, ist der Schutz von beweglichem Kulturgut vor unrechtmäßiger Verbringung zunehmend ins Bewusstsein der internationalen Staatengemeinschaft gerückt. Im Vergleich zur Richtlinie 93/7/EWG, die unter engen Umsetzungsvorgaben in nationales Recht umzusetzen war,<sup>95</sup> besteht bei der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens ein **weiter Spielraum**. Dies führte dazu, dass die **Umsetzungspraxis** der Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens in unterschiedlicher Weise erfolgte.

---

92 Die UNESCO-Konvention zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut vom 14. November 1970 formuliert Grundprinzipien zum internationalen Schutz von Kulturgütern. Im Jahr 1978 gründete die UNESCO außerdem ein zwischenstaatliches Komitee zur Förderung der Rückgabe illegal erworbener Kulturgüter, das auch einen ethischen Kodex für Kunsthändler entwickelt hat. Zur deutschen Fassung der Konvention vgl. [www.unesco.de/infothek/dokumente/uebereinkommen.html](http://www.unesco.de/infothek/dokumente/uebereinkommen.html).

93 Die Bestimmungen der Konvention werden in der Regel als *non self-executing* angesehen, d. h. die Konvention bedarf der gesetzgeberischen Konkretisierung; insbesondere räumt sie Privaten keine unmittelbaren Rechte und Pflichten ein (STREINZ 1998: 86ff.). Zu den damit verbundenen Umsetzungsproblemen in einzelnen Staaten vgl. FIORENTINI (2014) sowie EUROPEAN COMMISSION (2011: 201ff.) (**Anlage 5**).

94 Ratifiziert wurde die Konvention bislang von 80 Vertragsstaaten, darunter 23 EU-Mitgliedstaaten. Eine Übersicht findet sich unter <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13039&language=E>.

95 Eine Übersicht der Umsetzungsakte findet sich in Anhang II des Berichtes der Europäischen Kommission über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbrachten Kulturgütern vom 25. Mai 2000 (KOM (2000) 325); in Anhang III findet sich eine Aufstellung der zwischen 1993 und 1999 erfolgten Rückgaben von Kulturgütern; das Dokument ist abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0325&from=DE>.

Mehrere **Modelle der Umsetzung der UNESCO-Konvention** in die nationale Kulturschutzgesetzgebung können unterschieden werden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass der Abwanderungsschutz jeweils in eine spezifische **nationale kulturelle Tradition** eingebettet ist, die zu recht unterschiedlichen **politisch-institutionelle Konfigurationen** geführt haben. So basiert etwa in **Zentralstaaten** wie Frankreich der Abwanderungsschutz auf einem zentralen System, während in **föderativen Staaten** wie in Deutschland und der Schweiz den regionalen Gliederungen häufig eine zentrale Rolle im kulturellen Sektor zukommt.

Drei **wesentliche Varianten**<sup>96</sup> der Umsetzung können unterschieden werden:

- Einige Vertragsstaaten halten eine **Ratifikation** für ausreichend. In diesen Staaten entfaltet das Übereinkommen nur Wirkung, wenn das nationale Verfassungsrecht die **direkte Anwendung** ermöglicht. Die Bestimmungen des Übereinkommens sind jedoch für eine direkte Anwendung ungeeignet, da sie lediglich die zu ergreifenden Maßnahmen umschreiben, ohne diese hinreichend genau zu bestimmen. Diesem Ansatz folgen beispielsweise in der Europäischen Union Bulgarien und Rumänien.
- Die Umsetzung durch die **Schaffung einzelner Normen**, um dadurch in Verbindung mit bereits bestehendem nationalem Recht die Umsetzung des Übereinkommens zu erreichen. Diesem Ansatz folgten etwa **Italien, Dänemark, das Vereinigte Königreich**<sup>97</sup> sowie **Frankreich**<sup>98</sup>.

---

96 Die Übersicht folgt der Aufgliederung in BUNDESREGIERUNG (2013: 52f.).

97 Vgl. dazu BUNDESREGIERUNG (2013: 53) sowie [www.culturalpropertyadvice.gov.uk/trade/protection\\_prevention](http://www.culturalpropertyadvice.gov.uk/trade/protection_prevention) und [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/united\\_kingdom\\_2010-11natrep\\_1970\\_en.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/united_kingdom_2010-11natrep_1970_en.pdf). Vgl. außerdem die Broschüre „Combating Illicit Trade“ (2005), abrufbar unter [www.museumsassociation.org/download?id=17156](http://www.museumsassociation.org/download?id=17156). Deutlich wird auch, dass der internationale Kulturgüterrechtsschutz zunehmend Eingang in die Rechtsprechung gefunden hat. So entschied am 21. Dezember 2007 der **England and Wales Court of Appeal** im Berufungsverfahren gegen die Entscheidung **Iran v. Barakat**, dass Kulturgüterschutzbestimmungen eines Staates nicht schon deswegen vor englischen Gerichten unberücksichtigt bleiben, weil es sich um ausländisches öffentliches Recht handle. Nachdem 2008 ein Revisionsantrag vom House of Lords abgelehnt wurde, obliegt nun dem Iran, das Vorliegen der Voraussetzungen des eigenen Kulturgüterschutzgesetzes sowie den Fortbestand des Eigentums durch alle Transaktionen in allen Staaten seit der illegalen Verbringung aus dem iranischen Territorium darzulegen und zu beweisen ([2007] EWCA Civ 1374: [www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2007/1374.html](http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2007/1374.html)). Ausführlich ANTON (2010a: 204ff.) sowie BLAKE (2015: 64ff.) und ROODT (2015: 316f.). Zur rechtlichen Situation vgl. auch <http://www.apollo-magazine.com/what-happens-if-you-unwittingly-buy-a-looted-artefact/>; zum Verfahren auch <https://plone.unige.ch/art-adr/cases-affaires/jiroft-collection-2013-iran-v-barakat-galleries>.

98 Vgl. dazu die Übersicht in BUNDESREGIERUNG (2013: 53f.) sowie den Länderbericht der UNESCO zu **Frankreich** unter [www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/france\\_2010-11natrep\\_1970\\_fr.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/france_2010-11natrep_1970_fr.pdf). In Frankreich wurde kein Umsetzungsgesetz erlassen, da der französische Gesetzgeber der Auffassung war, dass das nationale Recht bereits Bestimmungen im Sinne des Übereinkommens enthalte (BUNDESREGIERUNG 2013: 53f.). Jedoch zeigen Gerichtsentscheidungen über die Rückgabe von Kulturgut, dass die Konvention nicht ausreichend im französischen Recht verankert zu sein scheint. So wies etwa ein **französisches Berufungsgericht** ein Rückgabebersuchen Nigerias, das sich auf Art. 13 des UNESCO-Kulturgutübereinkommens berief, mit der Begründung zurück, dass die Vorgaben der Konvention keine unmittelbare Geltung beanspruchen könnten (CHECHI 2014: 118; FIORENTINI 2014: 595).

- **Umsetzung im Rahmen expliziter Umsetzungsgesetze** zum UNESCO-Übereinkommen. Diese Vorgehensweise wählten beispielsweise Deutschland, Ungarn, Tschechien, der Slowakei, Polen, den Niederlanden, Litauen, Portugal, Estland, die Schweiz, USA, Kanada und Japan. Die spezialgesetzlichen Regelungen zur Umsetzung erfolgen jedoch in unterschiedlichen **Varianten**. Einen **einstufigen** Ansatz, der einen einheitlichen Rückgabemechanismus im Verhältnis zu allen Vertragsstaaten schafft, wird etwa von **Deutschland**,<sup>99</sup> **Kanada**, den **Niederlanden** und **Japan** vertreten. Einen **zweistufigen** Ansatz verfolgen die **USA**<sup>100</sup> und die **Schweiz**.<sup>101</sup> In diesem Fall schafft die gesetzliche Regelung nur einen rechtlichen Rahmen, der allerdings noch keine Umsetzung des Übereinkommens ist, sondern durch bilaterale, **völkerrechtliche Zusatzabkommen** ohne Beteiligung der nationalen Parlamente konkretisiert werden muss.

**Deutschland** hat die UNESCO-Konvention am 30. November 2007 ratifiziert. Im selben Jahr hat der Bundestag das **Kulturgüterrückgabegesetz** (KultGüRückG) zur Umsetzung der Konvention verabschiedet.<sup>102</sup> Dabei hatte sich Deutschland gegen einen zweistufigen Ansatz entschieden. Das Kulturgüterrückgabegesetz enthält Maßnahmen, mit denen die rechtswidrige Einfuhr, Ausfuhr und Übereinigung von Kulturgütern verhindert werden soll. Die Vertragsstaaten der UNESCO-

- 
- 99 Vgl. dazu BUNDESREGIERUNG (2013: 53ff.). Ausführliche Darstellungen der nationalen Regelungssysteme und Rechtsgrundlagen findet sich in der „UNESCO Database of National Cultural Heritage Laws“ unter <http://www.unesco.org/culture/natlaws/index.php?&lng=en>; zur Implementation vgl. ein Report der UNESCO (TORGLER et al. 2014), zur Umsetzung in den verschiedenen europäischen Vertragsstaaten auch EUROPEAN COMMISSION (2011: 154ff.) (**Anlage 6**).
- 100 Vgl. zur Umsetzung der Konvention in den USA die kurze Übersicht in BUNDESREGIERUNG (2013: 56f.); ausführlich GERSTENBLITH (2012), STEINBRÜCK (2012: 151ff.) sowie der Länderbericht der UNESCO unter [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/USA\\_2010-11natrep\\_1970\\_en.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/USA_2010-11natrep_1970_en.pdf).
- 101 Der **Schweizer Kunstmarkt** wird durch das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über den internationalen Kulturgütertransfer (KGTG) geregelt, das am 1. Juni 2005 in Kraft getreten ist. Die Gesetzesvorschriften, abrufbar unter [www.bak.admin.ch/kulturerbe/04371/index.html?lang=de](http://www.bak.admin.ch/kulturerbe/04371/index.html?lang=de), zielen darauf ab, eine regelkonforme Übertragung von Kulturgut sicherzustellen, so dass nur Kulturgut übertragen wird, das nicht gestohlen worden ist, nicht gegen den Willen der Eigentümerin oder des Eigentümers abhandengekommen ist und nicht rechtswidrig ausgegraben worden ist sowie nicht rechtswidrig eingeführt worden ist. Mit dem KGTG werden außerdem ausländische Exportverbote in der Schweiz durchgesetzt. Unerheblich ist dabei, ob es sich beim illegal ausgeführten Kulturgut um gestohlenen Kulturgut handelt. Klagen ausländischer Staaten in der Schweiz auf Rückgabe von illegal ausgeführtem Kulturgut führen nur dann zum Erfolg, wenn jene Staaten Mitglieder der UNESCO-Konvention sind, und die Schweiz mit ihnen (bilaterale und nicht rückwirkende) Vereinbarungen über die Einfuhr und die Rückführung von Kulturgut abgeschlossen hat. Außerdem ist eingetragenes Kulturgut im Eigentum des Bundes sowie archäologische Fundstücke dem Handel entzogen (STEINBRÜCK 2012: 205ff.). eine Darstellung mit Erläuterung einzelner Fälle sowie die ein Faktenblatt zu den bilateralen Vereinbarungen finden sich in **Anlage 7**.
- 102 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. Erlassen 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](http://www.icom-deutschland.de/client/media/17/bgbl107s0757.pdf). Vgl. außerdem HACHMEISTER (2012: 51ff.) sowie [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/cgoods\\_de\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/cgoods_de_de.pdf).

---

Konvention können nach Deutschland rechtswidrig eingeführtes Kulturgut zurückzufordern, wenn es nach dem 26. April 2007 aus dem Vertragsstaat ausgeführt wurde.<sup>103</sup>

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.<sup>104</sup> 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 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),

---

103 Zur Umsetzung des UNESCO-Kulturgutübereinkommens in der Bundesrepublik Deutschland die Übersicht in BUNDESREGIERUNG (2013: 22ff.) sowie STEINBRÜCK (2012: 83ff.) im Vergleich mit den Regelungen in den USA und der Schweiz; ein Länderbericht der UNESCO findet sich unter [www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/germany\\_2010-11natrep\\_1970\\_en.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/germany_2010-11natrep_1970_en.pdf).

104 Die Verordnung über das Verzeichnis wertvollen Kulturgutes nach dem Kulturgüterrückgabegesetz vom 15. Oktober 2008 (Kulturgüterverzeichnis-Verordnung – KultgVV) (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>.



- 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.<sup>105</sup>

Allerdings haben sich in der Praxis **deutliche Hürden für die Umsetzung** der Kulturschutzregelungen gezeigt. Das Kulturgüterrückgabegesetz von 2007 bietet zwar eine gesetzliche Grundlage, dennoch hat es – wie die BUNDESREGIERUNG (2013: 23ff.) ausführlich darlegt – seit 2008 trotz mehrerer Rückgabeersuchen ausländischer Staaten **in keinem einzigen Fall eine Rückgabe von Kulturgut gegeben**. Betont wird insbesondere, dass die vergleichsweise hohen Rückgabeanforderungen des Gesetzes von keinem ersuchenden Staat erfüllt werden konnten. Auch habe sich die erhoffte Vereinfachung der Rückführung illegal ausgeführter Kulturgüter in die Herkunftsstaaten in der Praxis nicht bestätigt. Insbesondere habe sich die Regelung, dass nur für jene Kulturgüter ein Rückgabeanspruch besteht, die in ein **öffentliches Verzeichnis des Herkunftsstaates** eingetragen wurden, als wenig praktikabel erwiesen. Festgestellt wird dabei auch, dass in den letzten Jahren zahlreiche unrechtmäßig ausgeführte Kulturgüter insbesondere aus den zentralamerikanischen Staaten, aber auch Ägypten, Irak, Iran, der Türkei, Russland, China und anderen Staaten nach Deutschland verbracht worden seien. Jedoch konnte nach Darlegung der Bundesregierung **in keinem einzigen Fall eine Rückgabe** dieser Kulturgüter auf der Grundlage des Kulturgüterrückgabegesetzes erreicht werden. Hinzu komme, dass es in Deutschland keine effektive Einfuhrkontrolle von unrechtmäßig ausgeführtem Kulturgut gebe. Gleichwohl habe es in **Einzelfällen eine Rückgabe** von Kulturgut gegeben. Die wenigen erfolgten Rückgaben – so etwa im Frühjahr 2013 die Rückgabe gestohlener Objekte an Zypern, Ägypten, Bulgarien oder die Türkei<sup>106</sup> – seien **jedoch nicht aufgrund des Kulturgüterrückgabegesetzes** erfolgt, sondern entweder aufgrund strafrechtlicher Vorschriften, auf freiwilliger Basis oder aufgrund anderer Rechtsvorschriften (ebd.).<sup>107</sup>

---

105 Vgl. [www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2\\_Rechtsgrundlagen/Voelkerrecht/voelkerrecht\\_node.html](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2_Rechtsgrundlagen/Voelkerrecht/voelkerrecht_node.html). Vgl. zu den Rechtsgrundlagen und zu den Verfahrensweisen in Deutschland auch den „Leitfaden für die Ein- und Ausfuhr von Kulturgut nach und aus Deutschland“ (**Anlage 8**).

106 Vgl. dazu auch die Informationen der UNESCO unter <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-traffic-of-cultural-property/recent-restitution-cases-of-cultural-objects-using-the-1970-convention/>.

107 Illegal nach Deutschland verbrachte Kulturgüter sind immer wieder aufgrund anderer Rechtsnormen (z. B. des Straf- und Zivilrechts) oder wegen freiwilliger Rückgaben an Herkunftsstaaten zurückgeführt worden. So konnten im April 2014 drei wertvolle antike Objekte aus Ägypten, die bei der **Einfuhr aus der Schweiz** vom deutschen Zoll beschlagnahmt worden waren, an den ägyptischen Botschafter in Berlin übergeben werden. Eine gesamte Übersicht aller Rückgabe- oder Restitutionsfälle befindet sich nach einem Beschluss des „Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property to Countries of Origin or its Restitution in case of Illicit Appropriation“ (ICPRCP) seit 2014 im Aufbau. Vgl. dazu die Informationen unter [www.unesco.org/new/en/culture/themes/restitution-of-cultural-property/](http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/restitution-of-cultural-property/).

## 5.2. UNIDROIT-Konvention von 1995

Das UNESCO-Übereinkommen von 1970 regelt ausschließlich die Rechte und Pflichten von Staaten. Um auch **private grenzüberschreitende Ansprüche** zu ermöglichen und international gültige Gesetzesvorschriften zu schaffen, wurde 1995 ein weiteres Rechtsinstrument geschaffen. Hierzu hat die UNESCO das „Internationale Institut für die Vereinheitlichung des Privatrechts“ (UNIDROIT)<sup>108</sup> mit der Erarbeitung eines ergänzenden Übereinkommens beauftragt, das im Jahr 1995 verabschiedet wurde.<sup>109</sup> Die Vertragsstaaten verpflichten sich mit der Ratifikation zu einheitlichen Regelungen bei der Rückgabe von gestohlenen oder illegal exportierten Kulturgütern und müssen die Verhandlung von Rückgabeforderungen an nationalen Gerichten ermöglichen. 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. Mit der UNIDROIT-Konvention soll der illegale Teil des Handels trotz der verschiedenen nationalen Regelungen über den Eigentumserwerb unterbunden werden können. Im Gegensatz zur UNESCO-Konvention ist die UNIDROIT-Konvention direkt anwendbar, sie muss nicht in einem Gesetz konkretisiert werden (THORN 2005). Die Rechtsansprüche ergeben sich direkt aus ihren Bestimmungen, **ohne dass diese in nationales Recht umgesetzt werden müssen**. Da sich Kapitel 3 der UNIDROIT-Konvention weitgehend mit der EU-Richtlinie 93/7/EWG über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbrachten Kulturgütern deckt, ist die Konvention im Gemeinschaftsraum zwischen den EU-Mitgliedern weniger von Bedeutung, wohl aber für die Beziehungen von EU-Ländern zu Drittstaaten, etwa den kulturexportierenden Staaten des Südens.<sup>110</sup> Die **Zahl der Vertragsstaaten** der Konvention hat sich in den vergangenen Jahren zwar auf 37 erhöht, im Verhältnis zu den Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens ist die internationale Akzeptanz der im Gegensatz zum UNESCO-Übereinkommen unmittelbar anwendbaren UNIDROIT-Konvention („**self-executing**“) immer noch sehr gering.<sup>111</sup> Dabei ist festzuhalten, dass wichtige westliche Kunsthandelsstaaten wie die USA, Großbritannien, Frankreich und die Schweiz der UNIDROIT-Konvention bisher ebenso fern geblieben sind wie wichtige Staaten Asiens (beispielsweise Indien, Japan oder Südkorea).

---

108 Vgl. <http://www.unidroit.org/>.

109 Die „UNIDROIT-Konvention über gestohlene oder rechtswidrig ausgeführte Kulturgüter“ findet sich unter <http://www.unidroit.org/other-languages-cp/german>.

110 Vgl. [www.unesco.de/kultur/kulturgutschutz/unidroit-konvention.html](http://www.unesco.de/kultur/kulturgutschutz/unidroit-konvention.html) sowie die Erläuterung unter [http://www.culture-and-development.info/f\\_pdf/unidroit.pdf](http://www.culture-and-development.info/f_pdf/unidroit.pdf).

111 Eine Reihe von Staaten – darunter die Schweiz – hat die UNIDROIT-Konvention von 1995 zwar unterzeichnet, bisher jedoch nicht ratifiziert; nur 14 EU-Mitgliedstaaten haben die UNIDROIT-Konvention von 1995 ratifiziert. Vgl. dazu die Übersicht unter <http://www.unidroit.org/status-cp>.



### 5.3. 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 mit ihren zwei Zusatzprotokollen ist ein internationales Abkommen zum Schutz von Kulturgütern bei bewaffneten Konflikten. Die Konvention entstand nach den Verwüstungen des Zweiten Weltkrieges.<sup>112</sup> Geschützt werden Kulturgüter, wie in Art. 1 der Konvention definiert: Bewegliches und unbewegliches Gut, das für das kulturelle Erbe der Völker von großer Bedeutung ist. Der Schutz setzt sich aus der Sicherung durch vorsorgliche Maßnahmen schon in Friedenszeiten sowie aus der Respektierung des eigenen und fremden Kulturgutes im Konfliktfall zusammen. 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.<sup>113</sup> **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 geregelten „Gesetz zur Ausführung der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten“<sup>114</sup> 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.).<sup>115</sup>

Die sich aus der Haager Konvention (und dem Protokoll) ergebende **Rückgabepflicht** richtet sich auf zwei wesentliche Tatbestände. Zum einen geht es um die Rückgabe von Kulturgut, das **konventionswidrig aus besetzten Gebieten** eines Vertragsstaates der Konvention nach Deutschland verbracht wurde. Es handelt sich hierbei um einen Sonderfall einer unrechtmäßigen Verbringung, der in wesentlichen Punkten der unrechtmäßigen Verbringung aus dem Herkunftsstaat nach dem

---

112 Vgl. [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13637&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

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

114 Das Gesetz wurde als Artikel 4 des Gesetzes vom 18. Mai. 2007 vom Bundestag verabschiedet: Das Gesetz zur Umsetzung der Haager Konvention und des Protokolls von 1954 (KultgSchKonvAG) (BGBl. I S. 757, 762, 2547); es ist abrufbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/kultgschkonvag/BJNR076200007.html>.

115 Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) ist in Deutschland für die Durchführung der Maßnahmen nach der Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten zuständig [www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Kulturgutschutz/kulturgutschutz\\_node.html](http://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Kulturgutschutz/kulturgutschutz_node.html).

UNESCO-Übereinkommen entspricht. Folgerichtig sind auch die Verfahrensregelungen für die Rückgabe, beispielsweise die Kostentragungspflicht für den ersuchenden Staat oder die Entschädigung eines gutgläubigen Besitzers, weitgehend parallel zu den entsprechenden Regelungen des Kulturgüterrückgabegesetzes. Teilweise wird auch ausdrücklich auf die Regelungen des Kulturgüterrückgabegesetzes verwiesen. Zum anderen geht es um die Rückgabe von Kulturgut, das von den Behörden des Vertragsstaates der Haager Konvention mit Blick auf eine kriegerische Auseinandersetzung vorsorglich außer Landes gebracht und in Deutschland deponiert wurde. In der Praxis haben die Regelungen des deutschen **Umsetzungsgesetzes zur Haager Konvention** jedoch bisher keine Rolle gespielt. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass es an **einer klaren Regelung darüber fehlt**, was unter „besetzte Gebiete“ im Sinne des deutschen Umsetzungsgesetzes zu verstehen ist. Darüber hinaus hat bisher kein Vertragsstaat der Haager Konvention Deutschland um Aufbewahrung von Kulturgut zum Schutz vor bewaffneten Konflikten ersucht.

## 6. Verhaltenskodizes

Über nationale und internationale Rechtsbestimmungen hinaus existieren auch verbandliche bzw. berufsständische Regelungen (**codes of conduct**) und Selbstverpflichtungserklärungen.<sup>116</sup> 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.<sup>117</sup> 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“ des International Council of Museums (ICOM)<sup>118</sup> oder den Verhaltensrichtlinien des **Kunst- und Antiquitätenhandels**.<sup>119</sup>

---

116 Zur Selbstregulierung und Schaffung ethischer Richtlinien im Kulturgüterschutz vgl. auch GERSCH (2015: 17ff.).

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

118 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. Vgl. auch die Checkliste zu ethischen Aspekten beim Eigentum an Kulturgütern, abrufbar unter [www.icom-deutschland.de/schwerpunkte-ethische-richtlinien-fuer-museen.php](http://www.icom-deutschland.de/schwerpunkte-ethische-richtlinien-fuer-museen.php).

119 Dies umfasst Verhaltensrichtlinien des Bundesverbandes Deutscher Galerien und Kunsthändler ([www.bvdg.de/sites/default/files/FEAGA\\_Code\\_10102005\\_0.pdf](http://www.bvdg.de/sites/default/files/FEAGA_Code_10102005_0.pdf)), des Bundesverbandes deutscher Kunstversteigerer ([www.kunstversteigerer.de/verhaltenskodex-des-bdk](http://www.kunstversteigerer.de/verhaltenskodex-des-bdk)), des Kunsthändlerverbandes ([www.kunsthändlerverband-deutschland.de/berufsbild-des-kunsthändlers.html](http://www.kunsthändlerverband-deutschland.de/berufsbild-des-kunsthändlers.html)), des Deutschen Kunsthandelsverbandes ([www.deutscherkunsthandel.org/ueber-uns/verhaltenskodex.html](http://www.deutscherkunsthandel.org/ueber-uns/verhaltenskodex.html)) sowie des Verbandes deutscher Antiquare ([www.antiquare.de/code-of-ethics.html](http://www.antiquare.de/code-of-ethics.html)). Hinzu kommen der „International

## 7. Zu den Grundlinien eines 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 – das Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung, das Kulturgüterrückgabegesetz und das Ausführungsgesetz zur Haager Konvention – in einem **einheitlichen Gesetz** zusammenführen und darin auch neues EU-Recht 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.<sup>120</sup> Das geltende Kulturgutschutzgesetz schützt bislang national wertvolles Kulturgut vor der Abwanderung in das Ausland, wenn das betreffende Kulturgut zuvor in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragen ist. Zum anderen regelt das Kulturgüterrückgabegesetz in Umsetzung einer entsprechenden EU-Richtlinie bzw. des UNESCO-Übereinkommens die Rückgabe von unberechtigt nach Deutschland eingeführtem Kulturgut. Da die dem **Kulturgüterrückgabegesetz** zugrunde liegende **EU-Richtlinie** im Frühjahr 2014 novelliert wurde und im Zeitraum von 18 Monaten in nationales Recht umgesetzt werden muss,<sup>121</sup> wird im **Referentenentwurf 2015**<sup>122</sup> der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien die Novellierung des Kulturrückgabegesetzes mit der des Kulturgutschutzgesetzes verbinden und in einem einheitliche Kulturgüterschutzgesetz zusammengeführt. Im neuen Gesetz werden auch die bisherigen Spezialregelungen wie das Um-

---

Code of Ethics for Dealers in Cultural Property“ ([unesdoc.unesco.org/images/0012/001213/121320m.pdf](https://unesdoc.unesco.org/images/0012/001213/121320m.pdf)) sowie „Object ID“, ein Standard für die Kennzeichnung von Kunstwerken ([archives.icom.museum/object-id/index.html](https://archives.icom.museum/object-id/index.html)).

- 120 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 – so etwa das Elbehochwasser des Jahres 2002 mit großen Schäden in Dresden oder den Verlust von etwa 50 000 wertvollen Büchern anlässlich des Brandes der Herzogin Anna Amalia Bibliothek im Jahre 2004 – gab es im Bundestag eine Initiative zur „Stärkung des Kulturgüterschutzes“ auf Bundesebene mit einer Reihe von Forderungen und Prüfaufträgen. Der Antrag der Fraktionen von FDP und CDU/CSU „Kulturgüterschutz stärken - Neuausrichtung des Kulturgüterschutzes in Deutschland jetzt beginnen“ (BT-Drs. 17/14115, 25.06.2013) wurde am 27. Juni 2013 im Plenum des Deutschen Bundestag angenommen ([dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/543/54307.html](https://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/543/54307.html)).
- 121 Bei der Umsetzung der Richtlinie 2014/60/EU vom 15. Mai 2014 zur Rückgabe von unrechtmäßig verbrachtem Kulturgut innerhalb des EU-Binnenmarktes geht es um die Streichung des Anhangs der bisherigen Richtlinie, um die Veränderung einer Reihe von Fristen im Kulturgüterrückgaberecht (Art. 5 Nr. 3; Art. 8 Abs. 1) und um die Umkehr der Beweislast für die Voraussetzungen einer Entschädigung des Besitzers eines Kulturgutes, das an einen anderen EU-Mitgliedstaat zurückzugeben ist (Art. 8 Abs. 1). Außerdem soll mit der Umsetzung der Richtlinie der Schutz für nationale Kulturgüter künftig auch öffentliche Sammlungen und denkmalschutzrechtliches Kulturgut einschließen, wofür nun eine Verjährungsfrist des Rückgabeanpruches von 75 Jahren vorgesehen ist (ABl. L 159/1, 28.05.2014); vgl. dazu Referentenentwurf 2015, Begründungsteil S. 48.
- 122 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts (Referentenentwurf nach der ersten Runde der Ressortabstimmung, Bearbeitungsstand: 14.09.2015), im Folgenden als Referentenentwurf 2015 bezeichnet. Das Dokument ist abrufbar unter [www.bundesregierung.de/Content/DE/ Anlagen/BKM/2015/2015-09-15-kgsg-entwurf-online.pdf](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/BKM/2015/2015-09-15-kgsg-entwurf-online.pdf).

setzungsgesetz zur Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten einbezogen. Umfassendes Ziel des Reformvorhabens ist eine **Verzahnung des Abwanderungsschutzes** mit dem Sachgebiet der **Kulturgüterrückgabe**.<sup>123</sup>

Vor diesem Hintergrund und mit der Vorgabe des **Koalitionsvertrages** von CDU/CSU und SPD zu einer Stärkung des Kulturgutschutzes in Deutschland, erarbeitete BKM eine **Neufassung der rechtlichen Grundlagen** für den Kulturgutschutz, um sowohl deutsches Kulturgut vor Abwanderung als auch ausländisches Kulturgut vor unrechtmäßiger Verbringung besser zu schützen. Mit der Neuregelung soll vor allem gegen den weltweiten **illegalen Handel** mit Kulturgut vorgegangen werden. Zugleich soll der Schutz deutschen Kulturgutes vor Abwanderung ins Ausland verbessert werden. Geändert werden soll vor allem das **bisherige Listenprinzip** in Umsetzung der UNESCO-Konvention von 1970. Die meisten Vertragsstaaten der UNESCO-Konvention schützen ihr Kulturgut – teilweise auch das gesamte archäologische Erbe – durch gesetzliche Verbote, vor allem aber durch Kategorien von geschützten Kulturgütern, nicht jedoch durch Listen mit Einzeleintragungen. Die Bundesregierung verweist darauf, dass auch das **EU-Recht** in der EU-Ausführverordnung ein Kategorienprinzip und kein Listenprinzip vorsehe. Zudem sei das Listenprinzip gerade in Krisen- und Kriegsregionen und im Hinblick auf illegale Ausgrabungen nicht praktikabel, da die staatliche Verwaltung von Listen während Krisenzeiten kaum möglich sei und noch nicht entdeckte archäologische Kulturgüter ohnehin nicht gelistet werden könnten. Gleichzeitig soll auch das **Rückgabeverfahren** für unrechtmäßig nach Deutschland verbrachte Kulturgüter vereinfacht werden. Angestrebt wird außerdem, mit den künftigen Ein- und Ausfuhrregelungen sowie der Festlegung verbesserter Sorgfaltspflichten beim Erwerb von Kulturgut auch den **Kunsthandsstandort Deutschland** zu stärken.<sup>124</sup>

Die Bundesregierung hat – entsprechend der Vorgaben des **Koalitionsvertrages** (CDU/CSU/SPD 2013: 92) – die bisher bestehenden Gesetze im Bereich des Kulturgutschutzes in einem **Gesetzentwurf**<sup>125</sup> zusammengeführt und darin auch in den letzten Jahren neu geschaffenes EU-Recht, die EU-Rückgaberichtlinie von Mai 2014, umsetzt. Mit der Novellierung des Kulturgutschutzes soll deutsches Kulturgut vor Abwanderung und ausländisches Kulturgut vor

123 Auf eine mögliche Zusammenführung der bestehenden Gesetze im Bereich des Kulturgutschutzes wurde bereits in der Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zur Föderalismusreform vom April 2008 hingewiesen: „Die Bundesregierung plant nach Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens von 1970 keine Gesetzesinitiative in den nächsten drei Jahren. Die Bundesregierung prüft aber im Hinblick auf das Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung (Kulturgutschutzgesetz), welches nunmehr in der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes liegt, ob Novellierungsbedarf besteht. Aus Sicht der Bundesregierung ist eine Novellierung des Kulturgutschutzgesetzes nur sinnvoll, wenn sie umfassend ist, die Verzahnung und Verschränkung zum Kulturgüterrückgabegesetz berücksichtigt und beide Gesetze zu einem Gesetz vereint.“ Vgl. dazu die Antwort der Bundesregierung vom 2. April 2008 (BT-Drs. 16/8688) auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP (BT-Drs. 16/6499). Vgl. außerdem BUNDESREGIERUNG (2013: 62) sowie [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).

124 Vgl. ein Diskussionspapier der Bundesregierung vom April 2015 sowie die Ergebnisse einer schriftlichen Anhörung vom Juli 2014 (**Anlage 9**). Zu den Defiziten und Handlungsoptionen vgl. auch BUNDESREGIERUNG (2013: 61ff.) sowie FECHNER/KRISCHOK (2014). Eine kurze Übersicht zum bisherigen Verfahren der Novellierung des Kulturgutschutzrechts findet sich in **Anlage 10**.

125 Das Dokument ist abrufbar unter [www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2015/09/2015-09-15-bkm-kulturgut.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2015/09/2015-09-15-bkm-kulturgut.html).

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.<sup>126</sup> Die Bundesregierung betont in diesem Zusammenhang, dass die **Unterschutzstellung von Kulturgut** – verbunden mit einem absoluten **Ausfuhrverbot** im laufenden Eintragungsverfahren und einem Genehmigungsvorbehalt für die Ausfuhr nach rechtskräftiger Eintragung des Kulturgutes – eine zulässige **Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums** nach Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 GG darstelle. Eine solche Einschränkung des Eigentums sei auch höchstrichterlich bestätigt und mittlerweile unumstritten.<sup>127</sup> Die Ausgestaltung des Eigentumsrechts nach Artikel 14 GG durch eine Substanzerhaltungspflicht sei auch generell keine Materie, die primär durch die Länder geregelt werde: Vergleichbare Pflichten fänden sich im Baugesetzbuch und Urheberrecht. Daraus folge außerdem, dass eine Regelung zum Substanzerhalt nicht zwingend und abschließend in den Denkmalschutzgesetzen der Länder geregelt sein muss (BUNDESREGIERUNG 2013: 24).<sup>128</sup>

Im Folgenden werden einige wesentliche Reformbereiche dargestellt und erläutert.

#### 7.1. Abwanderungsschutz durch Schaffung von Ausfuhrregelungen und Anpassung an EU-Standards

Mit der Novellierung des Kulturgutschutzes wird zunächst das in den letzten Jahren neu geschaffene europäische Recht in den deutschen Rechtsrahmen übernommen. Dies betrifft etwa die Umsetzung der Richtlinie 2014/60/EU zur Rückgabe von unrechtmäßig verbrachtem Kulturgut innerhalb des EU-Binnenmarktes. Der **Rückgabeanspruch** nach der neuen EU-Richtlinie greift 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)“. <sup>129</sup> In Deutschland ist gegenwärtig nur das als **national wertvoll eingetragene**

---

126 Vgl. dazu auch Referentenentwurf 2015, S. 3.

127 Verwiesen wird von der BUNDESREGIERUNG (2013: 24) in diesem Zusammenhang auf eine Reihe von Gerichtsentscheidungen, die zum Ergebnis gelangen, dass die Eintragung eines Kulturgutes in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes und die damit verbundenen Ausfuhrbeschränkungen keine Enteignung gemäß Artikel 14 Absatz 3 des Grundgesetzes (und damit einer Einschränkung des Eigentumserwerbs im Sinn von §§ 929ff. BGB), sondern eine verhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes darstellten. Kritisch dagegen LENSKI (2015a: 686), die darauf verweist, dass das Ausfuhrverbot lediglich auf nationalen Besitz ausgerichtet sei, jedoch den konkreten Schutz und die Teilhabemöglichkeiten der Öffentlichkeit an den Kulturgütern vernachlässige.

128 Die Eintragung von Kulturgut soll auch weiterhin steuerlich begünstigt werden. Dies betrifft steuerliche Erleichterungen für Aufwendungen, die für den Erhalt des Kulturgutes gemacht werden. Auch bei Erbschaften und Schenkungen sind wie bisher steuerliche Vorteile vorgesehen. Hinzu kommt eine steuerliche Begünstigung für den Fall, dass eine Genehmigung zur dauerhaften Ausfuhr versagt wird und der Eigentümer des Kulturgutes infolge wirtschaftlicher Notlage zum Verkauf gezwungen ist (§ 12 Referentenentwurf 2015).

129 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).

**Kulturgut** erfasst. Derzeit gibt es etwa 2700 Eintragungen national wertvollen Kultur- und Archivgutes, die – insbesondere bei Sammlungen und Archiven – eine Vielzahl von Einzelobjekten umfassen. Hinzu kommt, dass die nach **Denkmalschutzrecht** der Länder geschützten Kulturgüter nach den geltenden Regelungen nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Das gleiche gilt für **die öffentlichen Sammlungen der Museen bzw. Archivbestände**. Nicht erfasst sind außerdem jene Kulturgüter in privatem Eigentum, die die Kriterien der Unterschutzstellung als national wertvolles Kulturgut erfüllen, den zuständigen Behörden der Länder aber nicht bekannt sind.

Eine erste Änderung besteht aus der Schaffung eines **einheitlichen gesetzlichen Kulturgutbegriffes** sowie die Einführung einer **Legaldefinition für nationales Kulturgut** (§ 6 Referentenentwurf 2015). Mit dem neuen Oberbegriff „nationales Kulturgut“ wird die bisherige Terminologie („Kunstwerke und anderes Kulturgut - einschließlich Bibliotheksgut“) aufgegeben. In Anlehnung an den ebenfalls im alten Gesetz verwendeten Begriff „Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes“ soll künftig eingetragenes Kulturgut als Untergruppe des Oberbegriffs „nationales Kulturgut“ verwendet werden.<sup>130</sup> Damit soll als nationales Kulturgut wie bisher Kulturgut gelten, das in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragen ist,<sup>131</sup> d. h. am „Listenprinzip“ und dem bisherigen Eintragungsverfahren und der **Eintragungspraxis** der Länder wird prinzipiell festgehalten.<sup>132</sup> Jedoch hatten die Länder bisher nur relativ geringen Gebrauch von der Eintragungsmöglichkeit gemacht, da sich dieses Instrument der Eintragung als wenig geeignet zum Schutz öffentlicher Sammlungen erwiesen hatte.

---

130 Ein einheitlicher Begriff des „nationalen Kulturgutes“ erscheint auch mit Blick auf Artikel 36 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union geboten, der die primärrechtliche Grundlage für Ausnahmen vom Grundsatz der Warenverkehrsfreiheit innerhalb des EU-Binnenmarktes schafft. Die Zusammenfassung der Regelungen über den Abwanderungsschutz im künftigen Gesetz soll gewährleisten, dass von diesen Regeln erfasstes Kulturgut den gleichen EU-rechtlichen Schutz genießt, d.h. auch dasjenige, das in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2014/60/EU zur Rückgabe von Kulturgut fällt. Neben dem Kulturgut, das in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragen ist (§ 6 Absatz 1 Nummer 1 Referentenentwurf), umfasst der Oberbegriff „nationales Kulturgut“ künftig auch das geschützte Kulturgut in öffentlichen Sammlungen (§ 6 Absatz 1 Nummer 2 bis 4) und bestimmtes Kulturgut im Eigentum der Kirchen und Religionsgemeinschaften (§ 9 Abs. 3).

131 So soll auch die historisch bedingte, sachlich und verfahrensrechtlich überholte sprachliche Trennung zwischen Kultur- und Archivgut aufgegeben und stattdessen der Oberbegriff „Kulturgut“ genutzt werden, um Doppelungen der weitgehend parallel laufenden Regelungen zu vermeiden (§ 14 Referentenentwurf 2015). Außerdem wird klargestellt, dass ein Antragsrecht (neben dem Sonderfall des in Absatz 5 geregelten Antragsrechts des Bundes) nur für den Eigentümer des betreffenden Kulturgutes gilt. Ansonsten erfolgt die Einleitung des Eintragungsverfahrens von Amts wegen durch die zuständige oberste Landesbehörde. Klarstellend wird – wie es der bisherigen Verwaltungspraxis entspricht – aufgenommen, dass das betreffende Kulturgut genau bezeichnet und der Antrag eine Begründung enthalten muss, aus der sich die Eigenschaft zur Eintragung als nationales Kulturgut nach § 7 ergibt.

132 Vorgesehen ist außerdem die Überführung des vom Bund erstellten Gesamtverzeichnisses national wertvollen Kultur- und Archivgutes in das Internetportal [www.kulturgutschutz-deutschland.de](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de) im Rahmen einer gesetzlichen Regelung (§ 4 Referentenentwurf 2015). Die Länder werden dabei in § 16 Absatz 1 gesetzlich verpflichtet, die Landesverzeichnisse in einer gemeinsamen Datenbank zu führen und sie im Internet öffentlich zugänglich zu machen.



---

Die **künftige Regelung** soll die **Eintragungsvoraussetzung** für nationales Kulturgut erstmalig ins Gesetz aufnehmen und damit auch für mehr Rechtssicherheit sorgen.<sup>133</sup> Nur jenes Kulturgut soll als national wertvoll zählen, das besonders bedeutsam und identitätsstiftend für die Kultur Deutschlands ist.<sup>134</sup> Nicht jedes Kulturgut von geschichtlicher, künstlerischer oder wissenschaftlicher Bedeutung soll damit unter Schutz gestellt werden. Bei einer Unterschutzstellung ist vielmehr die besondere Bedeutung eingehend und überprüfbar zu begründen.<sup>135</sup> Dabei sollen Sachverständige für die Entscheidung über eine Eintragung eine wichtige Rolle spielen. So wird nach § 14 Absatz 2 Referentenentwurf 2015 in das Eintragungsverfahren externe Sachkunde einbezogen: Die Eintragung soll künftig zwingend an die vorherige Zustimmung eines weisungsfreien, mit **fünf Sachverständigen** pluralistisch aus dem Kreis der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen, der Wissenschaft, des Kunsthandels und Antiquariats und der privaten Sammler sowie eines bundesseitig benannten Mitglieds gebunden werden. Hinzu kommt, dass die Landesbehörden kein Vetorecht mehr ausüben können, wenn die Sachverständigen ein Kunstwerk als nicht national bedeutend einstufen. Dabei sollen die Werke lebender Hersteller oder Urheber **künftig nur mit deren Zustimmung** eingetragen werden dürfen. Gelten soll dies nicht nur für Kulturgüter, die im Eigentum des lebenden Herstellers oder Urhebers stehen, sondern auch für Werke, die inzwischen in das Privateigentum Dritter übergegangen sind (§ 7 Absatz 1 Satz 2).

**Sammlungen und Archive** von Kultureinrichtungen, die auf Bundesrecht beruhen,<sup>136</sup> sollen künftig durch bundesrechtliche Regelungen unter Schutz gestellt werden.<sup>137</sup> In § 6 Absatz 1 Nr. 2

- 
- 133 Neu geregelt wird die Eintragungsvoraussetzung und -verfahren in §§ 5ff. Referentenentwurf 2015; vgl. hierzu auch die Erläuterungen im Begründungsteil S. 70f. Den Ländern soll durch geplanten Gesetzentwurf mehr Flexibilität im Verfahren zur Eintragung von Kulturgut als „nationales Kulturgut“ eingeräumt werden.
- 134 In der Begründung zu § 7 (Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes) heißt es: „Entscheidend ist in vielen Fällen zunächst die Entstehung in oder die Herkunft aus Deutschland. Es kommt auf die Einordnung des Werkes in die deutsche Kunst und Kultur, also seinen kulturellen Wert und/oder seine Bedeutung für die deutsche kulturgeschichtliche Entwicklung an. Erst daraus kann sich eine identitätsstiftende Bedeutung für die Kultur Deutschlands ergeben. Insbesondere Kulturgut, das eng mit einer geschichtlichen Epoche oder Situation verbunden ist und damit für die nationale Identität bedeutsam ist, soll nicht ins Ausland abwandern. Es ist aber nicht nur zu prüfen, ob Kulturgüter zum kulturellen Erbe gehören, sondern auch die Bedeutung für das künftige kulturelle Leben in Deutschland soll berücksichtigt werden.“ (Referentenentwurf 2015, S. 78).
- 135 Dabei sind auch Löschungen der Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes möglich, wenn sich die Voraussetzungen einer Eintragung wesentlich geändert haben. Eine solche Änderung wesentlicher Umstände soll stets gelten, wenn das Kulturgut einem früheren Eigentümer NS-verfolgungsbedingt entzogen wurde und es ausgeführt werden soll, um es an den im Ausland lebenden ursprünglichen Eigentümer oder dessen dort lebenden Rechtsnachfolger zurückzugeben (§ 13 Absatz 2 Referentenentwurf 2015). Entsprechendes gilt auch für eine Ausfuhrgenehmigung (§ 23 Absatz 3).
- 136 Der Deutsche Kulturrat hält jedoch eine Beschränkung des Kulturgutschutzes auf öffentliche Sammlungen für problematisch und verweist darauf, dass nicht-staatliche Sammlungen, Stiftungen – etwa die Murnau-Stiftung (Filmerbe) oder die DEFA-Stiftung – und die Kirchen ebenfalls nationales Kulturgut bewahren; vgl. dazu die Stellungnahme des Deutschen Kulturrates zur Novellierung des Kulturgutschutzes in Deutschland, abrufbar unter <http://www.kulturrat.de/detail.php?detail=3006&rubrik=4>.
- 137 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 (Anlage 2).

wird festgehalten, dass als „nationales Kulturgut“ künftig auch solches zählen soll, das sich **im öffentlichen Eigentum** und im Bestand<sup>138</sup> einer öffentlich-rechtlichen Kulturgut bewahrenden Einrichtung befindet. Das Erfordernis der Einzeleintragung wird ersetzt, was zu einer nachhaltigen Entlastung sowohl der Kulturgutschutzbehörden der Länder als auch der Verwaltungen der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen führen soll. Außerdem soll durch die Neuregelung für das erfasste Kulturgut die Option der 75-jährigen Verjährungsfrist nach Artikel 8 der Richtlinie 2014/60/EU für öffentliche Sammlungen genutzt werden. Hinzu kommt, dass damit auch das bewegliche Kulturgut künftig im Grundsatz gegen Abwanderung geschützt wird. 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.<sup>139</sup> 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.<sup>140</sup> 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 Depositar auch während der Leihzeit auf den Schutz als nationales Kulturgut verzichten.<sup>141</sup>

Der **Abwanderungsschutz** hat auch europäische und internationale Rechtsbezüge. Nach bisherigem Recht werden die **europäischen und völkerrechtlichen Schutzmechanismen** für Kulturgut im Rahmen des Abwanderungsschutzes nach Auffassung der Bundesregierung in Deutschland nicht hinreichend genutzt. Ein verbesserter Abwanderungsschutz soll dadurch erreicht werden, dass für Kulturgut bestimmter Kategorien, in **Abhängigkeit von Alters- und Wertgrenzen**, auch bei der Ausfuhr in EU-Mitgliedstaaten eine Genehmigung bei der zuständigen Landesbehörde zu beantragen ist. Für die Ausfuhr in einen Drittstaat gilt bereits seit 1993 das Erfordernis einer Ausfuhrgenehmigung nach der Verordnung (EG) Nr. 116/2009. Das Erfordernis einer Ausfuhrgenehmigung wird nunmehr auf die Ausfuhr in einen EU-Mitgliedstaat erweitert. Um

---

138 Im „Bestand“ der Einrichtung ist Kulturgut dann, wenn es in einem Bestandsverzeichnis, einem Inventar, einem Findbuch oder einem vergleichbaren Verzeichnis der Einrichtung erfasst ist.

139 Angestrebt wird damit auch eine Verringerung der Bürokratie. Vgl. dazu auch „Fragen und Antworten“ 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)

140 § 6 Absatz 2 Referentenentwurf 2015 sieht vor, dass private Leihgaben nur mit einer widerrufbaren Zustimmung des Leihgebers oder Depositars als „nationales Kulturgut“ für die Zeit des Leih- oder Depositavertrages gelten sollen. Der Schutz als „nationales Kulturgut“ nach § 6 erstreckt sich damit nicht automatisch auf private Leihgaben; der Leihgeber oder Depositar muss vielmehr ausdrücklich zustimmen. Mit der Zustimmung gilt außerdem eine 75-jährige Verjährungsfrist nach Artikel 8 der Richtlinie 2014/60/EU für öffentliche Sammlungen. Absatz 2 Satz 3 stellt ausdrücklich klar, dass mit Kündigung oder Ablaufes des Leih- oder Depositavertrages der Schutz als nationales Kulturgut endet.

141 Vgl. dazu auch <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>.



den Bedürfnissen des Kunsthandels zu entsprechen, sollen jedoch die **Alters- und Wertgrenzen** gegenüber denjenigen der EU-Verordnung deutlich erhöht werden.<sup>142</sup>

Nach bisheriger Rechtslage **folgte allein aus der Eintragung** als national wertvolles Kulturgut ein gesetzliches Abwanderungsverbot mit der Möglichkeit einer Ausfuhrgenehmigung durch die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde im Einzelfall. Die Mehrzahl der Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens von 1970 und fast alle Mitgliedstaaten der EU kennen zwar auch die Bestimmung von Kulturgut als national wertvoll durch Gesetz oder Verwaltungsverfahren, gleichzeitig unterwerfen ebenfalls fast alle Mitgliedstaaten aber Kulturgut einer **zusätzlichen Genehmigungspflicht** für die Ausfuhr in den Binnenmarkt ohne vorherige Unterschutzstellung. Nahezu alle EU-Mitgliedstaaten verfügen bereits über ein solches **nationales Genehmigungserfordernis**.<sup>143</sup> Dabei gilt in der Regel ein an Alters- und Wertgrenzen gebundener Abwanderungsschutz von Kulturgütern. Nur **Deutschland** und die **Niederlande** haben nach dem Wegfall der Binnengrenzen hinsichtlich der Ausfuhr von Kulturgut in den Binnenmarkt von dieser Regelungsmöglichkeit bisher keinen Gebrauch gemacht.<sup>144</sup> Mit einer solchen Regelung soll auch der Verpflichtung aus Art. 6 der UNESCO-Konvention von 1970 nachgekommen werden, eine geeignete Bescheinigung über die genehmigte Ausfuhr von Kulturgut einzuführen.<sup>145</sup> Neben die schon bestehende Genehmigung der Ausfuhr nach EU-Verordnung (EG) Nr. 116/2009<sup>146</sup> tritt somit eine

- 
- 142 Gegenüber einem früheren Entwurf sind die Regelungen für die Ausfuhr von Kulturgut deutlich modifiziert worden. Gemälde etwa sind erst betroffen, wenn sie älter als 70 Jahre sind und mehr als 300 000 Euro kosten. Bücher erst mit 100 Jahren, Landkarten mit 200 Jahren. Darüber hinaus wird das für Kultur und Medien zuständige Mitglied der Bundesregierung ermächtigt, die Alters- und Wertgrenzen über die gesetzlich festgelegten Mindestuntergrenzen hinaus durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates weiter anzuheben und damit im Zeitablauf anzupassen (§ 24 Referentenentwurf 2015).
- 143 Wie bereits dargelegt, räumt Art. 36 AEUV den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, für Kulturgüter eine Ausnahme vom freien Warenverkehr zu regeln. Bei der Festlegung dessen, was als national wertvolles Kulturgut einzuordnen ist, wird den Mitgliedstaaten ein weiter Entscheidungsspielraum zubilligt, der nationale Besonderheiten und damit auch unterschiedliche rechtliche Regelungen berücksichtigt. Jedoch dürfen die nationalen Schutzvorschriften weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen (BVerwG, NJW 193, 3280, 3282). Im Referentenentwurf 2015 wird die Verhältnismäßigkeit der vorgesehenen Regelungen betont. Genannt werden etwa die Eintragung von Werken lebender Urheber oder Hersteller nur mit deren Zustimmung (§ 7 Absatz 1 Satz 2), die Beteiligung und Zustimmung von Sachverständigenausschüssen im Eintragungsverfahren (§ 15), die steuerliche Begünstigung von eingetragenen Kulturgut (§ 12 Absatz 1), die Möglichkeit eines billigen Ausgleichs in wirtschaftlicher Notlage, wenn die dauerhafte Ausfuhr versagt wird (§ 12 Absatz 2), die Möglichkeit der Löschung von Eintragungen bei Veränderung wesentlicher Umstände (§ 13) sowie die Regelungen zur Genehmigung der Ausfuhr von geschütztem Kulturgut (§ 23).
- 144 Vgl. dazu auch den Bericht der EU-Kommission über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008, der sich auf den Zeitraum von 2011 bis Anfang 2014 erstreckt (COM(2015)144, 1.4.2015) (Anlage 3).
- 145 Mit der Regelung in § 24 Referentenentwurf 2015 (Genehmigungspflichtige Ausfuhr von Kulturgut bestimmter Alters- und Wertgrenzen) soll außerdem das völkerrechtliche Erfordernis von Artikel 6 Buchstabe a des UNESCO-Übereinkommens zur Einführung von Ausfuhrgenehmigungen umgesetzt werden.
- 146 Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern; im Anhang der Verordnung werden die Kategorien von Kulturgütern festgelegt, die im Handel mit Drittstaaten eines besonderen Schutzes bedürfen; das Dokument ist abrufbar unter [www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2\\_Rechtsgrundlagen/EU\\_Recht/EG-Ausfuhr/EG-Ausfuhr\\_node.html](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2_Rechtsgrundlagen/EU_Recht/EG-Ausfuhr/EG-Ausfuhr_node.html).

---

Genehmigung für die **Ausfuhr in einen anderen EU-Mitgliedstaat**.<sup>147</sup> Neu eingeführt wird damit eine Genehmigungspraxis für die Ausfuhr von besonders hochwertigen älteren Kulturgütern sowie archäologischen Gegenständen in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Derzeit ist bereits nach EU-Recht seit 1993 eine Ausfuhrgenehmigung erforderlich, wenn entsprechende Kulturgüter ins außereuropäische Ausland, also etwa in die wichtigen Kunsthandelsländer Schweiz oder USA ausgeführt werden sollen. Dies gilt etwa für Gemälde, die älter als 50 Jahre und mehr als 150.000 Euro wert sind. Damit soll gewährleistet werden, dass Kulturgut, das den Länderbehörden bisher nicht bekannt ist, vor der Ausfuhr überhaupt als national wertvoll eingetragen werden kann. 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.<sup>148</sup> 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. Gleichzeitig soll es auch künftig die Möglichkeit geben, rechtsverbindliche **Rückgabepflichten** zu erteilen. Dies soll auch beim Abwanderungsschutz berücksichtigt werden.<sup>149</sup>

## 7.2. Umsetzung der UNESCO-Konvention von 1970: Schaffung von Einfuhrregelungen und Vereinfachung der Rückgaberegelungen hinsichtlich unrechtmäßig verbrachten Kulturgutes und Maßnahmen gegen Raubgrabungen

Die Novellierung des Kulturgutschutzes soll darüber hinaus zu einer Verbesserung der **Umsetzung der UNESCO-Konvention** von 1970 zur Rückgabe unrechtmäßig verbrachten Kulturgutes führen. Angestrebt wird damit vor allem, den Handel mit archäologischen Kulturgütern aus **Raubgrabungen** zu unterbinden.<sup>150</sup> Verwiesen wird etwa darauf, dass die bisherige Umsetzung

---

147 Jedoch soll mit der künftigen Reform kein Vorkaufsrecht des Staates für Kulturgüter eingeführt werden. In Deutschland ist eine solche Regelung bisher nicht vorhanden (vgl. Anlage 8) und von der Bundesregierung ausdrücklich verneint (Referentenentwurf 2015, S. 52). Verwiesen wird auf die britische Regelung, die nach Feststellung der Bundesregierung nicht dazu führte, national wertvolles Kulturgut im Land zu halten.

148 Erstmals wird auch zwischen der dauerhaften und der vorübergehenden Ausfuhr von Kulturgut inhaltlich unterschieden. Diese Unterscheidung soll den internationalen Leihverkehr vereinfachen, da nach bisherigen Erfahrungen der Anteil der Ausfuhrgenehmigungen für den Leihverkehr etwa 90 Prozent der insgesamt in den Ländern auf der Basis der Verordnung erteilten Genehmigungen betrug (§§ 26, 27 Referentenentwurf 2015).

149 Im Referentenentwurf ist deshalb eine „Rückkehrklausel“ (§ 10) vorgesehen. Damit soll die Option einer Rückkehr von Kulturgut ins Bundesgebiet ohne eine Eintragung geschaffen werden. Die Voraussetzungen dabei ähneln im Grundsatz den Voraussetzungen für die Erteilung einer rechtsverbindlichen Rückgabepflicht (§ 73 ff.). Im Unterschied zu dieser Rückgabepflicht sind die Anforderungen hier allerdings deutlich höher: Gefordert wird, dass die Öffentlichkeit von der Rückkehr des Kulturgutes nach Deutschland zumindest fünf Jahre Nutzen ziehen kann (etwa durch eine Ausstellung in einem Museum oder durch Zugang zu Forschungszwecken).

150 Raubgrabungen und die Verwertung von aus Raubgrabungen gewonnenem Kulturgut über den illegalen grenzüberschreitenden Handel mit Kulturgut stellen ein zunehmendes Problem dar. Mit der Neuregelung soll damit auch der Resolution 2199 (2015) des UN-Sicherheitsrates nachgekommen werden, die dieser in der am 12. Feb-

der UNESCO-Konvention von 1970 durch das Kulturgüterrückgabegesetz (KultGüRückG) von 2007 in dieser Hinsicht weitgehend wirkungslos geblieben ist: Seit Inkrafttreten des Gesetzes sei es trotz mehrerer Rückgabeersuchen ausländischer Staaten zu keiner einzigen Rückgabe gekommen.<sup>151</sup> Vor allem das der deutschen Rechtstradition entsprechende Erfordernis der Einzeleintragung von geschütztem Kulturgut ausländischer Staaten habe sich in der Praxis nicht bewährt.<sup>152</sup> Mit dessen Abschaffung soll auch die bisherige Regelung zur Einfuhrgenehmigung nach **Kulturgüterverzeichnisverordnung**<sup>153</sup> vom 15. Oktober 2008 entfallen. Das nach § 14 KultGüRückG erforderliche Verzeichnis habe sich nicht als geeignete Regelung der Einfuhrkontrolle erwiesen und hätte nach Auffassung der Bundesregierung einen erheblichen bürokratischen Aufwand verursacht, ohne jedoch eine umfassende Einfuhrregelung zu gewährleisten. Die meisten Vertragsstaaten der UNESCO-Konvention schützten ihr Kulturgut – teilweise das gesamte archäologische Erbe – durch gesetzliche Verbote, vor allem aber durch **Kategorien von geschützten Kulturgütern**. Dabei sehe auch das EU-Recht in der EU-Ausführverordnung ein Kategorienprinzip und kein Listenprinzip vor.<sup>154</sup>

Die **Ein- und Ausfuhrregelungen** sollen vor diesem Hintergrund künftig neu festgelegt werden.<sup>155</sup> Mit § 28 Referentenentwurf 2015 wird die Verpflichtung aus Artikel 2, 3 und 7 der UNESCO-

---

ruar 2015 den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen mit Blick auf die Zerstörung des Weltkulturerbes in Syrien und im Irak und mit Blick auf die Finanzierung terroristischer Aktivitäten durch den illegalen Handel mit Kulturgütern einstimmig vorgegeben hat (Referentenentwurf 2015, Begründungsteil S. 51).

- 151 Vgl. etwa den Beitrag von Kulturstaatsministerin Monika Grütters auf der Tagung „Kulturgut in Gefahr: Raubgrabungen und illegaler Handel“ (11. Dezember 2014), abrufbar unter [www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2014/12/2014-12-12-gruetters-Raubgrabungen.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2014/12/2014-12-12-gruetters-Raubgrabungen.html).
- 152 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 landesrechtliche Kompetenzzuweisung erschwert, sie ist mit erheblichem bürokratischem Aufwand verbunden und an den Grenzen kaum zu kontrollieren.“
- 153 Vgl. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/kultgvv/gesamt.pdf>.
- 154 Zudem sei das Listenprinzip gerade in Krisen- und Kriegsregionen und im Hinblick auf illegale Ausgrabungen nicht praktikabel, da die staatliche Verwaltung von Listen während Krisenzeiten unmöglich sei und noch nicht entdeckte archäologische Kulturgüter ohnehin nicht gelistet werden könnten. In § 52 Referentenentwurf 2015 werden die Voraussetzungen für den Rückgabeanspruch der Vertragsstaaten formuliert. Neu geregelt werden damit die Tatbestandsvoraussetzungen für den Rückgabeanspruch; das bisher nach § 6 Absatz 2 des Kulturgüterrückgabegesetzes geltende Listenprinzip für unter Schutz gestellte Kulturgüter der Vertragsstaaten wird damit aufgegeben.
- 155 In den §§ 20ff. Referentenentwurf 2015 werden die Beschränkungen der Ein- und Ausfuhr von Kulturgut unter Berücksichtigung europäischer und internationaler Vorgaben neu formuliert. Darunter fallen aktuell die in der Bundesrepublik unmittelbar geltende Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 des Rates vom 7. Juli 2003 zum Verbot der Einfuhr, Ausfuhr und dem Handel mit irakischem Kulturgut sowie die Verordnung (EU) Nr. 1332/2013 des Rates vom 13. Dezember 2013 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien. In § 28 wird außerdem die Verpflichtung aus Artikel 2, 3 und 7 der UNESCO-Konvention zur Schaffung von Einfuhrregelungen umgesetzt. Danach gilt eine unrechtmäßige Ausfuhr von Kulturgut aus einem Mitglied- oder Vertragsstaat zugleich als eine unrechtmäßige Einfuhr nach Deutschland.

---

Konvention zur Schaffung von Einfuhrregelungen umgesetzt.<sup>156</sup> In Anknüpfung an die Regelungen in § 32 ist demnach eine unrechtmäßige Ausfuhr von Kulturgut aus einem Mitglied- oder Vertragsstaat zugleich eine unrechtmäßige Einfuhr nach Deutschland. Eine Einstufung oder Definition als nationales Kulturgut setzt nicht die in Deutschland gängige Eintragung als national wertvolles Kulturgut voraus, sondern geht ausdrücklich darüber hinaus und umfasst die qua Gesetz erfolgte Unterschutzstellung von Kulturgut und ganzer Kategorien von Kulturgut. Die Rechtsvorschriften, unter deren Verstoß das Kulturgut verbracht wurde, sind weit zu verstehen und umfassen die Ausfuhr- und Handelsvorschriften, aber auch die zivilrechtlichen, strafrechtlichen, kulturgutschutzrechtlichen, denkmalschutzrechtlichen oder ausfuhrrechtlichen **Vorschriften des jeweiligen Staates**. Zahlreiche Mitglied- und Vertragsstaaten verlangen eine Ausfuhrgenehmigung für Kulturgut. Nach Artikel 6 Buchstabe a der UNESCO-Konvention von 1970 sind die Vertragsstaaten verpflichtet, geeignete Bescheinigungen für die Ausfuhr von Kulturgut einzuführen. Mit dieser Regelung sollen insbesondere archäologische Objekte aus Raubgrabungen erfasst sein. Durch § 30 Referentenentwurf 2015 soll vor allem die Einfuhr von Kulturgütern, die aus Raubgrabungen stammen, bzw. die Einfuhr von gestohlenem Kulturgut verhindert werden.

Anders als bei einer Ausfuhrregelung, deren Ausgestaltung mit Alters- und Wertgrenzen im Ermessen des deutschen Gesetzgebers liegt, ermisst sich der Umstand, ob ein Kulturgut „unrechtmäßig“ aus einem Vertragsstaat ausgeführt wurde, nicht nach deutschen Regelungen, sondern allein an der **vorgenommenen Unterschutzstellung durch den Herkunftsstaat**. Dies sieht auch die neue EU-Richtlinie 2014/60/EU vor, deren Anwendungsbereich durch den Wegfall des Anhanges mit seinen Alters- und Wertgrenzen nun sämtliches unter Schutz gestelltes Kulturgut eines EU-Mitgliedstaates umfasst. Eine unterschiedliche Behandlung von EU- und UNESCO-Vertragsstaaten soll damit verhindert werden. Die EU-Richtlinie schafft außerdem eine Neuregelung im Bereich des Entschädigungsanspruches bei gerichtlich angeordneter Rückgabe von unrechtmäßig verbrachtem Kulturgut, der zukünftig an **Sorgfaltspflichten**<sup>157</sup> beim Erwerb des Kulturgutes geknüpft ist.

---

156 Das künftige Einfuhrverbot nach § 28 Referentenentwurf 2015 knüpft an die Regelung in Artikel 36 AEUV an, der eine Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit innerhalb des Binnenmarkts ausdrücklich zulässt, sowie an Artikel 7 Buchstabe b in der UNESCO-Konvention von 1970. Außerdem wird Bezug genommen auf die Embargo-Vorschriften wie die Verordnung (EU) Nr. 1332/2013 des Rates vom 13. Dezember 2013 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 36/2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien (ABl. EU 2013 L 335, S. 3) oder die Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 des Rates vom 7. Juli 2003 über bestimmte spezifische Beschränkungen in den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu Irak und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2465/1996 (ABl. EU 2003 Nr. L 169, S. 6). Hinzu kommt ein Verweis auf das Ausführungsgesetz der die Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 18. Mai 2007.

157 Angaben zur Herkunft und Provenienz sind bereits jetzt nach EU-Recht bei Beantragung der Ausfuhrgenehmigung nach Verordnung (EG) Nr. 116/2009 erforderlich. Ein Vergleichsmaßstab wäre beispielsweise die Sorgfaltspflichten in Art. 16 des **Schweizer Kulturgütertransfersgesetzes** (KGTG) vom 20. Juni 2003. Verstöße gegen die Sorgfaltspflichten werden mit hohen Geldstrafen geahndet. Hinzu kommen weitere Maßnahmen bezüglich der Herkunft von Vermögenswerten, die zum Erwerb des Kulturguts selbst dienen. Künftig sollen die Herkunftskontrollen zu den Vermögenswerten durch die Aufnahme neuer Bestimmungen in das Bundesgesetz gegen unlauteren Wettbewerb (GwG) ergänzt werden. Vorgesehen ist, dass ab dem 1. Januar 2016 in Bezug auf kommerzielle, mit Barmitteln abgewickelte Transaktionen im Wert von mehr als 100 000 Franken besondere Sorgfaltspflichten eingehalten werden müssen (KGGT 2015: 114ff.). Zu den Regelungen für den Schweizer Kunsthandel

Mit der Festlegung von **Sorgfaltspflichten** beim Erwerb und Inverkehrbringen von Kulturgut (§§ 41ff. Referentenentwurf 2015) kommt Deutschland auch seiner Verpflichtung aus Art. 13a der UNESCO-Konvention nach, „mit allen geeigneten Mitteln Übereignungen von Kulturgut zu verhüten, durch die eine rechtswidrige Einfuhr oder Ausfuhr desselben begünstigt werden könnte“. Die Schaffung von gesetzlichen Sorgfaltspflichten für den Handel mit Kulturgut folgt außerdem der Umsetzung der neuen Richtlinie 2014/60/EU. Diese dient dazu, dass nach Artikel 10 der Richtlinie bestimmte Sorgfaltspflichten beim Erwerb von Kulturgut zu erfüllen sind, sofern nicht ausgeschlossen werden kann, dass das Kulturgut aus dem Ausland stammt.<sup>158</sup> In diesem Sinn formulieren §§ 41 ff. Referentenentwurf 2015 eine Reihe von Sorgfaltspflichten für das Inverkehrbringen von Kulturgut. Die neuen Vorgaben führen nach Darstellung der Bundesregierung zu einer deutlichen **Ausweitung der Sorgfalts- und Aufzeichnungspflichten** im Vergleich zur geltenden Rechtslage.<sup>159</sup> Dabei werden auch **erhöhte Sorgfaltspflichten** für das gewerbliche Inverkehrbringen von Kulturgut in drei konkreten Fällen vorgesehen (§ 44 Referentenentwurf 2015). Zunächst ist Kulturgut betroffen, bei dem nachgewiesen oder zu vermuten ist, dass es zwischen 1933 und 1945 **NS-verfolgungsbedingt** entzogen worden ist. Hier besteht grundsätzlich ein erhöhter Recherchebedarf zur Herkunftsgeschichte und Provenienz. Hinzu kommt eine erhöhte Sorgfaltspflicht bei gefährdeten Kulturgütern der sogenannten „**Roten Listen**“ **des Internationalen Museumsrates (ICOM)**. Dort werden Kulturgüter ausgewiesen, die im internationalen Maßstab als besonders gefährdet gelten, sie resultieren vielfach aus **Raubgrabungen** und grenzüberschreitendem **illegalen Handel**. Die Listen werden vom internationalen Museumsrat, oft in Reaktion auf Krisensituationen, sowohl als Druckexemplar als auch im Internet veröffentlicht und aktualisiert. Die in den ICOM „Roten Listen“ abgebildeten Kulturgüter sind inventarisierte Objekte aus Sammlungen von Museen und sonstigen Institutionen. Schließlich gelten die erhöhten Sorgfaltspflichten auch für Kulturgut, für das ein Verbot zur Ein- und Ausfuhr sowie zum Inverkehrbringen nach einer **Verordnung der Europäischen Union** besteht. Dies betrifft gegenwärtig vor allem die kulturgutbezogenen Embargovorschriften der **Syrien-Verordnung** von 2013 und der **Irak-Verordnung** von 2003.

### 7.3. Folgen für den Kunsthandelsstandort Deutschland

Für den deutschen Kunsthandel soll die Schaffung eines einheitlichen Gesetzes mehr Transparenz, Vereinfachung und Rechtssicherheit bringen. Ein einheitliches Gesetz erlaube mehr Transparenz, Vereinfachung und damit Rechtssicherheit für die Kunsthändler. Auch sei ein großer Teil

---

vgl. [www.bak.admin.ch/kulturerbe/04371/04376/index.html?lang=de](http://www.bak.admin.ch/kulturerbe/04371/04376/index.html?lang=de). Eine Übersicht der Sorgfaltspflichten im Schweizer Kunsthandel findet sich in **Anlage 11**.

158 Zum vorläufig geschätzten Erfüllungsaufwand hinsichtlich der Sorgfaltspflichten vgl. die Übersichten in der Rubrik „Gesetzesfolgen“ im Referentenentwurf 2015, S. 55ff.

159 Im geltenden Kulturgüterückgabegesetz sind die Aufzeichnungspflichten beschränkt auf Kulturgüter, die nach ihren Kategorien, Wert- und Altersgrenzen vom Anhang der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 erfasst werden. Diese Einschränkung gibt die Neuregelung auf. Jedoch steht der dadurch bedingten Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verpflichtungen eine gleichzeitige Reduzierung gegenüber: Der allgemeine Schwellenwert, ab dem die entsprechenden Pflichten greifen, wird im Rahmen der Neuregelung von 1000 auf 2500 Euro angehoben (Referentenentwurf 2015, S. 59).

der vorgesehenen **Sorgfaltspflichten** ohnehin schon wegen anderer Gesetze, so etwa dem Geldwäschegesetz, zu erbringen und führe daher nicht zu einer großen zusätzlichen Belastung.<sup>160</sup> Mit der Vorgabe der – oben erläuterten – Sorgfaltspflichten für den Handel mit Kulturgut soll auch das Vertrauen in den Kunsthandelsstandort gestärkt werden; erwartet wird daraus ein Wettbewerbsvorteil für den deutschen Kunsthandel. Gleichzeitig bedeutete dies auch eine Verbesserung des Verbraucherschutzes. Die Käufer von Kulturgut sollen sich darauf verlassen können, dass die **Provenienz** des jeweiligen Kulturguts in angemessener, zumutbarer Weise überprüft wurde und er keinen Rückgabeforderungen ausgesetzt ist. Mit der Novellierung soll die Position des seriösen Kunsthandels gestärkt werden, der aufgrund seiner fachlichen Qualifikation und der sich selbst durch seine Verbände gegebenen Verhaltenskodizes der adäquate Mittler zwischen Käufer und Verkäufer zu betrachten sei (Referentenentwurf 2015, Begründung, S. 50). Die zunächst in einer früheren Entwurfsphase vorgesehenen Sorgfaltspflichten waren vielfach als überzogen kritisiert worden.<sup>161</sup> Außerdem hatten Vertreter des deutschen Kunsthandels bereits in der Anhörung der beteiligten Kreise am 22. April 2015 auf umfangreiche Sorgfaltspflichten aufgrund eigener **Verbandskodizes** und **Selbstverpflichtungserklärungen** hingewiesen.<sup>162</sup> Darüber hinaus haben Vertreter der Bundesregierung darauf hingewiesen, dass große Segmente des Kunsthandels von der geplanten Neuregelung nicht betroffen seien. So soll auch künftig die gesamte **Gegenwartskunst** – bedingt durch die Festlegung entsprechender Alters- und Wertgrenzen<sup>163</sup> – von den Ausfuhrbestimmungen ausgenommen werden.<sup>164</sup>

Gleichwohl sahen **Vertreter des Kunsthandels** in den neuen Regelungen beträchtliche Risiken für den Kunstmarkt.<sup>165</sup> Befürchtet wurde insbesondere eine **Wertminderung** von Kunstgegenständen. Eine grenzüberschreitende Veräußerung von Kunstwerken, die die Kriterien der

---

160 So stellt etwa Rose-Maria Gropp in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung fest: „Freilich wird sich der Kunsthandel, auch der internationale Auktionenhandel, vor allem damit arrangieren müssen, dass die Ausfuhrregeln in Zukunft auch für den europäischen Binnenmarkt gelten, zum Beispiel für geplante Versteigerungen in London also. So neu ist das im Ganzen dann auch wieder nicht: Es ist genau das Prozedere, das vor jeder Art Basel bisher schon erforderlich ist.“ (GROPP 2015). Ähnlich auch BISKY (2015) und SCHULZ (2015).

161 So sieht etwa der Justiziar des Kunsthauses Lempertz, Karl-Sax Feddersen, in einem Interview mit dem Kölner Stadtanzeiger vom 15. Juli 2015 in den vorgesehenen Regelungen eine „unverhältnismäßige Verschärfung der Sorgfaltspflichten“; der Wortlaut des Gesprächs findet sich unter <http://www.ksta.de/kultur/interview--unserem-handel-wird-die-geschaeftsgrundlage-entzogen-,15189520,31232860.html>.

162 Vgl. hierzu Teil 6; allerdings sind solche Richtlinien nicht einheitlich gefasst und entfalten nur gegenüber den jeweiligen Verbandsmitgliedern Wirkung. Zu beachten sind allerdings auch neue Vorgaben für den Kunst- und Kulturgüterhandel durch die Umsetzung der europäischen Verbraucherrechterichtlinie (STROBL 2015).

163 Vgl. § 24 Referentenentwurf 2015.

164 Vgl. hierzu ein Diskussionspapier der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien für die mündliche Anhörung von Fachkreisen und Verbänden am 22. April 2015 (Anlage 8).

165 Der Maler Georg Baselitz hatte bereits vor der Veröffentlichung des Referentenentwurfs eine Reihe von 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 verlagern ([www.dw.com/de/kulturgut-streit-m%C3%A4zen-will-sammlung-abziehen/a-18622731](http://www.dw.com/de/kulturgut-streit-m%C3%A4zen-will-sammlung-abziehen/a-18622731)).



Unterschutzstellung als national wertvolles Kulturgut erfüllen, sei 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.<sup>166</sup> Vor diesem Hintergrund fiel in der aktuellen Tagespresse zur Novellierung des Kulturgutschutzgesetzes immer wieder der Begriff der „kalten Enteignung von Kunstsammlern“.<sup>167</sup>

Die überarbeitete Fassung des Referentenentwurfs zur Novelle des Kulturgutschutzrechts ist auf **überwiegend wohlwollende** Zustimmung gestoßen. Mit der Vorlage des **Referentenentwurfs** haben sich die kritischen Stimmen etwas abgeschwächt,<sup>168</sup> dennoch werden weiterhin Bedenken vorgetragen. Kritisiert wird etwa die im Gesetzentwurf vorgesehene Frist von zehn Tagen für die Genehmigung einer Ausfuhr eines Kunstwerkes. In dieser kurzen Frist sei eine Prüfung der Wertgrenzen sowie die Überprüfung, ob das Kunstwerk in die Liste nationaler Kulturgüter einzutragen ist, kaum durchführbar (ELMENHORST 2015).<sup>169</sup> Auch der **Kulturkreis der deutschen Wirtschaft** hat den veröffentlichten Entwurf der Novelle des Kulturgutschutzgesetzes kritisiert. Auch in der fortgeschriebenen Fassung bleibe es bei der „eigentumsfeindlichen Grundtendenz“ des Gesetzentwurfs. In die Freiheit von Privatpersonen und Unternehmen im Umgang mit in ihrem Eigentum befindlichen Kunstwerken würde künftig in weit größerem Umfang eingegriffen als nach geltendem Recht und bisheriger Praxis. Außerdem werde durch drohende Ausfuhrverbote den Eigentümern die Möglichkeit entzogen, Spitzenwerke im Privatbesitz nach internationalen Marktstandards zu bewerten und international zu zirkulieren.<sup>170</sup> Der Geschäftsführer des Deutschen Kulturrates verwies aber auch darauf, dass die Diskussion um das

---

166 Während der Kunsthandel den Entwurf äußerst kritisch betrachtet, befürworten die Vertreter deutscher Museen und archäologischer Institutionen die Novelle zu großen Teilen (PARZINGER 2015a; FLESS 2015). In einem Sondernewsletter hat sich auch 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](http://www.museumsbund.de/index.php?id=1364#5848).

167 Die Absichtserklärungen der Bundesregierung haben zunächst 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](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>.

168 Der Präsident der Stiftung Preußischer Kulturbesitz, Hermann Parzinger, betont etwa die Notwendigkeit eines verbesserten Kulturgüterschutzes, „um den illegalen Markt mit geraubten Antiken in Deutschland endlich lahmzulegen“ (PARZINGER 2015b). Auch der Deutsche Kulturrat begrüßte die Vorlage des überarbeiteten Entwurfes. Die Stellungnahme des Deutschen Kulturrates und weitere Kommentare zum Referentenentwurf 2015 finden sich unter [www.kulturrat.de/detail.php?detail=3234&rubrik=5](http://www.kulturrat.de/detail.php?detail=3234&rubrik=5).

169 Vgl. außerdem eine zusammenfassende Darstellung aus der Sicht des Kunsthandels in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 21. September 2015 (S. 16).

170 Kulturkreis der deutschen Wirtschaft, Pressemeldung vom 17. September 2015, abrufbar unter [www.kulturkreis.de/images/stories/downloads/Presse/pressemeldung\\_kulturgutschutzgesetz\\_2.pdf](http://www.kulturkreis.de/images/stories/downloads/Presse/pressemeldung_kulturgutschutzgesetz_2.pdf).

Kulturgutschutzgesetz eine gute Gelegenheit sei, den **Umgang mit der Einfuhr und dem Handel mit Kulturgut zu reflektieren**: „Es ist ein Weckruf für den vertrauenswürdigen Kunsthandel, seine Seriosität unter Beweis zu stellen und sich von illegalen Machenschaften deutlich zu distanzieren. Es ist eine Chance für eine gesellschaftliche Debatte um Kulturgut, unsere Sicht auf andere Länder und unseren Respekt vor anderen Kulturen. Es ist unsere Verpflichtung, das Erbe der Menschheit zu schützen, zu pflegen und zu bewahren.“ (ZIMMERMANN 2015).

---

## 8. Literatur<sup>171</sup>

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.

ARTS COUNCIL ENGLAND (2015). UK Export Licensing for Cultural Goods. Procedures and guidance for exporters of works of art and other cultural goods (Issue 2, 2015), London: Arts Council England, abrufbar unter:  
[http://www.artscouncil.org.uk/media/uploads/Guidance\\_for\\_exporters\\_issue\\_2\\_2015.pdf](http://www.artscouncil.org.uk/media/uploads/Guidance_for_exporters_issue_2_2015.pdf).

BAUER, Alexander A. (2015). The Destruction of Heritage in Syria and Iraq and Its Implications, in: International Journal of Cultural Property, Vol. 22(01), 1-6.

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

BENDIX, Regina/BIZER, Kilian/GROTH, Stefan (Hrsg.) (2010). Die Konstituierung von Cultural Property. Forschungsperspektiven, Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.

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.

BISKY, Jens (2015). Kulturschutzgesetz: National wertvoll, in: sueddeutsche.de, 15. September 2015, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/kultur/kulturschutzgesetz-national-wertvoll-1.2648569?reduced=true>.

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-katastrophenf%C3%A4llen.pdf>.

BLAKE, Janet (2015). International Cultural Heritage Law, Oxford: Oxford University Press.

BORGSTEDTE, Greg (2014). Cultural Property, the Palermo Convention, and Transnational Organized Crime, in: International Journal of Cultural Property, Vol. 21(03), 281-290.

---

171 Letzter Zugriff auf die im Text zitierten Online-Dokumente und in der Literaturliste enthaltenen Einträge: 23.09.2015.

---

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.

BRODIE, Neil/TUBB, Kathryn Walker (Hrsg.) (2003). *Illicit Antiquities: The Theft of Culture and the Extinction of Archaeology*, London: Routledge.

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: De Gruyter.

CAMPBELL, Peter B. (2013). The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network: Characterizing and Anticipating Trafficking of Cultural Heritage, in: *International Journal of Cultural Property*, Vol. 20 (2), 113-153.

CDU/CSU/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>.

CHARNEY, Noah (2015). A History of Transnational Trafficking in Stolen and Looted Art and Antiquities, in: Bruinsma, Gerben (Hrsg.): *Histories of Transnational Crime*, New York: Springer, 103-146.

CHARNEY, Noah (Ed.) (2009). *Art and Crime: Exploring the Dark Side of the Art World*, Santa Barbara: Praeger.

CHECHI, Alessandro (2014). *The Settlement of International Cultural Heritage Disputes*, Oxford: Oxford University Press.

DIETZLER, Jessica (2013). On 'organized Crime' in the Illicit Antiquities Trade: Moving Beyond the Definitional Debate, in: *Trends in Organized Crime*, Vol. 16(3), 329-342.

DISDIER, Anne-Célia/TAI, Silvio HT/FONTAGNÉ, Lionel/MAYER, Thierry (2010). Bilateral trade of cultural goods, in: *Review of World Economics*, Vol. 145(4), 575-595.

EL-BITAR, Julia (2007). *Der deutsche und der französische Kulturgüterschutz nach der Umsetzung der Kulturgüterrückgaberrichtlinie: Eine materiellrechtliche und kollisionsrechtliche Untersuchung*, Frankfurt: Peter Lang.

---

ELMENHORST, Lucas (2015). Kulturgutschutz Gesetzesnovelle: Die zentralen Fragen bleiben offen, in: Handelsblatt, 17.09.2015, abrufbar unter: <http://www.handelsblatt.com/panorama/kultur-kunstmarkt/kulturgutschutz-gesetzesnovelle-die-zentralen-fragen-bleiben-offen/12335258.html>.

EUROPEAN COMMISSION (2010). European Competitiveness Report 2010 (Commission staff working document, SEC(2010)1276). Luxembourg: Publications Office of the European Union, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/competitiveness-analysis/european-competitiveness-report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/competitiveness-analysis/european-competitiveness-report/index_en.htm).

EUROPEAN COMMISSION (2011). Study on preventing and fighting illicit trafficking in cultural goods in the European Union (Final Report, October 2011, European Commission, DG Home Affairs, Directorate A), abrufbar mit Anhang unter: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/general/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/general/index_en.htm).

EUROSTAT (2011). Cultural statistics 2011 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, abrufbar unter <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3930297/5967138/KS-32-10-374-EN.PDF/07591da7-d016-4065-9676-27386f900857?version=1.0>.

EUROSTAT (2011). Cultural statistics 2011 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, abrufbar unter: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-32-10-374/EN/KS-32-10-374-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-10-374/EN/KS-32-10-374-EN.PDF).

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 (2014). Quo vadis Kulturgüterschutz? In: JuristenZeitung, Vol. 69(5), 237-240.

FECHNER, Frank/KRISCHOK, Heike (Hrsg.) (2011). Kultur- und Künstlerrecht: Vorschriftensammlung. Die wichtigsten Vorschriften für Künstler, Denkmalbehörden, Museen und Eventagenturen, Tübingen: Mohr Siebeck.

FIorentini, Francesca (2014). The Trade of Cultural Property: Legal Pluralism in an Age of Global Institutions, in: Nafziger, James/Paterson, Robert Kirkwood (Hrsg.): Handbook on the Law of Cultural Heritage and International Trade, London: Edward Elgar, 589-621.

FLESS, Friederike (2015). Der Kunsthandel diskreditiert sich selbst, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.08.2015, 11.

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](http://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.

---

GERSTENBLITH, Patty (2012). United States of America and Canada. Expert Report for participants in the Second Meeting of States Parties to the 1970 Convention, Paris, UNESCO Headquarters, 20-21 June 2012, abrufbar unter:  
[www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Gerstenblith\\_en.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Gerstenblith_en.pdf).

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.

GRABITZ, Eberhard/HILF, Meinhard/NETTESHEIM, Martin (Hrsg.) (2015). Das Recht der Europäischen Union: Rechtsstand: April 2015, 56. Aufl., München: C.H.Beck.

GROPP, Rose-Maria (2015). Was auf die Liste kommt - Gesetz zum Kulturgutschutz: Offizieller Entwurf liegt vor, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.09.2015, 11.

HACHMEISTER, Annamaria (2012). Gestohlene und unrechtmäßig verbrachte Kulturgüter im nationalen und internationalen Kaufrecht sowie im Einheitskaufrecht, Baden-Baden: Nomos.

HAUSMANN, Andrea (Hrsg.) (2014). Handbuch Kunstmarkt: Akteure, Management und Vermittlung, Bielefeld: Transcript.

HIPP, Anette (2000). Schutz von Kulturgütern in Deutschland, Berlin: 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.

HOWARD, Russell; PROHOV, Jonathan, ELLIOT, Marc (2015). Digging in and trafficking out: how the destruction of cultural heritage funds terrorism, CTC Sentinel, Vol 8 (2) 14-17, abrufbar unter:  
<https://www.ctc.usma.edu/v2/wp-content/uploads/2015/02/CTCSentinel-Vol8Issue27.pdf>.

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.

KEA (2011). Mapping the Cultural and Creative Sectors in the EU and China: A Working Paper in support to the development of an EU-China Cultural and Creative Industries' (CCIs) platform ('EU-China Project on the Protection of Intellectual Property Rights'), abrufbar unter:



---

[http://ec.europa.eu/culture/news/mapping-the-cultural-and-creative-sectors-in-the-eu-and-china\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/news/mapping-the-cultural-and-creative-sectors-in-the-eu-and-china_en.htm).

KGGT (2015). Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz. Bericht der interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Juni 2015), abrufbar unter: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39965.pdf>.

KILA, Joris/BALCELLS, Marc (Hrsg.) (2014). Cultural Property Crime: An Overview and Analysis on Contemporary Perspectives and Trends, Leiden: Brill Academic Publishers.

KOHLLENBACH, Dörthe (2011). Abwanderungsschutz für Kulturgut in Deutschland: Besitzen Kunstwerke eine nationale Zugehörigkeit? Saarbrücken: AV Akademikerverlag.

LENSKI, Sophie (2013). Öffentliches Kulturrecht: Materielle und immaterielle Kulturwerke zwischen Schutz, Förderung und Wertschöpfung, Tübingen: Mohr Siebeck.

Lenski, Sophie (2014). Batik in Bethlehem, Hikaye in Hannover: Der rechtliche Schutz des Kulturerbes zwischen kulturellem Internationalismus und nationaler Identität, Baden-Baden: Nomos.

LENSKI, Sophie (2015a). Der uneingestandene Nationalismus des deutschen Kulturgüterschutzes, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Vol. 68(16), 677-687.

LENSKI, Sophie (2015b). Haltet die Kunst! Die Krise der Portigon-Sammlung ist eine Krise des Kulturrechts, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Vol. 48(4), 118-121.

MACKENZIE, Simon (2002). Illicit Antiquities, Criminological Theory and the Deterrent Power of Criminal Sanctions for Targeted Populations. In: Art, Antiquity and Law 7, 125-161.

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

MÜLLER-KARPE, Michael (2010). Deutschland als Paradies für zwielichtige Antikenhändler? In: ICOM Deutschland Mitteilungen 17, 10-13; auch abrufbar unter: [http://www.icom-deutschland.de/client/media/373/mitteilungen\\_2010\\_endfassung\\_mit\\_aus\\_urheberrechtlichen\\_gruenden\\_entfernten\\_bildern.pdf](http://www.icom-deutschland.de/client/media/373/mitteilungen_2010_endfassung_mit_aus_urheberrechtlichen_gruenden_entfernten_bildern.pdf),

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

NAFZIGER, James A. R./PATERSON, Robert Kirkwood (Hrsg.) (2014). Handbook on the Law of Cultural Heritage and International Trade, Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing.

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

---

PARZINGER, Hermann (2015a). Kulturelles Erbe weltweit in Gefahr. Eine Novellierung des Kulturgüterschutzgesetzes in Deutschland ist nötig, in: Politik & Kultur, 5-15, 1-2, abrufbar unter: <http://www.kulturrat.de/puk/puk05-15.pdf>.

PARZINGER, Hermann (2015b). Zerstörung in Syrien - Baut die Tempel wieder auf! In: FAZ.NET, 17.09.2015, abrufbar unter: [http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/terror-des-is-kulturgueter-in-damaskus-schuetzen-13806750.html?printPagedArticle=true#pageIndex\\_2](http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/terror-des-is-kulturgueter-in-damaskus-schuetzen-13806750.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2).

PETERKE, Sven/Noortmann, MATH (2015). Transnationale kriminelle Organisationen im Völkerrecht: Mehr als Outlaws?, in: Archiv des Völkerrechts, Vol. 53(1), 1-34.

POFALLA, Boris (2015a). 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](http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/kunst/boris-pofalla-ueber-das-kulturgutschutzgesetz-13708470.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2).

POFALLA, Boris (2015b). Die geraubte Kunst, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 16.08.2015, 42.

POLLEIT-RIECHERT, Ruth (2013). Preisentwicklung und Marketing im zeitgenössischen Kunstmarkt des 21. Jahrhunderts von 2000 bis 2007, Hamburg: Verlag Dr. Kovac.

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

ROODT, Christa (2015). Private International Law, Art and Cultural Heritage, Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing

SCHULZ, Bernhard (2015). Überarbeiteter Gesetzentwurf: Besser fürs Kulturgut, in: Der Tagesspiegel Online, 16. September 2015, abrufbar unter: [www.tagesspiegel.de/kultur/ueberarbeiteter-gesetzentwurf-besser-fuers-kulturgut/12325488.html](http://www.tagesspiegel.de/kultur/ueberarbeiteter-gesetzentwurf-besser-fuers-kulturgut/12325488.html).

SCHULZE, Günther G. (1999). International Trade in Art, in: Journal of Cultural Economics, Vol. 23(1), 109-136.

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.

STAINES, Judith/MERCER, Colin (2013). Mapping of Cultural and Creative Industry Export and Internationalisation Strategies in EU Member States (EENC Report, February 2013), European Expert Network on Culture (EENC), abrufbar unter: [www.kulturradet.se/Documents/Verksamhet/Internationellt/JStaines\\_CMercer\\_Mapping\\_CCIExportStrategies\\_updated\\_Feb2013.pdf](http://www.kulturradet.se/Documents/Verksamhet/Internationellt/JStaines_CMercer_Mapping_CCIExportStrategies_updated_Feb2013.pdf).

---

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.

STREINZ, Rudolf (1998). Internationaler Schutz von Museumsgut (Handbuch des Museumsrechts 4), Wiesbaden: Springer Fachmedien.

STROBL, Henrike (2015). Neue Vorgaben für den Kunst- und Kulturgüterhandel durch die Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie, in: Neue Juristische Wochenschrift - NJW, Vol. 68(11), 721-727.

TEFAF (2014). The Global Art Market, with a focus on the US and China, Helvoirt/Maastricht: The European Fine Art Foundation (TEFAF), abrufbar unter: [de.statista.com/statistik/studie/id/24371/dokument/informationen-zum-globalen-kunstmarkt-2013/](http://de.statista.com/statistik/studie/id/24371/dokument/informationen-zum-globalen-kunstmarkt-2013/).

THIES, Carla (2013). Kulturelle Vielfalt als Legitimitätselement der internationalen Gemeinschaft, Tübingen: Mohr Siebeck.

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

TORGGLER, Barbara et al. (2014). Evaluation of UNESCO's Standard-setting Work of the Culture Sector Part II – 1970 Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property (FINAL REPORT, April 2014), abrufbar unter: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002269/226931E.pdf>.

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

UNCTAD (2011). Creative Economy Report 2010. Geneva: UNCTAD/UNDP, abrufbar unter: [http://unctad.org/en/docs/ditctab20103\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/ditctab20103_en.pdf).

UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS (2005). International Flows of Selected Cultural Goods and Services, 1994-2003. Montreal: UNESCO Institute for Statistics (UIS); abrufbar unter: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001428/142812e.pdf>.

UNITED NATIONS et al. (2012). Manual on Statistics of International Trade in Services 2010 (MSITS 2010, ST/ESA/M.86/Rev. 1). Geneva et al.: UN/IMF/Eurostat/UNESCO/OECD/UNCTAD, abrufbar unter: [www.oecd.org/std/its/manualonstatisticsofinternationaltradeinservices.htm](http://www.oecd.org/std/its/manualonstatisticsofinternationaltradeinservices.htm).

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2011). Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes (Research report, October 2011), Vienna: UNODC, abrufbar unter: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit\\_financial\\_flows\\_2011\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf).

VERES, Zsuzanna (2014). The Fight against Illicit Trafficking of Cultural Property: The 1970 UNESCO Convention and the 1995 UNIDROIT Convention, in: Santa Clara Journal of

---

International Law, Vol. 12(2), 91-108, abrufbar unter: [http://heinonlinebackup.com/hol-cgi-bin/get\\_pdf.cgi?handle=hein.journals/scjil12&section=23](http://heinonlinebackup.com/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/scjil12&section=23).

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

WASER, Georges (2015). Kunst aus dem Nahen Osten als Geldquelle des Terrors: Der Antikenschmuggel und die scheinheiligen Zerstörer, in: Neue Zürcher Zeitung, 12.2.2015, abrufbar unter: <http://www.nzz.ch/feuilleton/der-antikenschmuggel-und-die-scheinheiligen-zerstoerer-1.18481027>.

WATSON, Andrea (2015). How antiquities are funding terrorism, in: Financial Times, June 29, 2015, abrufbar unter: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/fbecb8a2-09df-11e5-a6a8-00144feabdc0.html#axzz3kh2Ep6Cj>.

WEBER, Marc (2002). Unveräußerliches Kulturgut im nationalen und internationalen Rechtsverkehr, Berlin: De Gruyter.

WEBER, Marc (2011). Der schweizerische Kunsthandel und seine rechtlichen Rahmenbedingungen, in: Paul-André Jaccard/Sébastien Guex (Eds.), Le marché de l'art en Suisse. Du XIXe siècle à nos jours, Zurich: SIK-ISEA, 327-340, abrufbar unter: [http://www.marcweber.ch/publikationen\\_files/Kunstmarkt\\_Weber.pdf](http://www.marcweber.ch/publikationen_files/Kunstmarkt_Weber.pdf).

WEBER, Marc (2013). Internationale Aspekte des gutgläubigen Erwerbs gestohlener Kulturgüter, in: Matthias Weller/Nicolai Kemle/Thomas Dreier (Hrsg.), Raub - Beute - Diebstahl, Tagungsband des Sechsten Heidelberger Kunstrechtstags am 28. und 29. September 2012, Baden-Baden: Nomos 2013, 45-75.

WEHINGER, Frank (2011). Illegale Märkte Stand der sozialwissenschaftlichen Forschung (MPIfG Working Paper 11/6), Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, abrufbar unter: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp11-6.pdf>.

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.

WESSEL, Günther (2015). Das schmutzige Geschäft mit der Antike: Der globale Handel mit illegalen Kulturgütern, Berlin: Ch. Links Verlag.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION (2013). Illicit Trade Report 2012, Brussels: WCO, abrufbar unter: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2013/june/wco-publishes-its-first-illicit-trade-report.aspx>.

ZIMMERMANN, Olaf (2015). Besitz von Raubkunst muss gesellschaftlich und rechtlich geächtet werden (02.09.2015), Berlin: Deutscher Kulturrat, abrufbar unter [www.kulturrat.de/detail.php?detail=3219&rubrik=5](http://www.kulturrat.de/detail.php?detail=3219&rubrik=5).



## 9. Anlagen

- **Anlage 1:** Kunstmarkt: Statista Dossier (Auszug)
- **Anlage 2:** Abwanderungsschutz in ausgewählten Ländern (Bundesregierung 2013)
- **Anlage 3:** Bericht der Kommission über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (COM(2015) 144, mit Anhängen)
- **Anlage 4:** Bericht der Kommission über die Anwendung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbrachten Kulturgütern (COM(2013)310)
- **Anlage 5:** Restitution of illicit cultural goods - Legal obstacles (European Commission 2011, Auszug)
- **Anlage 6:** Implementierung der UNESCO-Konvention 1970 in verschiedenen Ländern (European Commission 2011, Bundesregierung 2013; jeweils Auszug)
- **Anlage 7:** Schweiz: Der schweizerische Kunsthandel und seine rechtlichen Rahmenbedingungen (Weber 2011); Faktenblatt zu den bilateralen Vereinbarungen
- **Anlage 8:** Leitfaden für die Ein- und Ausfuhr von Kulturgut nach und aus Deutschland
- **Anlage 9:** Gesetzgebungsvorhaben der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien - Novellierung des Kulturgutschutzes in Deutschland (Diskussionspapier für die mündliche Anhörung von Fachkreisen und Verbänden am 22. April 2015)
- **Anlage 10:** Novellierung des Kulturgutschutzrechts (Kurzübersicht)
- **Anlage 11:** Sorgfaltspflichten im Schweizer Kunsthandel (Bundesamt für Kultur 2014)