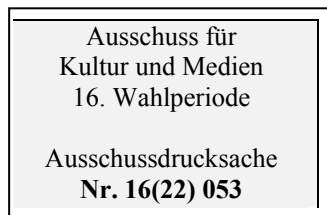


**DR. ASTRID MÜLLER-KATZENBURG, LL.M.**  
RECHTSANWÄLTIN

Kanzlei Dr. Müller-Katzenburg · Hölderlinstr. 11 · 14050 Berlin

Herrn Rechtsanwalt und Notar  
Hans-Joachim Otto, MdB  
Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Hölderlinstraße 11  
14050 Berlin  
Tel. +49 (0)30 301 21 867  
Fax +49 (0)30 301 21 866  
[www.kanzlei-katzenburg.com](http://www.kanzlei-katzenburg.com)  
[contact@kanzlei-katzenburg.com](mailto:contact@kanzlei-katzenburg.com)



Berlin, den 1. September 2006

**Anhörung des Kulturausschusses zur UNESCO-Konvention von 1970  
Fragenkatalog**

Sehr geehrter Herr Otto,

mit Schreiben vom 7. Juli 2006 haben Sie mich zu der für den 27. September 2006 geplanten Anhörung des Kulturausschusses zur Ratifizierung und Umsetzung der UNESCO-Konvention von 1970 als Sachverständige eingeladen und gleichzeitig um die Beantwortung des beigefügten Fragenkatalogs gebeten. Für die mir damit eröffnete Möglichkeit zur Stellungnahme und das entgegengebrachte Vertrauen möchte ich mich herzlich bei Ihnen bedanken.

Wie gewünscht schicke ich Ihnen anbei die Antworten auf Ihre Fragen samt den dazu gehörigen Anlagen I bis V, auf die ich in meiner Stellungnahme Bezug nehme.

Mit freundlichen Grüßen

Astrid Müller-Katzenburg

## ***Fragen des Ausschusses für Kultur und Medien zur UNESCO-Konvention von 1970***

### **I. Grundsätzliches**

*1. Welche Vor- bzw. Nachteile sehen Sie in der multilateralen Gültigkeit des Ausführungsgesetzes im Unterschied zu bilateralen Vereinbarungen (Staatsverträge), mit denen beispielsweise die Schweiz, die USA und Großbritannien das schützenswerte Kulturgut einzelner Partnerstaaten im Rahmen des Art. 1 des UNESCO-Übereinkommens 1970 durch Einfuhrbeschränkungen bewahren?*

Von den insgesamt 110 Staaten, die das UNESCO-Übereinkommen bis heute (Stand: 31.08.06) ratifiziert oder angenommen haben, haben nur einige wenige Staaten überhaupt ein Gesetz zur Umsetzung der sich aus der Ratifizierung bzw. Annahme der Konvention ergebenden Verpflichtungen in ihr jeweiliges nationales Recht erlassen. Unter den Ländern, die im internationalen Kulturgüterverkehr eine Rolle spielen, sind das nur die Schweiz<sup>1</sup> und die USA<sup>2</sup> sowie Kanada<sup>3</sup> und Australien<sup>4</sup>. Innerhalb der EU hat bislang kein einziges Land ein solches Umsetzungsgesetz erlassen (allerdings haben auch nicht alle Länder der EU die Konvention überhaupt ratifiziert, so etwa Belgien, Luxemburg, die Niederlande und Österreich nicht), auch Großbritannien nicht. Zwar ist das Vereinigte Königreich am 31. Oktober 2002 Vertragsstaat geworden; ein Umsetzungsgesetz hat man dort jedoch nicht für notwendig befunden, weil die bestehenden nationalen Regelungen als völlig ausreichend erachtet wurden, um den mit der Annahme der Konvention übernommenen Verpflichtungen Genüge zu leisten<sup>5</sup>. Das Vereinigte Königreich hat im Gegenteil bei der Annahme der Konvention drei ausdrückliche Vorbehalte gegenüber den Bestimmungen der Konvention erklärt, so unter anderem auch, dass Artikel 7 (b) (ii) der Konvention dahingehend zu verstehen sei, dass seine bestehenden gesetzlichen Verjährungsfristen auch auf Herausgabe- und Rückgabeansprüche gemäß dieser Norm weiterhin Anwendung finden sollten. Die einzige gesetzgeberische Maßnahme, die in – wenn auch etwas „gedehntem“ zeitlichen – Zusammenhang mit der Annahme der UNESCO-Konvention von Seiten der britischen Regierung erfolgt ist, ist der Dealing in Cultural Object (Offences) Act 2003<sup>6</sup>, der am 3. Dezember 2003 in Kraft getreten ist. Darin wird der Handel mit (einschließlich dem Im- und Export von) Kulturgütern, die aus illegalen Grabungen stammen oder von Bauwerken entfernt wurden, unter bestimmten Umständen zu einer Straftat erklärt. Andere Maßnahmen, die von Großbritannien im Zusammenhang mit bzw. sogar ausdrücklich im Hinblick auf die Erfüllung seiner mit der Annahme der UNESCO-Konvention eingegangenen Verpflichtungen ergriffen worden sein sollen, sind der Verfasserin nicht bekannt. Insbesondere ist ihr auch nicht bekannt, dass – wie es die gestellte Frage impliziert – Großbritannien einen oder sogar mehrere

---

<sup>1</sup> Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer vom 20.06.03, in Kraft getreten am 01.06.05 (Kulturgütertransfergesetz – KGTG).

<sup>2</sup> Convention on Cultural Property Implementation Act 1983 (CPIA).

<sup>3</sup> Canadian Cultural Property Export and Import Act 1977.

<sup>4</sup> Protection of Movable Cultural Heritage Act 1986 (PMCH Act).

<sup>5</sup> Vgl. näher dazu den hier als Anlage I beigefügten „Leitfaden“, den das britische Department for Culture, Media and Sport (DCMS) 2003 zur UNESCO-Konvention von 1970 veröffentlicht hat: The 1970 UNESCO Convention – Guidance for Dealers and Auctioneers in Cultural Property (2003).

<sup>6</sup> Beigefügt als Anlage II.

Staatsverträge abgeschlossen haben soll, um „das schützenswerte Kulturgut einzelner Partnerstaaten im Rahmen des Art. 1 des UNESCO-Übereinkommens 1970 durch Einfuhrbeschränkungen [zu] bewahren“. Auf entsprechende Nachfrage ist ihr auch von der Leiterin des Cultural Property Unit im britischen Department for Culture, Media and Sport noch einmal bestätigt worden, dass Großbritannien keine solchen bilateralen Verträge mit anderen Vertragsstaaten geschlossen hat (s. das Schreiben von Hillary Bauer, Head of the Cultural Property Unit/ DCMS vom 31.08.06, beigelegt als Anlage III).

Ebenso hat auch die Schweiz bislang noch keine einzige solche bilaterale Vereinbarung abgeschlossen, auch wenn in der Tat das schweizerische Kulturgütertransfergesetz (KGTG) den Abschluss eines entsprechenden Staatsvertrages zur Voraussetzung dafür erklärt, dass ein anderer Vertragsstaat überhaupt einen Rückforderungsanspruch in Bezug auf ein illegal exportiertes Kulturgut in der Schweiz geltend machen kann<sup>7</sup>.

Auch wenn gerade von Verfechtern eines möglichst restriktiven Kulturgüterschutzes oft besonders hervorgehoben wird, dass die Bundesrepublik eines der wenigen Länder sei, die die UNESCO-Konvention bisher nicht ratifiziert oder sie angenommen haben, so muss daher in diesem Zusammenhang richtig gestellt werden, dass es nicht maßgeblich darauf ankommt, ob ein Land diese Konvention ratifiziert bzw. sie annimmt oder nicht, sondern darauf, welche konkreten Maßnahmen die einzelnen Länder zur Umsetzung der in der Konvention enthaltenen Bestimmungen ergreifen. Nur wenn und mit dem Inhalt, mit dem die einzelnen Staaten über die Ratifizierung bzw. Annahme der Konvention hinaus Maßnahmen zu deren Umsetzung in ihr innerstaatliches Recht ergreifen werden, ergeben sich für den Einzelnen überhaupt irgendwelche Verpflichtungen. Die Konvention als solche verpflichtet nämlich nur die Vertragsstaaten, ohne dass – anders als etwa eine EU-Verordnung und insoweit in etwa vergleichbar mit EU-Richtlinien, die auch erst in nationales Recht umgesetzt werden müssen, bevor sie für den einzelnen Bürger konkrete Pflichten begründen – die in ihr enthaltenen Bestimmungen auch unmittelbar gegenüber einzelnen Personen anwendbar wären.

Der in Kopie als Anlage II beigelegte „Leitfaden“ des britischen Department for Culture, Media and Sport zur UNESCO-Konvention von 1970 macht das noch einmal ganz deutlich. Dort heißt es als Antwort auf die als Überschrift gestellte Frage, was die (Annahme der) UNESCO-Konvention für die (britischen) Kunsthändler und Versteigerer für konkrete Konsequenzen nach sich zieht:

*„The obligations of the Convention are imposed on the UK as a State and do not have any direct effect on dealers and other private individuals.“<sup>8</sup>*

Noch deutlicher, weil als „echter Fall aus der Praxis“ ganz konkret sogar gerichtlich entschieden, ist die Konsequenz aus dieser Tatsache erst vor kurzem für einen der Vertragsstaaten geworden, der unter Berufung auf Art. 13 der UNESCO-Konvention nach Frankreich verbrachtes Kulturgut von einem französischen Antikenhändler zurückverlangen wollte, mit seinem Anspruch jedoch von den

---

<sup>7</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 5 und Art. 7 KGTG – nach geltendem schweizerischen Recht existiert daher trotz der bereits 2003 erfolgten Annahme der UNESCO-Konvention durch die Schweiz dort keine Anspruchsgrundlage für andere Vertragsstaaten zur Durchsetzung eines Rückforderungsanspruches im Fall des illegalen Exports von Kulturgut. Auch die USA haben bislang nur mit einer Handvoll anderer Staaten die nach ihrem Umsetzungsgesetz CPIA erforderlichen Staatsverträge abgeschlossen; im Verhältnis zu den meisten Staaten ist daher auch in den USA die UNESCO-Konvention gar nicht anwendbar (auch wenn die Konvention bereits 1983 von den USA ratifiziert worden ist!).

<sup>8</sup> Vgl. Anlage I, S. 1.

Gerichten in Frankreich abgewiesen wurde: In dem Fall ging es um neun Nok-Statuen, die Nigeria als Bestandteil seines Kulturerbes betrachtet und die laut seiner Klage illegal exportiert worden waren. Die Klage von Nigeria auf Rückgabe der Skulpturen ist jedoch von den französischen Gerichten kostenpflichtig zurückgewiesen worden mit dem Hinweis, dass „die Regelungen der UNESCO-Konvention ... in der innerstaatlichen Rechtsordnung der Vertragsstaaten nicht direkt anwendbar [seien]“ und die Konvention daher nur den Vertragsstaaten Pflichten auferlege, aber „keinerlei unmittelbare Verpflichtung“ für deren Staatsangehörige begründe<sup>9</sup>.

Es ist daher festzuhalten: Konkrete Verpflichtungen für die einzelnen Bürger entstehen allein mit der Ratifizierung bzw. Annahme der UNESCO-Konvention noch gar keine. Erst wenn deren Normen durch entsprechende Maßnahmen des Gesetzgebers auch in das innerstaatliche Recht eines Vertragsstaates umgesetzt worden sind, können andere Vertragsstaaten bei der Geltendmachung von auf die Konvention gestützten Ansprüchen tatsächlich mit Aussicht auf Erfolg rechnen. Deshalb ist auch der Abschluss von Staatsverträgen für sich genommen noch kein ausreichendes Mittel, um den Zielen der Konvention zur Durchsetzung zu verhelfen, denn ohne flankierende Gesetze sind auch solche bilateralen Vereinbarungen – ebenso wie multilaterale Vereinbarungen in Form gerade einer Konvention – nur für die Vertragsparteien (also die die Vereinbarung abschließenden Staaten) verpflichtend, begründen also auch nur für diese konkrete Handlungspflichten. Wenn allerdings, wie etwa im Fall des schweizerischen Umsetzungsgesetzes zu der UNESCO-Konvention von 1970<sup>10</sup> so vorgesehen, ein Gesetz so konzipiert ist, dass es überhaupt nur unter der Voraussetzung eine Anspruchsgrundlage – und dementsprechend auch eine korrespondierende Verpflichtung für den jeweiligen Anspruchschuldner – schafft, dass zusätzlich ein Staatvertrag besteht, dann stellt das letztlich ein geeignetes Mittel dar, die tatsächliche Umsetzung der Bestimmungen der Konvention zeitlich und ggf. auch inhaltlich weiter hinauszuschieben. Aus der Sicht der Adressaten des Gesetzes, für die Letzteres neue bzw. zusätzliche Verpflichtungen schafft, sind solche zusätzlichen Anspruchsvoraussetzungen natürlich stets willkommen, zumal abzusehen ist, dass längst nicht alle Staatsverträge auf einmal und im Fall einiger Staaten auch gar nicht oder jedenfalls nur mit erheblicher Verzögerung abgeschlossen werden.

Die Statuierung des Erfordernisses des Abschlusses von Staatsverträgen muss von einem Gesetzgeber aber nicht nur als „Verzögerungsinstrument“ bzw. zum versteckten Schutz seiner Staatsangehörigen vor möglichen Ansprüchen anderer Vertragsstaaten gewählt worden sein, sondern sie bietet auch ganz handfeste Vorteile – allen voran den Vorteil, dass so den spezifischen Besonderheiten in dem jeweiligen Verhältnis zu einem anderen Vertragsstaat durch entsprechende Einzelfallregelungen Rechnung getragen werden kann. So kann etwa in einem Staatsvertrag klargestellt werden, dass ein anderer Vertragsstaat nur dann in Deutschland einen Rückforderungsanspruch auf „sein“ Kulturgut geltend machen kann, wenn sicher gestellt ist, dass auch die Bundesrepublik im Fall der illegalen Verbringung bedeutenden „deutschen“ Kulturgutes ins Ausland und dessen Auftauchen in diesem Vertragsstaat dort die Herausgabe dieses Kulturguts durch dessen Besitzer – erforderlichenfalls auch mit entsprechender gerichtlicher oder sonstiger staatlicher Hilfe – durchsetzen kann. Ebenso könnte in einem Staatsvertrag auch genau geregelt werden, was als das jeweils „besonders bedeutende Kulturgut“ der Vertragsparteien angesehen werden muss bzw. darf, damit auf diese Weise zum Beispiel vermieden werden kann, dass die

---

<sup>9</sup> Vgl. das Urteil der Cour d'Appel de Paris vom 05.04.04., RG n. 20002/09897 – in Kopie beigelegt als Anlage IV –, S. 3.

<sup>10</sup> S.o. Fn. 1.

Bundesrepublik demnächst gezwungen ist, auch völlig übertriebene pauschale „Unterschutzstellungen“ anderer Staaten (etwa Ausfuhrverbote für – wie es manche Länder tatsächlich vorsehen –, „ALLE archäologischen Objekte, die älter als zweihundert Jahre alt sind“), die durch keine nachvollziehbaren Gründe mehr gerechtfertigt sind, hierzulande durchsetzen zu müssen.

2. *In welchem Verhältnis steht das Umsetzungsgesetz zu europäischem Recht und europarechtlichen Normen?*

Das geplante Umsetzungsgesetz stellt nationales Recht dar. Als solches darf es keine gemeinschaftsrechtswidrigen Regelungen enthalten.

Das geplante Umsetzungsgesetz hat gleichermaßen die Verbringung von Kulturgut aus Deutschland ins Ausland wie auch Kulturgüterbewegungen vom Ausland nach Deutschland zum Gegenstand, und zwar sowohl solche von und in andere EU-Mitgliedstaaten als auch solche von und in Staaten außerhalb der EU. Es ist also auch im Verhältnis zu Nicht-EU-Staaten anwendbar. Demgegenüber bezieht sich die EU-Richtlinie 93/7/EWG über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern vom 15. März 1993 nur auf den Kulturgüterverkehr innerhalb der Europäischen Union bzw. zwischen der Bundesrepublik und anderen EU-Mitgliedstaaten, ebenso auch das zur Umsetzung dieser Richtlinie in innerstaatliches Recht vom deutschen Gesetzgeber erlassene „Kulturgutsicherungsgesetz“ von 1998 (KulturGutSiG). Um insofern keine Widersprüche durch unterschiedliche Regelungen aufkommen zu lassen, nimmt das geplante Umsetzungsgesetz bei denjenigen Regelungen, die die Geltendmachung von Rückgabeansprüchen von und gegenüber anderen EU-Mitgliedstaaten betreffen, weitgehend auf die bereits geltenden europarechtlichen Normen Bezug oder direkt deren Inhalt in seine Regelungen mit auf. Von daher ist in diesem Bereich ein Parallellauf der Bestimmungen gegeben.

Das geplante Umsetzungsgesetz zur UNESCO-Konvention geht jedoch in mehrererlei Hinsicht über die bereits bestehenden europarechtlichen Vorgaben hinaus, etwa durch die Statuierung zusätzlicher strenger Aufzeichnungspflichten. Gerade in diesen Bereichen erscheint die teilweise Inkorporierung europarechtlicher Vorgaben bzw. Bezugnahme auf die dort maßgeblichen Kategorien allerdings besonders problematisch, denn sie führt hier zu geradezu abwegigen Konsequenzen: So führt etwa der Verweis in § 18 Abs. 2 des geplanten Gesetzes auf die im Anhang zu der EU-Verordnung Nr. 3911/92 über die Ausfuhr von Kulturgütern aufgeführten Kategorien und Wertgruppen im Ergebnis dazu, dass – sollte diese Vorschrift nicht geändert werden – in Zukunft beim Kauf und Verkauf *jeder* noch so häufig vorkommenden alten Münze und buchstäblich *jeder* Tonscherbe nicht nur der Gegenstand selber durch „eine zur Feststellung [seiner] Identität ... geeignete Beschreibung“ aufgezeichnet werden muss, sondern u.a. (vgl. § 18 Abs. 1 des Umsetzungsgesetzes) auch „die Angabe seines Ursprungs“ sowie Name und Anschrift sowohl des Verkäufers als auch des Käufers – und zwar völlig unabhängig von dem Wert des betreffenden Gegenstandes, denn in dem Anhang zu der in Bezug genommenen EU-Verordnung ist für archäologische Gegenstände ebenso wie auch für Inkunabeln, Handschriften – also auch jede Postkarte etc. – und Archive die „Wertgruppe Null“ vorgesehen. Hiernach muss also demnächst ein Händler auch beim Verkauf eines römischen Öllämpchens für 40 Euro oder noch weniger sich zuerst von dem Käufer den Personalausweis zeigen lassen und dessen Namen sowie Anschrift notieren!

Es wäre daher sinnvoll – und für einen möglichst weitgehenden Gleichlauf der Regelungen im europäischen Rahmen auch erforderlich –, dass der vorgelegte Gesetzesentwurf noch einmal dahingehend überarbeitet würde, dass er für die deutschen Kunst- und Antiquitätenhändler (und auch für private Kunst- und Antiquitätenbesitzer hierzulande!) jedenfalls nicht mehr und/ oder strengere Anforderungen aufstellt, als sie von den europarechtlichen und internationalen Vorgaben verlangt werden. Alles andere führt zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung und zusätzlichen Wettbewerbsverzerrungen zulasten des deutschen Kunst- und Antiquitätenhandels, zumal die meisten anderen Länder noch nicht einmal die Vorgaben der UNESCO-Konvention selber in ihr jeweiliges nationales Recht umgesetzt haben<sup>11</sup>.

### *3. Wie beurteilen Sie im Vergleich zu dem vorgelegten Entwurf eines Ausführungsgesetzes die in der UNIDROIT-Konvention vom 24. Juni 1995 enthaltenen Regelungen?*

Die UNIDROIT-Konvention über die Rückgabe gestohlener oder illegal exportierter Kulturgüter ist von dem Internationalen Institut für die Vereinheitlichung des Privatrechts (UNIDROIT) in Rom ausgearbeitet worden und geht zurück auf eine Initiative der UNESCO, die die wegen ihrer Unbestimmtheit und in vielen Punkten als ungeeignet erkannte UNESCO-Konvention von 1970 durch ein neues internationales Übereinkommen ersetzen wollte. Vor allem wollte die UNESCO mit diesem Instrument einheitlich geltende Regelungen erreichen, weil sich die UNESCO-Konvention von 1970 als „zahnloser Tiger“ herausgestellt hatte, deren Regelungen weder unmittelbar anwendbar und daher gegenüber den jeweiligen Besitzern eines Kulturgutes auch nicht durchsetzbar noch hinreichend konkret sind, so dass sie von den einzelnen Vertragsstaaten auch völlig unterschiedlich verstanden und – so denn überhaupt – in ihr jeweiliges nationales Recht umgesetzt werden<sup>12</sup>. Die Zielsetzung der UNIDROIT-Konvention war daher durchaus ehrenwert und einige der Vorentwürfe unter rechtswissenschaftlichen Gesichtspunkten auch hochinteressant (z.B. Schaffung von „Sonderprivatrecht“ in Form einheitlich geltender Sachnormen auf zivilrechtlicher Ebene, selbständige Bestimmung des Anwendungsbereichs unter weitgehendem Ausschluss der sonst einschlägigen nationalen Kollisionsnormen etc.). Unter praktischen Gesichtspunkten ist aber der letztlich auf der diplomatischen Abschlusskonferenz in Rom im Juni 1995 angenommene Konventionstext völlig inakzeptabel, zumal die ursprünglich beabsichtigte Ausgewogenheit des UNIDROIT-Übereinkommens in der Schlussphase der Beratungen noch einmal einseitig von einigen Staatenvertretern zulasten der Verkehrsinteressen verschoben worden ist. Im Ergebnis sind dadurch die Regelungen dieses Übereinkommens mit unseren eigenen nationalen und auch europäischen Rechtsvorstellungen nicht mehr vereinbar.

Der ablehnenden Haltung der Bundesregierung gegenüber der UNIDROIT-Konvention ist daher zuzustimmen.

## **II. Handlungsfelder**

---

<sup>11</sup> S. näher dazu oben die Ausführungen zu der Frage unter Ziff. 1. – Speziell in Bezug auf die gem. Art. 10 (a) der UNESCO-Konvention den Vertragsstaaten auferlegte Verpflichtung, „je nach den Gegebenheiten jedes Landes“ den Antiquitätenhändlern bestimmte Aufzeichnungspflichten aufzuerlegen, gehen die anderen EU-Staaten regelmäßig davon aus, dass insofern bereits ihre bestehenden steuerrechtlichen Buchführungspflichten völlig ausreichen. So heißt es z.B. in diesem Zusammenhang in dem „Leitfaden“ des DCMS: „Dealers will be aware that where they are registered for VAT then their business records should already contain this information and a failure to keep proper records would be a VAT offence.“ (vgl. Anlage I, S. 5).

<sup>12</sup> S. näher dazu auch schon oben die Ausführungen zu der Frage unter Ziff. 1.

4. Halten Sie die derzeitigen Selbstverpflichtungserklärungen des Kunsthandels, von Sammlern und Museen (Bsp. ICOM Code of Ethics) für ausreichend, um dem illegalen Handel mit Kulturgütern und insbesondere archäologischen Gütern aus illegalen Raubgrabungen entgegenzuwirken?

Die deutschen Kunsthandelsverbände haben sich zum Teil sehr strenge Selbstverpflichtungen auferlegt. Der Verhaltenskodex des Bundesverbandes Deutscher Kunst- und Antiquitätenhändler (BDKA) etwa, der lange Zeit mit dem der Confédération Internationale des Négociants en Oeuvres d'Art (C.I.N.O.A.) identisch war, bildete für den maßgeblichen französischen Kunsthändlerverband den Anlaß, vor einigen Jahren aus der C.I.N.O.A. auszutreten, weil ihnen die darin enthaltenen, selbst auferlegten Verpflichtungen für den Handel zu streng und zu nah an den Regelungen der UNESCO-Konvention von 1970 erschienen. In der Tat gehen die vom Kunsthandel übernommenen Verhaltensnormen über die bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen hinaus und nehmen dabei viele der von der UNESCO (nicht nur ihr, sondern z.B. auch dem Washingtoner Artenschutzabkommen von 1975) verfolgten Ziele schon jetzt in ihren für die Mitglieder der Verbände verbindlichen Vorgaben mit auf<sup>13</sup>. So heißt es etwa in dem Verhaltenskodex, dem sich der BDKA in seiner Satzung unterworfen hat:

*1. Die Mitglieder der in der C.I.N.O.A. zusammengeschlossenen Verbände werden alles daransetzen, sich nicht an Import, Export, der Ausstellung, der Schätzung, dem Kauf oder der Übertragung solcher Gegenstände zu beteiligen, bei denen hinreichender Grund zu der Annahme besteht, dass*

*a) der Verkäufer nicht zur Verfügung über den Gegenstand berechtigt ist, insbesondere der Gegenstand mittels Diebstahl oder in anderer Weise unrechtmäßig gehandelt oder erworben wurde;*

*b) ein importierter Gegenstand im Herkunftsland unter Verletzung der dortigen Gesetze erworben oder von dort ausgeführt wurde;*

*c) ein importierter Gegenstand unter dubiosen oder rechtswidrigen Umständen aus offiziellen Ausgrabungsstätten erworben wurde oder aus unrechtmäßigen, heimlichen oder nicht genehmigten Ausgrabungen stammt.*

*2. Die Mitgliedsfirma eines der C.I.N.O.A. angeschlossenen Verbandes, die in den Besitz eines Gegenstandes gelangt, von dem jenseits vernünftiger Zweifel nachgewiesen werden kann, dass er unrechtmäßig aus seinem Herkunftsland exportiert wurde, wird bei einem innerhalb eines angemessenen Zeitraumes durch das Herkunftsland gestellten Rückgabeverlangen bei der Rückgabe dieses Gegenstandes an das Herkunftsland im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften mitwirken. War die Mitgliedsfirma beim Erwerb dieses Gegenstandes gutgläubig, sollte zwischen den Beteiligten eine ausreichende Entschädigung vereinbart werden.“*

Und weiter heißt es etwa unter Ziff. 6 des Verhaltenskodex für den Handel mit Kunstwerken:

*6. Die Mitgliedsfirmen sollen sich ihrer beruflichen Verpflichtungen bewusst sein sicherzustellen, dass die von ihnen verkauften Gegenstände möglichst genau und in Einklang mit den allgemein anerkannten wissenschaftlichen Erkenntnissen sowie im Bedarfsfall nach Durchführung einschlägiger technologischer Prüfung beschrieben werden.*

Natürlich kann gegenüber solchen Selbstverpflichtungserklärungen der Einwand erhoben werden, dass sie keine Gesetzeskraft haben und daher von staatlichen Organen nicht durchgesetzt werden

<sup>13</sup> Vgl. nur etwa Ziff. 1. – 3. des Verhaltenskodex, dem sich der BDKA in seiner Satzung unterworfen hat, beigelegt als Anlage V.

können. Dieser Einwand ist aber nur zum Teil berechtigt. Zum einen wird in mehreren Gesetzen ausdrücklich auf die „Gebräuche des Handels“ und die tatsächlich bindende Kraft der dort bestehenden „Gepflogenheiten“ verwiesen<sup>14</sup>. Die Verfasserin war selbst schon als Rechtsanwältin an Gerichtsprozessen beteiligt, in denen die Verfahrensbeteiligten die Einhaltung bestimmter Verpflichtungen, die durch die Zugehörigkeit zu dem betreffenden Verband und dem von diesem erlassenen Verhaltenskodex eingegangen waren, einklagten<sup>15</sup>. Davon abgesehen sehen auch die einschlägigen Verbände selber Sanktionsmaßnahmen für den Fall vor, dass eines ihrer Mitglieder sich nicht an die mit der Verbandsmitgliedschaft bindend übernommenen Verbandsnormen hält. Dementsprechend sieht zum Beispiel der vom BDKA übernommene Verhaltenskodex ausdrücklich vor:

*„Die angeschlossenen Verbände werden in ihren Statuten die Beachtung dieses Verhaltenskodex zur Bedingung für die Mitgliedschaft machen und Verstöße hiergegen mit den ihnen zur Verfügung stehenden rechtlichen Möglichkeiten ahnden.“<sup>16</sup>*

Der Ausschluss aus dem Verband etwa ist eine unter Kunsthändlern gefürchtete Sanktion und bringt erheblichen Imageschaden sowie auch Konsequenzen für die Möglichkeit der Beteiligung an Kunstmesen mit sich.

Jedenfalls sind solche Selbstverpflichtungserklärungen mit Sicherheit wirkungsvoller und für den Kulturgüterschutz effektiver als es zum Beispiel zusätzliche Buchhaltungspflichten für den Kunsthandel sind, denn es wäre naiv zu glauben, dass irgendwer, der tatsächlich illegale Praktiken betreibt, hierüber auch noch Buch führen würde<sup>17</sup>.

*5. Ist es sinnvoll, für die verschiedenen Regelungsbereiche des Ausführungsgesetzes (Rückgabepflicht, Aufzeichnungspflichten und Einfuhrregelungen) unterschiedliche Abgrenzungen vorzusehen? Sind im derzeitigen Gesetzentwurf der Umfang und Definitionsbereich des bedeutsamen Kulturguts – analog zu EG-Verordnung 3911/92 – und die bei den Aufzeichnungspflichten zu Grunde gelegte Abgrenzung sinnvoll und werden diese auch den wissenschaftlichen Erkenntnisinteressen gerecht?*

Eine Vereinheitlichung würde zwar auf den ersten Blick die Gesetzesanwendung vereinfachen. Unterschiedliche Abgrenzungen für die verschiedenen Regelungsbereiche erscheinen jedoch durchaus sinnvoll, zumal auch die UNESCO-Konvention selber (allerdings nicht immer ganz kohärent und durchgängig) unterschiedliche Abgrenzungen je nach der zu Recht als unterschiedlich erkannten Schutzwürdigkeit von Kulturgut vornimmt („das als besonders wichtig bezeichnete [Kultur-]Gut“, „kulturelles Erbe“, „wichtiges Kulturgut“ und „nationales kulturelles Erbe“ bzw. „[cultural] property ... as being of importance“, „cultural heritage“/ „cultural patrimony“, „important cultural property“ und „national cultural heritage“).

<sup>14</sup> Vgl. nur z.B. § 346 HGB oder auch Art. 9 Abs. 1 UN-Kaufrecht: „Die Parteien sind an die Gebräuche, mit denen sie sich einverstanden erklärt haben, und an die Gepflogenheiten gebunden, die zwischen ihnen entstanden sind“.

<sup>15</sup> Vgl. etwa LG Berlin Az. 18 O 303/04 (Konkret ging es in diesem Fall um die Durchsetzung bestimmter in dem „Code of Ethics“ des Internationalen Verbandes der Antiquare (ILAB-LILA) enthaltene Verhaltensnormen.

<sup>16</sup> Vgl. Anhang V, letzter Satz.

<sup>17</sup> Interessanterweise scheint z.B. die britische Regierung sehr viel mehr Vertrauen in die „effectiveness“ des Selbstregulierungssystems ihrer Kunst Händler zu haben als dies offenbar bei der deutschen Regierung der Fall ist, vgl. dazu die Ausführungen in dem „Leitfaden“ des DCMS, Anhang I, S. 5f.



Allerdings wäre es noch sinnvoller, wenn die in dem geplanten Gesetz für die verschiedenen Regelungsbereiche gebrauchten unterschiedlichen Begriffe in dem Gesetz auch klar definiert würden. Das bietet dem Gesetzesadressaten ein Mehr an Rechtssicherheit und -klarheit sowie dem Gesetzgeber selber die Gelegenheit, sich genauer darüber klar zu werden, was er eigentlich für welchen Regelungsbereich und mit welchen Konsequenzen genau vorschreibt – und was er tatsächlich will. So sollte sich der Gesetzgeber vor allem noch einmal fragen, ob er tatsächlich will, dass nach § 18 Abs. 1 des geplanten Gesetzes für alles „bedeutsame Kulturgut“ im Sinne von § 18 Abs. 2 bzw. alles „Kulturgut gemäß Absatz 2“ die in Absatz 1 dieses Paragraphen geforderten Aufzeichnungspflichten gelten sollen, also wirklich für *alle* in dem in Bezug genommenen Anhang der EU-Verordnung Nr. 3911/92 aufgeführten Objekte einschließlich auch aller dort genannten „Kategorien“ der „Wertgruppe Null“ (und ggf. auch, ob solche Gegenstände wirklich alle als „bedeutsames Kulturgut“ bezeichnet werden können).

Nach Überzeugung der Verfasserin jedenfalls ist die in dem Umsetzungsgesetz in seiner jetzigen Fassung in § 18 Abs. 2 vorgesehene Legaldefinition des „bedeutsamen Kulturgutes“ viel zu weit und erfasst auch solche Gegenstände, die weder im allgemeinen Sprachgebrauch noch unter Wissenschaftlern als „bedeutsames Kulturgut“ bezeichnet werden würden.

Problematisch ist auch der in dem geplanten Umsetzungsgesetz gebrauchte (dort aber nicht näher definierte bzw. auch nur eingegrenzte) Begriff des „nationalen Kulturgutes“ (vgl. § 6 Abs. 1) und das Abstellen auf die von einem anderen Vertragsstaat aus bestimmten Gründen als „besonders bedeutsam bezeichneten Gegenstände“ (vgl. § 6 Abs. 2). Zwar ist in letzterem Zusammenhang das in dem Gesetz ergänzend aufgestellte Erfordernis der Eintragung des betreffenden Gegenstandes und dessen individueller Identifizierbarkeit ein gewisser Schutz davor, dass andere Vertragsstaaten allzu ausufernd oder pauschal alle möglichen Gegenstände als „besonders bedeutsam“ in diesem Sinne bezeichnen<sup>18</sup>. Zahlreiche in der Praxis belegte Beispiele verdeutlichen jedoch, dass es zum Schutz vor einem übertriebenen „Kulturnationalismus“ anderer Staaten sinnvoll sein dürfte, in dem Umsetzungsgesetz bestimmte Mindestanforderungen daran zu stellen, unter welchen Voraussetzungen von deutscher Seite die Bezeichnung eines Gegenstandes durch einen anderen Staat als „besonders bedeutsam“ bzw. gerade als *sein* „nationales Kulturgut“ anerkannt und erforderlichenfalls von deutschen staatlichen Stellen auch sanktioniert wird. Zumindest aber sollte – etwa durch einen entsprechenden ordre public-Vorbehalt<sup>19</sup> – eine „Notbremse“ in der Art vorgesehen werden, dass bei fehlender Nachvollziehbarkeit der besonderen Verbindung eines Kulturgutes zu einem anderen Staat dessen Erklärung bzw. Bezeichnung dieses Kulturgutes als *sein* „nationales“ bzw. „besonders bedeutsames“ Kulturgut von deutscher Seite nicht anerkannt wird. Andernfalls besteht die Gefahr, dass – analog etwa dem Sachverhalt in dem bekannten Pagenstecher-Fall<sup>20</sup> – demnächst beispielsweise auch ein Dürer-Gemälde auf das

---

<sup>18</sup> Das schweizerische Umsetzungsgesetz beugt dieser Gefahr dadurch vor, dass dem klagenden Staat eine entsprechende Beweispflicht auferlegt wird, vgl. Art. 9 I Satz 2 KGTG: „*Der klagende Staat hat insbesondere nachzuweisen, dass das Kulturgut von wesentlicher Bedeutung für sein kulturelles Erbe ist und rechtswidrig eingeführt wurde.*“, vgl. daneben als ergänzendes Erfordernis auch Art. 7 II lit. a KGTG.

<sup>19</sup> Dieses Mittel war auch von der deutschen Delegation bei ihren Änderungsvorschlägen zu dem UNIDROIT-(Vor)Entwurf zur Einschränkung der dort vorgesehenen Restitutionsregelung als erforderlich angesehen worden, vgl. UNIDROIT 1992, Etude LXX-Doc.27.

<sup>20</sup> Vgl. Pagenstecher c. Provincia autonoma di Bolzano, Ministero B.C.A. e altro, Consiglio di Stato 23.09.91, 1991, I, 1293: In diesem Fall ging es um eine Sammlung französischer Gemälde, vorwiegend Impressionisten, die Frau Pagenstecher bei ihrem Umzug nach Italien dorthin mitgenommen hatte. Als sie nach dem Tod ihres Mannes wieder in ihr Haus nach London zurückkehren wollte, verwehrte ihr jedoch der italienische Staat, auch ihre Gemäldesammlung

Rückgabeverlangen eines anderen Staates an diesen „zurückgegeben“ werden müßte, nur weil sich das Gemälde einige Zeit dort befunden hat und in dieser Zeit von dem anderen Staat als *sein* „nationales“ bzw. „besonders bedeutsames“ Kulturgut deklariert worden ist.

*6. Ist die Regelung (§ 6 Abs. 2), nach der die Verbringung eines Kulturgutes, bei dem der Verbringungszeitpunkt nach Deutschland sich nicht mehr klären lässt, als nach der Ratifizierung des UNESCO-Übereinkommens angenommen wird, im Sinne des Kulturgutschutzes zu begrüßen oder stellt sie langjährige Eigentümer von Kulturgütern vor unzumutbare Härten?*

Die in § 6 Abs. 2 letzter Satz enthaltene gesetzliche Vermutung, die im Ergebnis eine Beweislastumkehr zulasten der Besitzer von Kulturgütern darstellt, dürfte in der Tat für viele – auch bzw. sogar vor allem private – Eigentümer von Kulturgütern eine unzumutbare Belastung darstellen, und zwar mit zunehmenden Verstreichen der Zeit immer mehr, denn die Schwierigkeiten für den Einzelnen, die Verbringung eines Kulturgutes nach Deutschland vor der Ratifizierung der UNESCO-Konvention durch die Bundesrepublik zu beweisen, werden naturgemäß umso größer sein, je länger der Zeitpunkt, den es zu beweisen gilt, zurückliegt. Die hierdurch vom Gesetzgeber provozierten Beweisschwierigkeiten mögen für den Handel und den sonstigen professionellen Bereich im Kunst- und Kulturbetrieb noch einigermaßen dadurch abgepuffert werden können, dass die Kunst- und Antiquitätenhändler, Museen etc. über ihre Verbände und Fachpublikationen hinreichend über Inhalt und Konsequenzen der in dem Umsetzungsgesetz geplanten Regelungen informiert und auf diese Weise auch dazu angehalten werden dürften, durch das Schaffen und Bewahren entsprechender Beweismittel wie etwa Inventarlisten etc. für den Fall einer Restitutionsforderung ausreichend gewappnet zu sein. Private Sammler, „Gelegenheitskäufer“ und die Erben einzelner Kunstgegenstände oder auch ganzer Sammlungen werden im Zweifelsfall aber längst nicht so gut informiert sein – und zwar ggf. weder über die maßgebliche Gesetzeslage noch über den genauen Erwerbs- bzw. Verbringungszeitpunkt etwa der von der Großtante geerbten Statue.

Solchen Beweisschwierigkeiten des einzelnen Eigentümers eines Kulturgutes kann natürlich entgegengehalten werden, dass es im Zweifelsfall auch für den jeweiligen Herkunftsstaat schwierig sein kann nachzuweisen, dass, wann und unter welchen Umständen ein bestimmtes Kulturgut aus seinem Hoheitsgebiet nach Deutschland gelangt ist. Bei der Geltendmachung eines Anspruches ist es aber sowohl nach dem üblichen deutschen Rechtsverständnis als auch dem allgemeinen Verständnis in anderen Rechtsordnungen grundsätzlich so, dass der Anspruchsteller das Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen beweisen muss und eventuelle Beweisschwierigkeiten zu seinen Lasten gehen. Genau das sieht auch die UNESCO-Konvention selber so vor. Nach Art. 7 lit. b) (ii) gilt nämlich:

*„Der ersuchende Staat stellt auf seine Kosten die Unterlagen und Nachweise zur Verfügung, die zur Feststellung seines Anspruchs auf Wiedererlangung und Rückgabe erforderlich sind.“*

Das geplante Umsetzungsgesetz bleibt also nicht bei einer „1:1-Umsetzung“ der UNESCO-Konvention, sondern geht noch über die darin vorgesehenen Regelungen und Verpflichtungen für die Besitzer von Kulturgütern in Deutschland hinaus. Das jedoch stellt eine (weitere)

---

wieder mitzunehmen – unter Hinweis darauf, dass die Gemälde zwischenzeitlich als nationales Kulturerbe Italiens deklariert worden waren! Die angerufenen Gerichte konnten ihr nicht helfen und Frau Pagenstecher musste daher ihre Gemälde in Italien zurücklassen.

Schlechterstellung der – privaten ebenso wie aller anderen – Besitzer von Kulturgütern in Deutschland gegenüber den Besitzern in anderen Ländern dar, die schlichtweg ungerecht ist.

Die Schlechterstellung von Besitzern in Deutschland wird noch zusätzlich dadurch verschärft, dass die vorgesehene Beweislastumkehr letztlich eine faktische Rückwirkung des geplanten Gesetzes nach sich zieht, denn in den Fällen, in denen sich nicht klären lässt, ob ein Gegenstand vor Inkrafttreten des Vertragsgesetzes zum UNESCO-Übereinkommen ins Bundesgebiet verbracht worden ist, gilt er als nach diesem Tag ins Bundesgebiet verbracht und kann somit vom Herkunftsstaat zurückgefordert werden – auch wenn sich der Gegenstand ggf. tatsächlich schon lange vor dem Inkrafttreten des Vertragsgesetzes im Bundesgebiet befunden hat. Auch das widerspricht jedoch den insofern ganz klaren Vorgaben der UNESCO-Konvention, die in Art. 7 b) eine Verpflichtung zum Ergreifen „geeigneter Maßnahmen zur Wiedererlangung und Rückgabe [nur] solchen Kulturguts“ vorschreibt, „das **nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens für beide Staaten eingeführt wurde**“.

Dementsprechend hat auch kein einziger Vertragsstaat bislang bei seiner Ratifizierung bzw. Annahme der UNESCO-Konvention von 1970 deren Rückwirkung vorgesehen. Im Gegenteil: Obwohl das angesichts des klaren Wortlauts der Konvention selber an sich gar nicht erforderlich gewesen wäre, haben viele Staaten den Ausschluss jeglicher Rückwirkung durch eine entsprechende Erklärung<sup>21</sup> noch einmal ausdrücklich hervorgehoben.

Warum die Bundesrepublik insoweit unbedingt „besser als alle anderen“ sein will, ist nicht nachvollziehbar und aus Sicht des deutschen Kunsthandels für diesen von Nachteil.

*7. Wie beurteilen Sie die Tatsache, dass der Handel mit archäologischen Bodenfunden lediglich etwa ein Prozent des Gesamtumsatzes des deutschen Kunst- und Antiquitätenmarktes erbringt, im Verhältnis zu der vor allem von Seiten der Archäologen vorgetragenen Kritik, dass durch illegalen Handel mit Gegenständen aus Raubgrabungen oftmals archäologische Stätten zerstört werden?*

Die Zahlen spiegeln anschaulich wider, in welcher Relation die Belastungen, die dem Kunst- und Antiquitätenhandel im Gesamten auferlegt werden sollen, zu dem Interesse des Schutzes vor illegalem Handel mit Gegenständen aus Raubgrabungen stehen.

Natürlich werden alle vernünftig denkenden Menschen darin übereinstimmen, dass gegen Raubgrabungen vorgegangen werden muss. Die Frage ist nur, wie dieses Ziel am besten zu erreichen ist. Bessere Schutzvorkehrungen vor Ort (einschließlich echter Korruptionsbekämpfung vor Ort!) ist ein sehr viel effektiveres Mittel für einen wirksameren Kulturgüterschutz als dies etwa zusätzliche Aufzeichnungspflichten für den Handel darstellen können, erst Recht wenn letztere nur hier gelten. Bei der Auswahl der Mittel hat der Gesetzgeber immer das Gebot der Verhältnismäßigkeit und der Effizienz zu beachten. Von daher ist von ihm auch zu beachten, dass die Auferlegung erheblicher zusätzlicher Pflichten für den gesamten deutschen Kunst- und Antiquitätenhandel für den seriösen Händler unverhältnismäßige Mehrbelastungen nach sich ziehen, die teilweise (wie zum Beispiel zusätzliche Aufzeichnungspflichten) noch nicht einmal

---

<sup>21</sup> Vgl. etwa Art. 33 des schweizerischen KGTG: „(Verbot der Rückwirkung) Dieses Gesetz ist nicht rückwirkend anwendbar. Insbesondere findet es keine Anwendung auf Erwerbsvorgänge, die vor dessen Inkrafttreten stattgefunden haben.“; vgl. auch schon die von den USA – neben einem ausdrücklichen Vorbehalt und sechs (sic!) weiteren einseitigen Auslegungserklärungen – bei ihrer Ratifizierung der UNESCO-Konvention zu Protokoll gegebenen Erklärung: „The United States understands the provisions of the Convention to be neither self-executing nor retroactive.“

dazu geeignet sind, Raubgrabungen und andere illegale Praktiken im Kulturgüterverkehr wirklich zu bekämpfen (Raubgräber führen keine Bücher!).

8. *Gibt es Beispiele in anderen Ländern für die von Seiten der Numismatiker vorgeschlagene Amnestieregelung, nach welcher die Freigabe für den Handel bei Publikation oder Anzeige von Fundmünzen ausländischer Herkunft bei einer zuständigen Landesstelle nach einer gewissen Reklamationsfrist erfolgt? Wie wird die von Seiten der Numismatiker befürwortete Regelung beurteilt, die letztes Jahr in Italien eingeführt wurde?*

Hierzu kann ich nichts sagen (zumal aus der Frage auch nicht hervorgeht, welche Regelung, die letztes Jahr in Italien eingeführt worden sein soll, genau gemeint ist).

9. *Welche Auswirkungen hatte die Ratifizierung und Umsetzung der UNESCO-Konvention von 1970 in den Vertragsstaaten, insbesondere in der Schweiz, auf den Münzhandel? Inwieweit ist der vorliegende Gesetzentwurf geeignet, etwaige nachteilige Auswirkungen auf den Münzhandel zu verhindern?*

Laut Information der Münzhändler haben in der Schweiz erste Firmen ihre Geschäftstätigkeit eingestellt<sup>22</sup>. Zur Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf den Münzhandel (und auch den übrigen Kunsthandel) ist m.E. zumindest eine Art „Bagatellklausel“ in dem geplanten Gesetz vorzusehen, wonach Gegenstände unter einem bestimmten Wert aus dem Anwendungsbereich dieses Gesetzes herausgenommen werden. Als Vorbild sei hier nur auf das schweizerische Beispiel verwiesen: Gemäß Art. 16 Abs. 2 der Verordnung zu dem Kulturgütertransfergesetz (KGTV) entfallen die Pflichten nach den Art. 15 – 17 KGTG (und damit u.a. auch die dort statuierten Aufzeichnungspflichten), wenn „*der Ankaufspreis oder, bei Geschäften für fremde Rechnung, der Schätzwert eines Kulturguts unter 5.000 Franken [liegt]*“.

### III. Verfahren/Kosten

10. *Welche Auswirkungen werden die Ratifizierung der UNESCO-Konvention von 1970 und das Ausführungsgesetz der Bundesregierung auf die Regelungen des „Freien Geleits“ haben?*

Das in § 20 des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung (KultgSchG) geregelte „Freie Geleit“ kann mit den in dem Ausführungsgesetz vorgesehenen Rückgabepflichten kollidieren: Wenn ein illegal aus einem Vertragsstaat ausgeführtes Kulturgut nach rechtsverbindlicher Erklärung seiner Rückgabe gegenüber dem Verleiher gemäß § 20 Abs. 2 KultgSchG vom Herkunftsstaat zurückverlangt wird, könnte der nach dem Ausführungsgesetz bestehende Rückgabeanspruch des Herkunftsstaates nur unter Verstoß gegen die dem Verleiher erteilte Rückgabepflicht durchgesetzt werden. Zur Vermeidung einer solchen Kollision wäre die Erteilung „freien Geleits“ praktisch von vorneherein ausgeschlossen, da stets die Möglichkeit besteht, dass ein Vertragsstaat unter Berufung auf die UNESCO-Konvention von 1970 Rückgabe des betreffenden Kulturgutes verlangt.

Deshalb ist es empfehlenswert, bei Ratifizierung der UNESCO-Konvention von 1970 einen Vorbehalt dahingehend zu erklären, dass Rückgabeansprüche nicht geltend gemacht werden können, wenn sich das betreffende Kulturgut nur vorübergehend zu einer Ausstellung in der Bundesrepublik Deutschland befindet und dem Verleiher freies Geleit gemäß § 20 KultgSchG

---

<sup>22</sup> S. VddM-Nachrichten unter [www.vddm.de](http://www.vddm.de).

erteilt wurde. Zusätzlich sollte zur Klarstellung im Ausführungsgesetz darauf hingewiesen werden, dass Rückgabeansprüche nicht bezüglich solcher Kulturgüter geltend gemacht werden können, deren Verleiher „Freies Geleit“ nach § 20 KultgSchG zugesagt wurde.

*11. Welche Auswirkungen haben die Ratifizierung der UNESCO-Konvention von 1970 und das Ausführungsgesetz der Bundesregierung auf die rechtliche Situation von kriegsbedingt verschleppten oder einbehaltenen Kulturgütern („Beutekunst“) und welche Maßnahmen, z.B. völkerrechtlich wirksame Vorbehalte erfordert dies?*

Auf der Grundlage des aktuellen Gesetzesentwurfs könnten deutsche Rückführungsbemühungen in Bezug auf kriegsbedingt abhanden gekommene „deutsche“ Kulturgüter, wie sie zum Beispiel gerade gegenüber einigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion angestellt werden, in ein schwieriges Dilemma kommen, wenn solche Kulturgüter von einem anderen Vertragsstaat, zum Beispiel Russland, als besonders bedeutsam bezeichnet und einem Ausfuhrverbot unterworfen werden. In diesem Fall wären nämlich die deutschen staatlichen Stellen bei einer Verbringung solchen Kulturguts nach Deutschland nach dem geplanten Umsetzungsgesetz gezwungen, die Rückgabeforderung Russlands gegenüber dem deutschen Besitzer durchzusetzen – im Extremfall selbst dann, wenn es sich bei diesem Besitzer um den ursprünglichen Eigentümer des Kulturguts handelt.

Einem solchen Dilemma könnte zum einen dadurch vorgebeugt werden, dass – wie oben unter Ziff. 5 bereits empfohlen – in dem geplanten Gesetz für den Rückforderungsanspruch eines anderen Staates nicht vorbehaltlos allein auf dessen bloße Bezeichnung eines Kulturguts als besonders bedeutsam abgestellt werden würde. Vielmehr sollten insoweit bestimmte Einschränkungen gemacht bzw. zusätzliche Voraussetzungen gestellt werden, etwa nach dem Vorbild der Schweiz in der Form, dass von dem die Rückgabe fordernden Staat der Nachweis erbracht werden muss, dass das betreffende Kulturgut gerade für sein kulturelles Erbe von besonderer Bedeutung ist<sup>23</sup>. Zum zweiten ist für ein möglichst hohes Maß an Rechtssicherheit ergänzend daran zu denken, den Rückgabeanspruch von dem Abschluss eines entsprechenden Staatsvertrages abhängig zu machen. Auch insoweit kann wieder auf das Beispiel Schweiz (vgl. Art. 7 KGTG) verwiesen werden. Und drittens ist zu empfehlen, dass auch schon bei der Ratifizierung der UNESCO-Konvention durch die Bundesregierung eine entsprechende Auslegungserklärung zu dem Kulturgutbegriff in Art. 1 der UNESCO-Konvention abgibt, so wie sie auch von vielen anderen Ländern abgegeben wurde.

*12. Welche Kosten werden bei der Anwendung des Ausführungsgesetzes zum UNESCO-Übereinkommen 1970 bei Sammlern, Händlern und Behörden u.a. durch zusätzliche Kontrollmaßnahmen, Aufzeichnungspflichten und Negativbescheinigungen entstehen?*

Vor allem die Händler und die staatlichen Behörden werden voraussichtlich eine nicht unerhebliche, zusätzliche Kostenbelastung zu spüren bekommen.

Für die Kunst- und Antiquitätenhändler entstehen mit den strengen Aufzeichnungs- und Genehmigungspflichten zusätzliche Personal- und Materialkosten. Diese zusätzlichen Ausgaben stellen gerade für kleinere Kunsthandelsgeschäfte eine nicht unerhebliche Belastung dar.

Ebenso wird den zuständigen staatlichen Behörden (Zentralstelle des Bundes, Zentralstellen der Länder, Zollbehörden) mit der Durchführung und Überwachung der Vorschriften des geplanten

---

<sup>23</sup> Vgl. Art. 9 I Satz 2 KGTG und dazu bereits oben Fn. 18.

Gesetzes erheblicher Arbeitsaufwand entstehen, so dass auch dort zusätzliches Personal finanziert werden muss. Im Übrigen ist auch hier mit steigenden Materialkosten und sonstigen Auslagen zu rechnen (Formulare, Porto, Papier...).

Die Kosten für Sammler, Händler und Behörden könnten sinnvoll reduziert werden, indem die Anwendbarkeit des Ausführungsgesetzes unter Heranziehung etwa von Wertgrenzen auf tatsächlich besonders wertvolle Kulturgegenstände beschränkt wird und die arbeits- und zeitintensiven Vorgaben nicht schon für jedes auch noch so geringwertige Kulturgut erfüllt werden müssen.

*13. Der derzeitige Gesetzesentwurf sieht für die Herkunftsländer die Möglichkeit der Nacherfassung archäologischer Güter, die vor der Verbringung nicht bekannt waren, binnen eines Jahres nach ihrem Auftauchen vor. Wie beurteilen Sie diese Möglichkeit der Nacherfassung und halten Sie die Nacherfassungsfrist von einem Jahr für ausreichend oder könnte eine Verlängerung der Frist den Schutz insbesondere von archäologischen Bodenfunden und Kulturgütern dazu beitragen, der gegenwärtigen Problemdimension des illegalen Handels mit Raubgrabungsgütern gerecht zu werden?*

Bereits die generelle Möglichkeit der Nacherfassung in § 6 des geplanten Gesetzes begegnet Bedenken im Hinblick auf die Rechtssicherheit. Da die Jahresfrist ab dem Zeitpunkt zu laufen beginnt, in dem die zuständige Behörde des betroffenen Vertragsstaates von dem Gegenstand *Kenntnis erlangt*, ist der an dieses subjektive Moment anknüpfende tatsächliche Fristbeginn kaum nachprüfbar. In der Praxis kann daher der Besitzer eines Kulturguts kaum je sicher sein, dass nicht irgendwann doch noch ein Rückgabeanspruch gegen ihn geltend gemacht wird, weil es für ihn – etwa bei einem römischen Gegenstand, der aus einer Vielzahl von Staaten stammen kann, die sich heute auf dem Territorium des ehemaligen römischen Reiches oder eines seiner Handelspartner befinden – oft nicht nachvollziehbar ist, woher genau das betreffende Objekt stammt und welche gesetzlichen Regelungen in dem jeweiligen Herkunftsstaat gelten. Erst Recht kann er nicht nachprüfen, ob die Behauptung eines Staates bzw. seiner zuständigen Behörde, erst vor weniger als einem Jahr Kenntnis von dem Objekt erlangt zu haben, tatsächlich zutrifft oder nicht.

Von einer Verlängerung der Frist ist daher auf jeden Fall abzusehen.

*14. Halten Sie eine Umkehr der Beweislastregelung, die den Besitzer obligatorisch zum Nachweis des rechtmäßigen Erwerbs verpflichtet, für eine wirkungsvolle und praktikable Möglichkeit, um auch Kulturgüter, die vor Inkrafttreten des Gesetzes nach Deutschland verbracht wurden unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen zu lassen?*

„Wirkungsvoll“ wäre eine solche Regelung wohl schon – allerdings vermutlich nicht in dem vom Gesetzgeber beabsichtigten Sinne. Wenn es um ein gestohlenen Kulturgut geht, muss im deutschem Recht der Besitzer im Fall der Geltendmachung eines Herausgabeanspruchs des bestohlenen Eigentümers ohnehin nachweisen, dass er bei seinem Erwerb gutgläubig war. In den meisten Fällen wird ihm aber selbst dann, wenn ihm dieser Nachweis gelingt, das nicht helfen, den Herausgabeanspruch abzuwehren, denn nach deutschem Recht kommt ein wirksamer Eigentumserwerb einer gestohlenen Sache selbst bei Gutgläubigkeit des Erwerbers nur unter den engen Voraussetzungen von § 935 Abs. 2 BGB (im vorliegenden Zusammenhang also nur im bei einem Erwerb im Rahmen einer öffentlichen Versteigerung) und sonst allenfalls gemäß § 937 BGB (Ersitzung) in Betracht.

Wenn es sich dagegen um ein („nur“) illegal exportiertes Kulturgut handelt, dann widerspricht es dem in einem Rechtsstaat geltenden Vertrauensgrundsatz, rückwirkend eine Regelung zu erlassen, die in bereits abgeschlossene Erwerbstatbestände eingreift. Dementsprechend sieht auch die UNESCO-Konvention selber ausdrücklich vor, dass Rückforderungsansprüche nur in den Fällen bestehen sollen, in denen ein Kulturgut *„nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens für beide betreffenden Staaten eingeführt wurde“* (vgl. Art. 7 b) (ii) der Konvention).

*15. Gibt es Länder, die zum Schutz ihres Kulturgutes die Beweislastumkehr festgesetzt haben? Und wenn, wie wird die Wirksamkeit eingeschätzt?*

Mir ist kein Land bekannt, das die Beweislast in diesem Sinne umgekehrt hat.

*16. Sind die derzeit im Gesetzentwurf vorgesehenen Aufzeichnungspflichten für eine Dauer von 10 Jahren – entgegen der ursprünglich vorgesehenen 30 Jahre – ausreichend?*

Eine Aufbewahrungsdauer von 6 bis 10 Jahren entspricht der im Handelsrecht (vgl. § 257 Abs. 4 HGB) und Steuerrecht (§ 147 Abs. 3 AO) üblichen Aufbewahrungsfrist. Eine darüber hinausgehende Pflicht zur Aufbewahrung von Unterlagen ist weder erforderlich noch zumutbar, zumal bei der derzeitigen Situation im deutschen Kunst- und Antiquitätenhandel viele Geschäfte noch vor Ablauf dieses Zeitraums schon nicht mehr existieren.

Die bereits bestehenden steuer- und handelsrechtlichen Aufzeichnungspflichten genügen im Übrigen auch inhaltlich bereits voll den Anforderungen der UNESCO-Konvention, so dass zusätzliche Aufzeichnungspflichten, so wie sie in § 18 des geplanten Umsetzungsgesetzes vorgesehen sind, überflüssig (und abgesehen davon auch wirkungslos, s.o. Ziff. 7) sind. Insofern sei noch einmal auf das britische Beispiel verwiesen: Großbritannien hat bei der Annahme der Konvention auch keine zusätzlichen Aufzeichnungspflichten für Kunsthändler eingeführt, sondern darauf verwiesen, dass die dort bestehenden steuerrechtlichen Buchführungspflichten völlig genügen, um die Vorgaben von Art. 10 (a) der Konvention zu erfüllen<sup>24</sup>. Die Briten haben aber keine strengeren Aufzeichnungspflichten, als sie derzeit in Deutschland existieren! Auch im Hinblick auf die Vermeidung zusätzlicher Wettbewerbsverzerrungen wäre es daher wünschenswert, wenn im Zuge der Umsetzung der UNESCO-Konvention auf übertriebene „deutsche Gründlichkeit“ verzichtet werden könnte – und das auch ganz im Sinne der aktuellen Bemühungen um Bürokratieabbau ...

*17. Sind alle Kulturgüter, die im Bestandsverzeichnis deutscher Museen aufgelistet oder sonst im Eigentum des Bundes oder der Länder stehen, in das Verzeichnis national wertvollen Kulturguts und damit in den Schutz durch die UNESCO-Konvention aufzunehmen? Wenn ja, welche Voraussetzungen wären dazu erforderlich?*

M.E. ist es nicht erforderlich, alle in den Beständen der Museen befindlichen Kulturgüter in das Verzeichnis national wertvollen Kulturguts aufzunehmen. Allein die Tatsache, dass ein Gegenstand dem Bestand eines deutschen Museums zugeordnet ist, impliziert für sich genommen noch nicht unbedingt, dass es sich auch tatsächlich um ein Kulturgut *von nationalem Wert* handelt. Hierauf sollte es aber bei der Auswahl der in das Verzeichnis aufzunehmenden Kulturgüter ankommen.

---

<sup>24</sup> Vgl. Anlage I, S. 5 und dazu bereits oben unter Fn. 11.

Erst Recht gelten vorstehende Ausführungen genauso für die (sonstigen) Kulturgüter im Eigentum des Bundes oder eines der Länder.

*18. Ist es zutreffend, dass der Handel von Gegenständen aus illegalen Grabungen künftig in Deutschland nicht strafrechtlich verfolgt werden kann und demzufolge diese Gegenstände frei gehandelt werden können, wenn nachgewiesen wird, dass sie bereits vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes aus dem Herkunftsland verbracht wurden?*

Das ist Unsinn. Völlig unabhängig von der Ratifizierung der UNESCO-Konvention und dem geplanten Umsetzungsgesetz gelten auch schon bisher die Strafvorschriften nach dem StBG. Daran wird sich auch mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes nichts ändern. Bei vorsätzlichem Handel mit Gegenständen aus illegalen Grabungen kommt daher auch in Zukunft – wie bisher auch schon – eine Strafbarkeit wegen Unterschlagung oder Hehlerei in Betracht. Speziell in Bezug auf irakische Kulturgüter existieren seit 2003 zusätzliche, strengere Regelungen, wonach sich ein Händler ggf. gem. § 34 AWG i. V. m. Art. 3 der „Irak-Verordnung“<sup>25</sup> strafbar macht. Darüber hinaus gibt es zwei Übereinkommen des Europarates<sup>26</sup>, aufgrund derer Objekte aus Straftaten (z.B. einer Fundunterschlagung) beschlagnahmt und in den Herkunftsstaat zurückgebracht werden können.

---

<sup>25</sup> Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 des Rates vom 07.07.03., ABl. L 169 vom 08.07.03, S. 6 – 23.

<sup>26</sup> Übereinkommen vom 1959, BGBl. 1964 II, S. 1369 und Übereinkommen vom 1990, BGBl. 1998 II, S. 520.