



<p>Deutscher Bundestag</p> <p>Ausschuss für Kultur u. Medien</p> <p>Ausschussdrucksache 18(22)129</p> <p>11.04.2016</p>
--

Fragenkatalog

Öffentliche Anhörung am 13. April 2016, PLH E.300

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts, BT-Drs.
18/7456

I. Definitionen und Begriffsbestimmungen

1. Wie ist aus Ihrer Sicht die Frage zu beantworten, was für uns als Gesellschaft heute und zukünftig national wertvolles und identitätsstiftendes Kulturgut ist? Welche Kriterien sollten hier zugrunde gelegt werden?

Antwort: Die Frage, welche Kulturgüter einer Gesellschaft als national wertvoll und identitätsstiftend gelten, kann nur in einem möglichst breit angelegten gesellschaftlichen Aushandlungsprozess anhand allgemeiner Kriterien, aber abhängig vom jeweiligen Einzelfall entschieden werden. Wichtig ist dabei, dass die für diesen Prozess geltenden Vorgaben nicht rigide sind und der Tatsache Rechnung tragen, dass sich gesellschaftliche Zuschreibungen an Kulturgüter mit der Zeit auch verändern können.

Der grundsätzlich dynamische Prozess einer Definition national wertvollen und identitätsstiftenden Kulturguts sollte allerdings unbedingt nach Kriterien erfolgen, die angemessen sachlich begründet, transparent und länderübergreifend vergleichbar sind. Ziel sollte es sein, zu einer weitgehenden Harmonisierung der Eintragungspraxis auf Landesebene zu kommen, um der nationalen Tragweite entsprechender Entscheidungen gerecht zu werden.

Positive oder negative Entscheidungen über eine Eintragung als national wertvolles Kulturgut sollten unter Angabe der jeweils zur Anwendung gelangten Kriterien veröffentlicht werden (vgl. die Entscheidungen zur Eintragung durch das UNESCO-Welterbekomitee). Dies erzeugt nicht nur Transparenz, sondern kann auch die öffentliche Diskussion über die gesellschaftliche Bedeutung von Kulturgut und dessen identitätsstiftende Wirkung befördern.

2. Wie bewerten Sie die im Gesetzentwurf verwandten Begriffsbestimmungen von „Kulturgut“, „nationalem Kulturgut“ und „national wertvollem Kulturgut“ und welche Definition würde Ihrer Auffassung nach der Vielfalt der Kulturgüter genügend Rechnung tragen? Kann Ihrer Meinung nach eine Präzisierung dieses Begriffs zur Klärung von Missverständnissen beitragen, und wie wäre ihr Vorschlag?

Antwort: Die im Gesetzentwurf verwendeten Definitionen von „Kulturgut“ und „nationalem Kulturgut“ befinden sich in Übereinstimmung mit den entsprechenden Definitionen in den einschlägigen Regelwerken der EU und der UNESCO. Sie definieren dabei nicht nur „Kulturgut“ in Deutschland, sondern umfassen - entsprechend dem Anwendungsbereich des Gesetzes in Umsetzung von EU- und UNESCO-Vorgaben - auch Kulturgut anderer Staaten. Sie müssen daher entsprechend weit gefasst sein, um dem



Rückgaberecht gesetzlich zu entsprechen. Welche Kulturgüter als „national wertvoll“ von einem Staat eingestuft werden, obliegt allein diesem (vgl. Art. 1 der „UNESCO-Konvention über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut“ von 1970). Daher trägt der Gesetzentwurf mit der Definition von „national wertvollem Kulturgut“ gerade dadurch nicht nur der Vielfalt der Kulturgüter in Deutschland (z. B. auch Archivgut) Rechnung, sondern auch der Tatsache, dass eine Definition national wertvollen Kulturguts immer auch eine Einzelfallentscheidung von Sachverständigen auf Grundlage transparenter, verbindlich festgelegter Kriterien sein muss (s. Antwort zu Frage 1). Die Systematik ist deutlich: „Kulturgut“ als Grundlage für den gesamten Anwendungsbereich des Gesetzes (§ 2). „Nationales Kulturgut“ hingegen als Oberbegriff für in Deutschland geschütztes Kulturgut (Kapitel 2: Abwanderungsschutz), darunter jenes in öffentlichen Museen (§ 6), und als Unterkategorie des „nationalen Kulturgutes“ jenes, das - gerade auch als Kulturgut in Privateigentum - als besonders bedeutsam in ein „Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes“ eingetragen wird (§ 6 Absatz 1, Nummer 1 und § 7). Darüber hinaus gehende „Präzisierungen“ könnten leicht zu begrifflichen Verengungen führen, was sachlich nicht angemessen wäre und der Intention des Gesetzes und seiner Systematik widersprechen würde.

3. Wie bewerten Sie den Vorschlag, die Definition für „national wertvolles“ Kulturgut um eine zeitliche Komponente zu erweitern, z. B. dass sich ein Objekt mindestens 50 Jahre auf Bundesgebiet befunden haben muss, um eingetragen zu werden? Würde eine solche Regelung der besonderen Geschichte der Bundesrepublik, insbesondere mit den Bemühungen um Rückgabe von Beutekunst aus dem Ausland, gerecht?

Antwort: Eine obligatorische ‚Mindestaufenthaltsdauer‘ von 50 Jahren für Kulturgut, das als national wertvoll eingetragen werden soll, erweist sich in mehrfacher Hinsicht als problematisch. So könnte Kulturgut, das als Folge des Zweiten Weltkriegs in einen anderen Staat verbracht worden ist, erst 50 Jahre nach seiner möglichen Rückgabe nach Deutschland als national wertvoll eingetragen werden, was nicht sinnvoll bzw. nicht im grundsätzlichen Interesse Deutschlands, besonders der Museen in Deutschland, ist. Außerdem könnte eine rigide ‚Sperrfrist‘ von 50 Jahren dazu führen, dass eine Eintragung als national wertvolles Kulturgut dadurch umgangen wird, dass das Kulturgut vor Ablauf dieser Frist kurzzeitig außer Landes gebracht wird, um dann wieder nach Deutschland mit einer erneut bei „0“ beginnenden Zeitrechnung eingeführt zu werden. Das bisherige Abwanderungsschutzrecht kam ohne eine solche Frist aus. Für eine Änderung besteht insofern keine Notwendigkeit.

4. Wie lässt sich die Definition von „Kulturgut“, worunter auch Objekte von „paläontologischem“ oder „numismatischem“ Wert fallen, in Abgrenzung zu archäologischem Kulturgut zweifelsfrei formulieren? Halten Sie die vorliegende Definition für ausreichend, um den besonderen Charakter dieser Objekte, z. B. als Massenware, gerecht zu werden? Wie sähen mögliche Klarstellungen aus?

Antwort: Die in § 2 des Gesetzentwurfs gebotenen Definitionen der Begriffe „Kulturgut“ (Absatz 1, Nummer 9) und „archäologisches Kulturgut“ (Absatz 1, Nummer 1) sind grundsätzlich ausreichend, hinreichend weit gefasst und befinden sich im Einklang mit deutschem und europäischem Recht sowie mit den einschlägigen Begriffsdefinitionen der „UNESCO-Konvention über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut“ von 1970.

Bei archäologischem Kulturgut, das nicht aus maschineller oder industrieller Serienfertigung stammt, von „Massenware“ zu sprechen, erscheint grundsätzlich problematisch, da die entsprechenden, stets in Handarbeit gefertigten Objekte Spezifika aufweisen können, die kulturgeschichtlich bedeutsam und



damit wissenschaftlich relevant sind, abhängig nicht zuletzt auch vom jeweiligen Fundort. Auch archäologische Kulturgüter wie etwa unter Verwendung von Modellen hergestellte Terrakotta-Objekte können damit nicht als „Massenware“ klassifiziert werden.

Sollte der Gesetzgeber die Einführung einer Unterkategorie „numismatisches Massengut“ innerhalb der Kategorie „archäologisches Kulturgut“ in Erwägung ziehen, wäre die Festlegung von belastbaren, *wissenschaftlich begründeten* Kriterien (keine Wertgrenzen [!]) zur Kennzeichnung solcher „numismatischer Massengüter“ notwendig, die gewährleisten, dass alle numismatischen Kulturgüter, die von besonderem künstlerischem, geschichtlichem, wissenschaftsgeschichtlichem oder archäologischem Wert sind, nach wie vor effektiv geschützt sind.

5. Der vorliegende Gesetzentwurf definiert „national wertvolles“ Kulturgut als ein Objekt oder einen Sammlungszusammenhang, der „besonders bedeutsam“ für die Kulturgeschichte der Bundesrepublik ist und entsprechend eingetragen werden muss (§ 7 Absatz 1). Halten Sie diese Schutzgrundlage für sachgerecht? Wie würde sich eine Verengung der Definition auswirken, beispielsweise indem die „Einzigartigkeit“ eines Objektes als Grundlage für eine Eintragung benannt wird?

Antwort: Die im vorliegenden Gesetzentwurf gewählten Formulierungen (§ 7 Absatz 1) sind durchaus sachgerecht (s. Antwort zu Fragen 1 und 2). Eine Verengung der Definition ist nicht wünschenswert, da sie dem dynamischen Charakter des gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses zuwiderliefe. Die „Einzigartigkeit“ eines Objekts als Kriterium für eine mögliche Definitionsverengung erscheint dabei besonders ungeeignet, da auch die „Einzigartigkeit“ von Kulturgütern einer Definition bedürfte und – sollte es um Einzigartigkeit im Sinne bekannter Exemplare gehen – auch solche Kulturgüter, die nur in wenigen Exemplaren vorliegen (z. B. seltene Druckgrafiken), im Bedarfsfall als national wertvolles Kulturgut eingetragen werden können sollten.

II. Konsequenzen für die Pflege „national wertvollen Kulturguts“

6. Welche Ableitungen sind Ihrer Meinung nach mit der Deklaration eines Kulturgutes als „national wertvoll“ verbunden? Sollten im Rahmen der Novellierung verbindliche Regelungen für den Erhalt, die Pflege, den Verkauf und die öffentliche Zugänglichmachung dieser Kulturgüter getroffen werden, und wenn ja, in welcher Form könnte dies geschehen? Sollten sich diese Vorgaben auch auf „national wertvolles Kulturgut“ in Privatbesitz beziehen?

Antwort: § 18 („Beschädigungsverbot“) und § 19 („Mitteilungspflichten“) regeln die Verpflichtungen des Besitzers von national wertvollem Kulturgut in maßvoller und sachlich angemessener Weise. Die öffentliche Zugänglichmachung kann dabei bestenfalls als Empfehlung, nicht aber als Auflage formuliert werden, da damit bei Kulturgut in Privatbesitz ein unangemessener Eingriff in die Privatsphäre gegeben wäre. Auch denkmalgeschützte Gebäude in Privatbesitz sind nicht zwangsläufig öffentlich zugänglich. Bereits jetzt bestehen hinreichende Anreize für Privatpersonen, Kulturgut als Leihgaben an öffentliche Einrichtungen zu geben.

III. Eintragungsverfahren

7. Sollte die Zustimmung des Sachverständigenausschusses zwingende Voraussetzung für die Eintragung durch die Oberste Landesbehörde sein? Wie bewerten Sie den Einwand, dass die Voten der Sachverständigenausschüsse, die über eine Eintragung in die Liste „national wertvoller Kulturgüter“



entscheiden, für die zuständigen Obersten Landesbehörden verbindlich sein sollen? Inwieweit stehen die beabsichtigten Regelungen in § 14 im Einklang mit dem Demokratieprinzip des Artikels 20 Absatz 1 GG respektive seinen Entsprechungen in den Landesverfassungen?

Antwort: Im Sinne einer rein sachlich begründeten Eintragung von national wertvollem Kulturgut sollte die Zustimmung des Sachverständigenausschusses zwingende Voraussetzung für die Eintragung durch die Oberste Landesbehörde sein, wie vom Regierungsentwurf vorgesehen. Dies beugt auch einer möglichen unbotmäßigen politischen Beeinflussung des Expertenvotums vor.

8. Wie beurteilen Sie die vorgesehene Möglichkeit des für Kultur und Medien zuständigen Mitgliedes der Bundesregierung, selber ein Eintragungsverfahren einzuleiten, auch über die zuständige Landesbehörde hinweg?

Antwort: Diese Möglichkeit ist bereits in § 3 Absatz 2 des derzeit geltenden Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung vorgesehen und stellt daher keine Neuerung des vorliegenden Gesetzentwurfs dar. Die Regelung ist sinnvoll und hat sich in der Praxis bewährt. Sie sollte daher „zur Wahrung eines gesamtstaatlichen Interesses“ (vgl. § 14 Absatz 5 KGSG-E) unverändert bleiben.

IV. Ein- und Ausfuhrbestimmungen

9. Worin sehen Sie die Problematik in der Praxis bei den Einfuhrvorschriften nach § 29 ff.?

Antwort: Ich sehe keine grundsätzliche Problematik in der Praxis bei den Einfuhrvorschriften nach §§ 28 ff. Das in § 28 vorgesehene „Einfuhrverbot“ ist eine der entscheidenden Neuerungen des Gesetzes, um gegen den illegalen Handel mit Kulturgut vorzugehen. Zukünftig muss der Nachweis der rechtmäßigen Einfuhr (§§ 28, 30) geführt werden. Gerade bei archäologischem Kulturgut erfordern nahezu alle Staaten mit reichem kulturellem Erbe schon seit Jahrzehnten eine Ausfuhrgenehmigung.

10. § 30 Satz 1 fordert die generelle Pflicht, bei der Einfuhr geeignete Unterlagen mit sich zu führen, mit denen eine rechtmäßige Einfuhr nachgewiesen werden kann. In Satz 2 wird ausgeführt, dass dies „insbesondere“ Ausfuhrgenehmigungen des Herkunftslandes (sofern erforderlich) sein können. Sind Fälle denkbar, bei denen dies nicht möglich ist? Wie könnte der Paragraph gegebenenfalls angepasst werden? Könnte man auch daran denken, dass einerseits nur vorhandene Unterlagen mitzuführen sind und andererseits ergänzend eine Nachforschungspflicht zu konstituieren, wenn die Gesamtumstände den Verdacht ergeben, dass es sich um Raubkunst oder Objekte aus Ausgrabungen handeln könnte? Oder ist das ausreichend in § 41 Abs. 2 geregelt?

Antwort: Eine Anpassung des § 30 ist nicht geboten. § 30 ist eine wesentliche Grundlage für die effektive Umsetzung der „UNESCO-Konvention über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut“ von 1970 in deutsches Recht. Jegliche Aufweichung der dort formulierten Anforderungen an die rechtmäßige Einfuhr von Kulturgut ist daher zu vermeiden.

11. Befürworten Sie die Forderung nach einem sogenannten Negativattest (laissez passer), also dem Betroffenen die Möglichkeit einzuräumen, verbindlich feststellen zu lassen, dass das ihm gehörende Kulturgut nicht als „national wertvolles Kulturgut“ eingestuft wird? Wäre diese Möglichkeit sinnvoll und der damit verbundene Umsetzungsaufwand auf Seiten der Länder aus Ihrer Sicht vertretbar?



Antwort: Hier gilt es zu differenzieren: Ein Negativattest, das dem Eigentümer bescheinigt, dass sein Kulturgut nicht „national wertvoll“ ist, kann im Grunde schon jetzt durch einen Antrag auf Eintragung (der dann negativ beschieden wird) erlangt werden (§ 14 Abs. 1). Eine solche Regelung klarer aufzunehmen, kann unter engen Voraussetzungen sinnvoll sein, um dem Eigentümer Rechtssicherheit zu verschaffen. Eine Regelung hinsichtlich eines „laissez passer“ könnte hingegen unter bestimmten, klar definierten Bedingungen sinnvoll sein, so etwa, wenn Kulturgut nur kurzfristig aus dem Ausland nach Deutschland eingeführt wird, um innerhalb einer gesetzlich zu regelnden, kurzen Frist wieder verkauft werden zu können (z. B. 2 Jahre), ohne dass es hierfür einer Ausfuhrgenehmigung bedarf.

12. Wie bewerten Sie die Forderung, die Höchstfrist für das freie Geleit von Kulturgütern zu Ausstellungszwecken (§§ 73 ff) nicht zu begrenzen, sondern in das Ermessen der zuständigen Behörde zu stellen?

Antwort: Die im Gesetzentwurf vorgesehene Begrenzung der Höchstfrist für das freie Geleit von Kulturgütern zu Ausstellungszwecken ist sinnvoll und notwendig. Der Verzicht auf eine solche zeitliche Begrenzung würde für die betroffenen Kulturgüter de facto eine „immunity from seizure“ konstituieren und das Klagerecht einer gegebenenfalls geschädigten Partei zeitlich unbegrenzt außer Kraft setzen. Dies wäre mit rechtsstaatlichen Prinzipien nicht vereinbar. Eine zeitliche Begrenzung ist daher geboten.

V. Wert- und Altersgrenzen

13. Der Gesetzentwurf will die Ausfuhr von Kulturgut neu regeln und Ausfuhrvorbehalte, wie sie bereits für Drittstaaten (Ausfuhr aus der EU) gelten, auch auf den Handel im Binnenmarkt anwenden. Anhand bestimmter Wert- und Altersgrenzen bedarf es daher zukünftig auch für den Binnenmarkt einer Ausfuhrgenehmigung für Kulturgut. Halten Sie die vorgeschlagenen Regelungen für sachgerecht? Wäre für Höhe und Alter eine Übernahme der Wert- und Altersgrenzen, wie sie im Anhang der EU VO Nr. 116/2009 festgelegt sind und von vielen europäischen Mitgliedstaaten auch übernommen wurden, angemessen? Was spricht für eine Erhöhung der Wert- und Altersgrenzen?

Antwort: Eine Ergänzung der bisher bestehenden gesetzlichen Regelungen für die Ausfuhr von Kulturgut in Drittstaaten (außerhalb der EU, z. B. Schweiz, USA) ist deswegen notwendig, weil diese bislang durch die Ausfuhr von Kulturgut über andere Staaten des EU-Binnenmarktes umgangen werden konnten. Im Sinne eines effektiven Abwanderungsschutzes von Kulturgut und mit Blick auf eine effektive Umsetzung der „UNESCO-Konvention über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut“ von 1970 (insbesondere Artikel 10 Buchstabe a) in deutsches Recht ist es geboten, diese durch die Schaffung des Binnenmarktes seit 1993 bestehende Gesetzeslücke zu schließen. Die gegenüber der EU VO Nr. 116/2009 angepassten Alters- und Wertgrenzen sind zeitgemäß. Die angehobenen Wertgrenzen tragen den gestiegenen Preisen im Kunsthandel Rechnung, sollten im Gesetzentwurf aber nicht weiter angehoben werden.

14. Sollten die für eine Ausfuhrgenehmigung maßgeblichen Wertgrenzen für Sammlungen (gemäß Ziff. 13 der Tabelle in der Begründung zu § 24 Abs. 2) angehoben werden?



Antwort: Eine weitere Anhebung - über die bereits gesetzlich vorgenommene Verdoppelung (statt 50.000 jetzt 100.000 Euro, vgl. Übersicht in der Gesetzesbegründung zu § 24) - der für eine Ausfuhrgenehmigung maßgeblichen Wertgrenze für Sammlungen erscheint nicht geboten.

15. Würden Sie eine Anhebung der Wertgrenzen auch für andere Kulturgüter begrüßen? Wäre die Zahl der erforderlichen Genehmigungen und der bürokratische Aufwand bei den zuständigen Landesbehörden für Sie ein Argument in diesem Zusammenhang?

Antwort: Die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen, bereits teilweise mehr als verdoppelten Wertgrenzen sind angemessen und sollten derzeit nicht angehoben werden. Die Wertgrenzen in Großbritannien und Frankreich für die Ausfuhr in den Binnenmarkt orientieren sich an der EU-Verordnung Nr. 116/2009 und liegen damit deutlich unter denen, die § 24 des Gesetzentwurfs jetzt vorsieht. Eine zukünftige Anpassung der Wertgrenzen ist aber jederzeit nach § 24 Absatz 3 möglich. Daher besteht aktuell kein zusätzlicher Regelungsbedarf.

VI. Sorgfaltspflichten

16. § 42 fordert Sorgfaltspflichten beim gewerblichen Inverkehrbringen von Kulturgut. Dabei sind einige Bestimmungen nach § 42 Satz 1 Nummer 3 bis 7 nur nach Maßgaben der „wirtschaftlichen Zumutbarkeit“ zu erfüllen. Birgt diese Formulierung Ihrer Meinung nach die Gefahr, die intendierten Schutzwirkungen für Kulturgut zu umgehen?

Antwort: Die Erfüllung von Sorgfaltspflichten beim gewerblichen Inverkehrbringen von Kulturgut an die Maßgabe des zumutbaren Aufwands, insbesondere der wirtschaftlichen Zumutbarkeit, zu koppeln, berücksichtigt allein die Interessen des Handels. Eine solche Koppelung ist jedoch weder mit den Prinzipien der „UNESCO-Konvention über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut“ von 1970 noch mit Handlungsrichtlinien und professionellen Standards zu vereinbaren, die etwa die „Ethischen Richtlinien für Museen von ICOM“ des Internationalen Museumsrats im Bereich der Sorgfaltspflichten beim Erwerb von Kulturgut vorsehen (Kapitel 2). Der Gesetzentwurf bleibt damit klar hinter den ethischen Grundsätzen zurück, die von zwischenstaatlichen Organisationen wie der UNESCO eingefordert und von zahlreichen Kultureinrichtungen auf der ganzen Welt längst umgesetzt werden.

Die im Rahmen des aus Mitteln des BMBF finanzierten, interdisziplinären Dunkelfeldforschungsprojekts „ILLICID“ zum illegalen Handel mit Kulturgütern in Deutschland am Vorderasiatischen Museum der Staatlichen Museen zu Berlin – Stiftung Preußischer Kulturbesitz durchgeführten Untersuchungen zeigen außerdem, dass fehlende, lückenhafte oder verschleiernde Provenienzangaben, unzureichende Dokumentations- und Aufzeichnungsstandards sowie das weitgehende Fehlen von Ausfuhrgenehmigungen des jeweiligen Herkunftsstaates die eindeutige Feststellung von Legalität und Authentizität von im Handel angebotenen archäologischen Kulturgütern außerordentlich erschweren oder unmöglich machen.

Dies kann auch nicht im Interesse des Kunsthandels sein, dessen Kunden Rechtssicherheit und Verbraucherschutz erwarten. Insofern erscheint eine Koppelung der Sorgfaltspflichten beim gewerblichen Inverkehrbringen von Kulturgut an die Maßgabe des zumutbaren Aufwands, insbesondere der wirtschaftlichen Zumutbarkeit, auch für den Handel letztlich kontraproduktiv und sollte daher gerade auch



im Interesse des Verbraucherschutzes und der durch den Gesetzentwurf intendierten Stärkung des Kunsthandelsstandorts Deutschland aufgegeben werden.

17. Die erhöhte Sorgfaltspflicht beim gewerblichen Inverkehrbringen in § 44 ist nicht gekoppelt an die „wirtschaftliche Zumutbarkeit“. Ist eine Begrenzung des Aufwands im Hinblick auf Artikel 14 GG rechtlich geboten?

Antwort: Die erhöhten Sorgfaltspflichten nach § 44 sind sachlich eng umrissen und durchaus angemessen. Es ist sehr zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf die „Roten Listen“ des Internationalen Museumsrates ICOM erstmalig gesetzlich verankert. Im Übrigen siehe Antwort zu Frage 16.

18. Sorgfaltspflichten gelten nach § 42 ff. für Kulturgüter, die einen Wert von mehr als 2.500 Euro haben, oder archäologische Kulturgüter ab einem Wert von 100 Euro. Halten Sie diese Wertgrenzen für angemessen bzw. welche Wertgrenzen sind in Ihren Augen sachgerecht?

Antwort: Wertgrenzen für archäologische Kulturgüter erscheinen grundsätzlich unangemessen, da sie weder mit Standards des internationalen Rechts noch wissenschaftlich zu begründen sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn an diese Wertgrenzen bestimmte Sorgfaltspflichten geknüpft sind (siehe Antwort zu Frage 16). Es handelt sich bei den in § 42 Absatz 3, Nummer 1 und 2, für archäologische Kulturgüter festgelegten Wertgrenzen um eine Regelung, die allein auf Erwägungen der Zumutbarkeit sowie der Praktikabilität für den Handel basiert.

Dem steht einerseits entgegen, dass weder die „UNESCO-Konvention über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut“ von 1970, auf deren effektive Umsetzung in deutsches Recht der vorliegende Gesetzentwurf abzielt, noch die nationale Gesetzgebung derjenigen Mitgliedstaaten der UNESCO, die keine Ausfuhr archäologischer Kulturgüter zulassen, Wertgrenzen für archäologische Kulturgüter oder für die im Umgang mit archäologischen Kulturgütern anzuwendenden Sorgfaltspflichten kennt. Auch EU-Recht sieht mit der Neufassung der Richtlinie zur Rückgabe von Kulturgut (Richtlinie 2014/60/EU) durch die Streichung des Annexes (mit Alters- und Wertgrenzen) ausdrücklich keine Wertgrenzen mehr vor. Dem sollte gesetzgeberisch gefolgt werden.

Andererseits ist auch aus Sicht der Altertumswissenschaften eine Klassifizierung von archäologischen Kulturgütern nach ihrem materiellen Wert bzw. nach ihrem Handelswert außerordentlich problematisch. Jedes archäologische Kulturgut, ganz gleich, aus welchem Material es besteht, in wie vielen vergleichbaren Exemplaren es bezeugt oder wie gut es erhalten ist, ist ein Unikat, dessen Verlust grundsätzlich unersetzlich ist. Für Altertumswissenschaftlerinnen und Altertumswissenschaftler, die aus archäologischen Kulturgütern mit wissenschaftlichen Methoden Menschheits- und Kulturgeschichte erschließen, ist jedes noch so kleine Fragment bedeutsam, kann selbst der Abschlag, der bei der Herstellung eines Steinwerkzeugs entsteht, wichtige Informationen über vergangene Lebenswelten enthalten. Eine *individualisierte Dokumentations-, Provenienzprüfungs- und Aufzeichnungspflicht* nach § 42 des Gesetzentwurfs für *alle* archäologischen Kulturgüter ist daher nur folgerichtig.

Wer überdies im Sinne der „UNESCO-Konvention über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut“ von 1970 erreichen will, dass Raubgrabungen und illegaler Handel weltweit eingedämmt werden, darf nicht für vorgeblich weniger wertvolle archäologische Kulturgüter geringere Sorgfaltspflichten vorsehen. Denn es sind ja gerade die kleineren archäologischen Objekte, die aufgrund leichter Transportierbarkeit und entsprechend hoher



Handelbarkeit an zahllosen archäologischen Stätten nicht nur im Nahen Osten systematisch illegal ausgegraben und illegal gehandelt werden. Aktuelle Daten der türkischen Behörden zu den im Jahr 2015 von Privatpersonen illegal aus Syrien ausgeführten und konfiszierten archäologischen Objekten bestätigen dies eindrucksvoll. Der Schaden, der dadurch den Kulturerbestätten, dem archäologischen Kontext sowie dem wissenschaftlichen Informationsgehalt der Objekte und damit dem kulturellen Erbe der Menschheit insgesamt zugefügt wird, ist tatsächlich immens.

Das politische Signal, das mit einer Lockerung der Sorgfaltspflichten für archäologische Kulturgüter unterhalb bestimmter Wertgrenzen nicht nur an diejenigen ausländischen Staaten, die massiv von Raubgrabungen und Plünderungen betroffen sind, sondern auch an diejenigen Personen gesendet wird, die archäologische Stätten für den illegalen Handel mit Kulturgütern systematisch plündern und damit zweifellos auch kriminelle und terroristische Aktivitäten finanzieren, widerspricht damit der Intention des vorliegenden Gesetzentwurfs sowie dem Geist der „UNESCO-Konvention über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut“ von 1970.

Darüber hinaus sind auch praktische Probleme mit der Einführung von Wertgrenzen für archäologische Kulturgüter nach § 42 Absatz 3 verbunden. Um welchen Wert soll es sich dabei handeln? Der Materialwert, der übliche Versicherungswert in einem Museum, der Handelswert oder der Startpreis bei Internet-Auktionen? Und wer stellt einen solchen Wert amtlich fest? Ist der damit verbundene behördliche Aufwand verhältnismäßig? Stehen entsprechend viele Expertinnen und Experten zur Verfügung? Wertgrenzen werfen also mehr Fragen auf, als sie einen tatsächlichen Nutzen bringen.

Schließlich liegen belastbare Hinweise darauf vor, dass mit einer Einführung von Wertgrenzen für archäologische Kulturgüter nach § 42 Absatz 3 der Anreiz erhöht würde, archäologische Objekte zu zerstören, um die weniger wertvollen Fragmente mit gelockerten Sorgfaltspflichten in den gewerblichen Verkehr zu bringen und/oder diese nach gewisser Zeit wieder zusammensetzen und dann für einen erheblich höheren Verkaufspreis in den Verkehr zu bringen. Zahlreiche Fälle in der Vergangenheit belegen solche Praktiken. Der Zerstörung von archäologischem Kulturgut würde damit noch Vorschub geleistet.

Für archäologische Kulturgüter und die auf sie anzuwendenden Sorgfaltspflichten kann es demnach nur eine Wertgrenze geben: 0 Euro.

19. Sollten die zusätzlichen Sorgfaltspflichten für den gewerblichen Handel (§ 42 ff.) mit Bild- und Tonträgern entfallen?

Antwort: Ja, so wie im Gesetzentwurf vorgesehen.

Ist der Bezug auf ein „Einzelstück“ hinreichend eingrenzbar? Woran kann sich ein Schätzwert orientieren?

Antwort: Siehe Antwort zu Frage 18.

VII. Illegaler Handel

20. Wie bewerten Sie die Verknüpfung der im Gesetzentwurf formulierten Nachweis- und Sorgfaltspflichten für die Herkunft und die rechtmäßige Einfuhr von archäologischem Kulturgut mit dem Kri-



terium der Zumutbarkeit? Sind die im Gesetzentwurf gefassten Pflichten und Sanktionsmöglichkeiten ausreichend, um den illegalen Handel wirkungsvoll unterbinden zu können?

Antwort: Siehe Antworten zu Fragen 16 und 18.

21. Wie bewerten Sie die im Gesetzentwurf enthaltenen Abschnitte, die sich auf die Ein- und Ausfuhrbestimmungen sowie die Rückgabe von Kulturgütern beziehen, mit Blick auf archäologische Kulturgüter? Wo sehen Sie für den Schutz von archäologischen Kulturgütern und das Ziel des vorliegenden Gesetzentwurfs, den illegalen Handel mit Kulturgut zu erschweren, noch Nachbesserungsbedarf?

Antwort: Siehe Antworten zu Fragen 16 und 18.

Weiterer Nachbesserungsbedarf besteht mit Blick auf § 2 Absatz 1, Nummer 8. Dort sollte die Definition des Inverkehrbringens um das „vorrätig halten zum Verkauf oder sonstiger Abgabe“ ergänzt werden. Der aktuelle Gesetzentwurf würde damit das Inverkehrbringen in Anlehnung an § 4 Arzneimittelgesetz, § 7 Nr. 18 Bundesnaturschutzgesetz, § 3 Nr. 1 Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch sowie § 2 Nr. 18 Weingesetz definieren.

Durch die Ergänzung würde gewährleistet, dass auch für solche Kulturgüter, die nicht in Ladengeschäften angeboten, sondern mit dem Ziel der gewerblichen Abgabe etwa in Lagerräumen oder Werkstätten gelagert werden, die §§ 40, 41 und 42 des Gesetzentwurfs gelten. Da archäologische Kulturgüter vor der gewerblichen Abgabe vielfach über längere Zeiträume hinweg außerhalb von Ladengeschäften gelagert werden, erscheint eine entsprechende Anpassung von § 2 Absatz 1, Nummer 8 mit Blick auf die allgemeine Zielrichtung des Gesetzentwurfs und die angestrebte Eindämmung des illegalen Handels mit Kulturgütern dringend geboten.

VIII. (Natur-)Wissenschaft und Forschung

22. Inwieweit tangieren die vorgesehenen Regelungen die Anliegen von Wissenschaft und Forschung, insbesondere naturwissenschaftliche und paläontologische Sammlungen betreffend?

Antwort: Aus Sicht der Altertumswissenschaften leisten die vorgesehenen Regelungen einen wesentlichen Beitrag zum Schutz von Kulturgütern gegen Zerstörung, Plünderung und illegalen Handel. Sie werden damit eine durchaus positive Wirkung auf die altertumswissenschaftliche Forschung haben, die unmittelbar von der Integrität archäologischer Fundzusammenhänge sowie archäologischer Kulturgüter profitiert. Dies dürfte entsprechend auch für die naturwissenschaftliche Forschung gelten.

23. Wie wirkt sich ein Beschädigungsverbot für eingetragenes Kulturgut (§18) auf naturwissenschaftliche Güter aus, die auf der Liste „national wertvollen“ Kulturgutes stehen? Wie wären hier Regelungen zu fassen, die eine sachgerechte, auch invasive wissenschaftliche Erforschung und Präparation solcher Objekte zulassen?

Antwort: § 18 stellt keinen Widerspruch zur gegebenenfalls notwendigen wissenschaftlichen Erforschung und Präparation von naturwissenschaftlichen Gütern dar, da er die „fachgerechte[n] Konservierung und Restaurierung“ explizit vorsieht. Ferner sei darauf hingewiesen, dass § 18 sich nur auf einge-



tragenes, als „national wertvolles Kulturgut“ bezieht, nicht auf „nationales Kulturgut“ in öffentlichen Museen.

24. Sehen Sie in dem Gesetzentwurf Anwendungsprobleme für naturwissenschaftliche Forschungs- und Sammlungsarbeit, insbesondere durch die weit gefasste Kulturgutdefinition in § 2?

Antwort: Nein. Vgl. im Übrigen Antwort auf Frage 2.

25. In welcher Form könnten die im Gesetzentwurf gefassten Regelungen mit denjenigen Melde-, Aufbewahrungs-, Auskunfts- und Mitwirkungspflichten im Gesetz zur Umsetzung der Verpflichtungen nach dem Nagoya-Protokoll in Einklang gebracht werden, um so den besonderen Anforderungen der naturwissenschaftlichen Sammlungen gerecht zu werden?

Antwort: Der Gesetzentwurf tangiert das Nagoya-Protokoll nicht. Insofern besteht kein Anpassungsbedarf.

IX. Umsetzung der UNESCO-Konvention

26. Wie schätzen Sie die Umsetzung der „UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“ von 1970 durch den vorliegenden Gesetzentwurf ein und wo sehen Sie in diesem Zusammenhang noch Änderungsbedarf?

Antwort: Der vorliegende Gesetzentwurf ist ein international herausragender Meilenstein auf dem Weg zur effektiven Umsetzung der „UNESCO-Konvention über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut“ von 1970 in deutsches Recht. Wie in den Antworten zu den Fragen 16, 18 und 21 dargelegt, tragen derzeit jedoch einzelne Regelungen des Gesetzentwurfs allein dem grundsätzlich berechtigten Interesse des Handels bzw. der privaten Sammler Rechnung. Diese pragmatischen, realpolitischen Zugeständnisse an die genannten Interessengruppen bergen jedoch die Gefahr, die Effektivität des Gesetzentwurfs im Vorgehen gegen den illegalen Handel mit Kulturgütern zu verringern und damit einer durchweg konsequenten Umsetzung der UNESCO-Konvention von 1970 entgegenzustehen.

X. Bürokratie- und Kostenaufwand

27. Wie hoch schätzen Sie den Erfüllungsaufwand und die finanziellen Mehrkosten auf Seiten des Bundes und der Länder ein? Sind die im Gesetz vorgesehenen Aufbewahrungsfristen (30 Jahre) angemessen oder reichen wie in anderen Rechtsbereichen (Steuerrecht) auch kürzere Fristen aus?

Antwort: Ich habe keine Veranlassung, den im Gesetzentwurf veranschlagten Erfüllungsaufwand in Frage zu stellen. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Aufbewahrungsfrist von 30 Jahren ist angemessen, da sowohl die Regelverjährung nach der EU-Richtlinie 2014/60/EU als auch die Verjährung eines Herausgabeanspruchs nach § 985 BGB 30 Jahre beträgt. Entsprechend sollte hier eine Aufbewahrungsfrist von 30 Jahren gelten. Ohnehin sollten Ausfuhrdokumente und Nachweise der Provenienz nie vernichtet werden (auch nach 30 Jahren nicht). Vielmehr sind sie auch aus kulturwissenschaftlicher Sicht Teil des jeweiligen Kulturguts und daher zusammen mit diesem zu erhalten und zu bewahren. Das Kulturgütertransfergesetz der Schweiz sieht ebenfalls eine 30-jährige Aufbewahrungspflicht vor (Artikel 16



Absatz 3), auch Österreich sieht im derzeitigen Gesetzentwurf eine Aufbewahrungsfrist von 30 Jahren vor.

XI. Vorkaufsrecht

28. Ein zentraler Kritikpunkt der Debatte sind faire Kompensationen für verkaufswillige Eigentümer von Kulturgut, deren Eigentum auf die Liste „national wertvoller“ Kulturgüter eingetragen wird. Ein hierbei oft debattierter Vorschlag ist die Einführung eines staatlichen Vorkaufsrechts nach dem sogenannten „englischen Modell“. Bitte zeigen Sie Vor- und Nachteile einer Einführung eines solchen Modells auf. Was würde eine Einführung des Vorkaufsrechts für die bereits eingetragenen Kulturgüter bedeuten?

Antwort: Das sogenannte ‚britische Modell‘ hat sich in der Praxis nicht bewährt, da es nicht gewährleisten konnte, dass national wertvolles Kulturgut effektiv vor der Abwanderung geschützt wurde. Tatsächlich ist es nach diesem Modell auch nicht der Staat, der sich direkt am Ankauf von Kulturgut für die öffentliche Hand beteiligt. Vielmehr geht es darum, private Käufer, öffentliche Institutionen oder private Sponsoren für einen Kauf entsprechender Kulturgüter zu interessieren, die ihrerseits dafür verantwortlich sind, die notwendigen finanziellen Ressourcen zu mobilisieren. Dies hat dazu geführt, dass nur verhältnismäßig preisgünstige Kulturgüter in Großbritannien gehalten werden konnten. Aufgrund seiner massiven Kritik an diesem Modell hat der britische Art Fund unlängst alle Fundraising-Kampagnen zum Ankauf von national wertvollem Kulturgut eingestellt. Insofern ist das „britische Modell“ hier kein Vorbild für den deutschen Abwanderungsschutz.

Der im April 2013 vorgelegte Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz (BT-Drucksache 17/13378), der seinerzeit von Bundestag und Bundesrat erbeten wurde, führt im Übrigen bereits aus, dass eine Übernahme des ‚britischen Modells‘ in das deutsche Kulturgutschutzrecht nicht in Frage kommt. Hierin bestand seinerzeit Konsens zwischen Bund und Ländern.

XII. Zoll

29. Wie bewerten Sie die aktuell im Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts enthaltenen Regelungen zu den Aufgaben und Befugnissen der Zollbehörden? Welchen Nachbesserungsbedarf sehen Sie hier insbesondere, was die Kontrolle der Ein- und Ausfuhr von (archäologischen) Kulturgütern betrifft?

Antwort: § 81 des Gesetzentwurfs regelt die Mitwirkung der Zollbehörden effektiv und angemessen. Der Gesetzentwurf setzt damit die entsprechenden Empfehlungen im Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz (BT-Drucksache 17/13378) vollumfänglich um.

Ungeachtet dessen gilt nach wie vor die ebenfalls im Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz niedergelegte Feststellung, dass „unabhängig von einer gesetzlichen Regelung der Mitteilungs- und Mitwirkungsbefugnis für den Zoll ... die Schulung und Sensibilisierung des Zolls ein entscheidendes Kriterium für die Anwendung der gesetzlichen Vorgaben“ ist. Es erscheint daher dringend geboten, gegebenenfalls auch in Kooperation mit der *World Customs Organization* entsprechende Aus- und Weiterbildungsangebote zu konzipieren und flächendeckend einzuführen.



XIII. Sonstiges

30. Könnte man mit Blick auf § 40 auch daran denken, eine Pflicht zur Rückabwicklung zu konstituieren und die Schadenersatzpflicht für das Inverkehrbringen auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit zu beschränken?

Antwort: Nein. Dies würde zu einer Aushöhlung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Sorgfaltspflichten führen und damit der zentralen Intention des Gesetzentwurfs zuwiderlaufen (siehe Antworten zu Fragen 16, 18 und 21). Auch in anderen Bereichen des Handels (z. B. bei der allgemeinen Produkthaftung) besteht eine Begrenzung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit nicht. Eine solche Begrenzung wäre völlig unverhältnismäßig.

31. Der Schutzzweck des Ausfuhrverbotes von national wertvollen Kulturgütern wird damit begründet, dass sie identitätsstiftend für Deutschland sind. Es wird hierzu vereinzelt vorgetragen, dass das Gesetz aber gerade nicht vorschreibt, solche Kulturgüter öffentlich zugänglich zu machen. Daher sei die Erreichung des Gesetzeszwecks zweifelhaft, so dass damit der Eingriff in das Eigentumsrecht unverhältnismäßig wäre. Wie ist dieses Argument zu bewerten?

Antwort: Siehe auch Antwort zu Frage 6. Selbst wenn Kulturgüter zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht öffentlich zugänglich sind, bedeutet dies keineswegs, dass sie etwa für Wissenschaft und Forschung verloren sind oder nicht zu einem späteren Zeitpunkt zugänglich gemacht werden können. Primär geht es um den Schutz, nicht um den öffentlichen Zugang. In Analogie zum Denkmalschutzrecht sollte eine öffentliche Zugänglichkeit national wertvoller Kulturgüter nicht zwingend vorgeschrieben werden. Sie ist zwar wünschenswert, aber kann keine Voraussetzung für eine Unterschutzstellung sein.

32. Welche Bedeutung hat die vom Bundesrat vorgeschlagene Beweislastumkehr zugunsten des Herkunftsstaates in Ergänzung zur Stichtagsregelung in § 52?

Antwort: Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Regelungen zur *widerleglichen Vermutung* bei Kulturgütern, bei denen sich nicht klären lässt, ob das Kulturgut nach dem 26. April 2007 aus dem Hoheitsgebiet des Vertragsstaates verbracht worden ist, ist für die Effektivität des Gesetzentwurfs insgesamt sowie für die Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Rückgabeansprüche der UNESCO-Vertragsstaaten *zwingend erforderlich*. Auch für das präventive und repressive Vorgehen gegen den illegalen Handel mit Kulturgütern sind diese Regelungen daher unverzichtbar.

33. Sehen Sie eine Gefahr, dass aus der generellen, gesetzlichen Unterschutzstellung öffentlicher Sammlungen, sofern sie die Voraussetzungen des § 6 I Nr. 2-4 erfüllen, als nationales Kulturgut Einschränkungen in der Handlungsfreiheit für Museumsdirektoren, Sammlungsleiter u. a. entstehen könnten? Bliebe ihnen z. B. die Möglichkeit, aus sammlungstechnischen (nicht haushalterischen) Gründen ein Exponat abzugeben (Stichwort „Entsammeln“)?

Antwort: Ja, die Möglichkeit, ein Exponat abzugeben, bleibt bestehen, da es dem/der Sammlungsverantwortlichen frei steht, Objekte zu deinventarisieren und damit aus der gesetzlich geschützten Sammlung auszugliedern. Eine diesbezügliche Gefahr für Museen besteht durch den Gesetzentwurf daher nicht.



34. Welche Probleme stellen sich Ihnen in der Praxis bei der Provenienzrecherche, insbesondere bei Werken, die vor 1945 entstanden sind und verfolgungsbedingt entzogen worden sein könnten. (§ 42 und insbesondere § 44)?

Antwort: Eine umfassende Klärung der Objektprovenienzen gehört zu den wissenschaftlichen Kernaufgaben öffentlicher Sammlungen. Dies gilt nicht nur für NS-verfolgungsbedingt entzogene Kulturgüter, sondern für Kulturgüter aller Art, auch und insbesondere für archäologische und ethnologische Kulturgüter. Mögliche Herausforderungen in der Praxis der Provenienzforschung können kein Argument für die Aufgabe höchster ethischer Standards im Umgang mit Kulturgütern sein.

Berlin, den 8. April 2016

gez. Prof. Dr. Markus Hilgert

(Direktor Vorderasiatisches Museum, Staatliche Museen zu Berlin – Stiftung Preußischer Kulturbesitz)