

**Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des
UNESCO - Übereinkommens vom 14. November 1970
über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr,
Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut¹**

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

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

Abschnitt 1

Allgemeine Vorschriften

§ 1

Begriffsbestimmungen

- (1) Kulturgutübereinkommen ist das UNESCO-Übereinkommen vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut (*Veröffentlichung im BGBl. Teil II ergänzen*).

¹ Artikel 1 dieses Gesetzes dient der Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern (ABl. EG Nr. L 74 S. 74), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2001/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2001 (ABl. EG Nr. L 187 S. 43).

- (2) Vertragsstaat ist jeder Staat, der das Kulturgutübereinkommen ratifiziert hat, ihm beigetreten ist oder es angenommen hat.
- (3) Geschütztes deutsches Kulturgut sind Gegenstände, die nach dem Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754), geändert durch Artikel 71 des Gesetzes vom 29. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2785), in der jeweils geltenden Fassung durch Eintragung in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes oder in das Verzeichnis national wertvoller Archive geschützt sind oder für die ein Eintragungsverfahren eingeleitet und die Einleitung des Verfahrens öffentlich bekannt gemacht worden ist.

§ 2

Zentralstellen

Die Länder benennen ihre Zentralstellen.

Abschnitt 2

Geltendmachung des Rückgabeanspruchs für geschütztes deutsches Kulturgut

§ 3

Rückgabeanspruch gegen andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Die Länder machen den Anspruch auf Rückgabe von Kulturgut, das unrechtmäßig in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union verbracht wurde, im Benehmen mit der Zentralstelle des Bundes im jeweiligen Mitgliedstaat der Europäischen Union im Rahmen der dort geltenden Vorschriften außergerichtlich und gerichtlich geltend.

§ 4

Rückgabeanspruch gegen andere Vertragsstaaten

Der Anspruch auf Rückgabe von Kulturgut, das unrechtmäßig in das Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaats gebracht wurde, wird auf diplomatischem Weg geltend gemacht.

§ 5

Eigentum

- (1) Das Eigentum an geschütztem deutschem Kulturgut, das nach den Bestimmungen dieses Gesetzes auf Verlangen in das Bundesgebiet zurückgegeben wird, richtet sich nach den deutschen Sachvorschriften.
- (2) Bürgerlich-rechtliche Ansprüche und Rechte auf das Kulturgut werden durch Rückgabeansprüche im Sinne des § 6 nicht berührt.

Abschnitt 3

Rückgabeansprüche anderer Staaten

§ 6

Voraussetzungen der Rückgabepflicht

- (1) Ein unrechtmäßig nach dem 31. Dezember 1992 aus dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union in das Bundesgebiet verbrachter Gegenstand ist diesem Mitgliedstaat auf sein Ersuchen zurückzugeben, wenn
 1. dieser Gegenstand vor der Verbringung oder im Fall von archäologischen Gegenständen, die vor der Verbringung unbekannt waren, innerhalb eines Jahres, nachdem die zuständige Behörde des betroffenen Mitgliedstaats von dem Gegenstand Kenntnis erlangt hat, von dem ersuchenden Mitgliedstaat durch Rechtsvorschrift oder Verwaltungsakt als nationales Kulturgut von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert im Sinne des Artikels 30 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft öffentlich eingestuft wurde oder seine Einstufung als nationales Kulturgut eingeleitet und die Einleitung des Verfahrens öffentlich bekannt gemacht wurde und
 2. der Gegenstand entweder
 - a) unter eine der im Anhang der Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern (ABl. EG Nr. L 74 S. 74), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2001/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2001 (ABl. EG Nr. L 187 S. 43), genannten Kategorien fällt oder
 - b) als Teil einer öffentlichen Sammlung in ein Bestandsverzeichnis eines Museums, eines Archivs, einer religiösen Einrichtung oder in das Bestandsverzeichnis der erhaltungswürdigen Bestände einer

Bibliothek eingetragen ist und die Sammlung selbst oder die Einrichtung, zu der sie gehört, nach der für sie gültigen Rechtsordnung einer öffentlichen Einrichtung gleichsteht.

- (2) Ein unrechtmäßig nach dem (einfügen: *Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertragsgesetzes zum UNESCO-Übereinkommen*) aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats in das Bundesgebiet verbrachter Gegenstand ist dem Vertragsstaat auf sein Ersuchen zurückzugeben, wenn
1. dieser Gegenstand vor der Verbringung oder im Fall von archäologischen Gegenständen, die vor der Verbringung unbekannt waren, innerhalb eines Jahres, nachdem die zuständige Behörde des betroffenen Vertragsstaats von dem Gegenstand Kenntnis erlangt hat, von dem ersuchenden Vertragsstaat aus religiösen oder weltlichen Gründen als für die Archäologie, Vorgeschichte, Geschichte, Literatur, Kunst oder Wissenschaft besonders bedeutsam bezeichnet wurde oder ein Verfahren zur Bezeichnung eingeleitet und die Einleitung des Verfahrens öffentlich bekannt gemacht wurde und
 2. der Gegenstand einer der in Artikel 1 des Kulturgutübereinkommens genannten Kategorien angehört.

Als „besonders bedeutsam bezeichnet“ im Sinne von Satz 1 Nr. 1 gilt ein Gegenstand, wenn er individuell identifizierbar von einem anderen Vertragsstaat in ein Verzeichnis des bedeutenden öffentlichen und privaten Kulturgutes aufgenommen worden ist. Das Verzeichnis muss im Bundesgebiet ohne unzumutbare Hindernisse öffentlich zugänglich sein. Lässt sich nicht klären, ob ein Gegenstand, der vor dem [einfügen: *Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertragsgesetzes zum UNESCO-Übereinkommen*] als besonders bedeutsam im Sinne des Satzes 1 Nr. 1 bezeichnet worden ist, vor oder nach diesem Tag ins Bundesgebiet verbracht worden ist, so gilt er als nach diesem Tag ins Bundesgebiet verbracht.

- (3) Vom Besitzer oder Dritten auf Grund rechtsgeschäftlicher Verfügung oder Verfügung im Wege der Zwangsvollstreckung oder Arrestvollziehung erworbene Rechte stehen der Rückgabepflicht nicht entgegen.
- (4) Kulturgut ist unrechtmäßig aus einem anderen Staat verbracht worden, wenn bei seiner Ausfuhr gegen die dort gültigen Rechtsvorschriften für den Schutz von Kulturgütern verstoßen worden ist.

- (5) Als unrechtmäßiges Verbringen gilt auch jede nicht erfolgte Rückkehr nach Ablauf der Frist für eine vorübergehende rechtmäßige Verbringung und jeder Verstoß gegen eine andere Bedingung für diese vorübergehende Verbringung.
- (6) Die Kosten der Rückgabe und der zur Sicherung und Erhaltung des betroffenen Kulturgutes erforderlichen Maßnahmen trägt der ersuchende Staat.

§ 7

Rückgabegläubiger, Rückgabeschuldner

- (1) Der Rückgabeanspruch steht dem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder Vertragsstaat zu, aus dessen Hoheitsgebiet das Kulturgut unrechtmäßig in das Bundesgebiet verbracht worden ist.
- (2) Rückgabeschuldner ist, wer für sich selbst oder für einen anderen die tatsächliche Sachherrschaft über das Kulturgut ausübt.

§ 8

Durchführung und Sicherung der Rückgabe

- (1) Für die erforderlichen Maßnahmen zur Ermittlung des rückgabepflichtigen Kulturguts, seiner Sicherung und seiner Rückgabe sind die Länder zuständig.
- (2) Erhalten die für die Rückgabe des Kulturgutes zuständigen Behörden Kenntnis von Kulturgut, bei dem der dringende Verdacht besteht, dass es unrechtmäßig aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder Vertragsstaat in das Bundesgebiet verbracht worden und an diesen Staat zurückzugeben ist, so ordnen sie seine Anhaltung an oder veranlassen die Anordnung durch die dafür zuständige Behörde. Die Anhaltung ist unverzüglich der Zentralstelle des Bundes zu melden.
- (3) Das angehaltene Kulturgut darf nur mit schriftlicher Zustimmung der zuständigen Zentralstelle des Landes an andere Personen oder Einrichtungen weitergegeben werden.
- (4) Es ist verboten, nach Absatz 2 angehaltenes Kulturgut auszuführen, der zuständigen Stelle vorzuenthalten, zu beschädigen oder zu zerstören.

- (5) Die Anhaltung ist aufzuheben, wenn keiner der von den nach § 12 zuständigen Zentralstellen zu unterrichtenden Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder Vertragsstaaten fristgemäß um die Rückgabe des angehaltenen Kulturgutes ersucht. Das Rückgabeersuchen ist innerhalb von zwei Monaten bei der zuständigen Zentralstelle zu stellen. Die Frist beginnt mit dem Eingang der Mitteilung über die Anhaltung bei der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats der Europäischen Union oder Vertragsstaats, aus dessen Hoheitsgebiet das Kulturgut unrechtmäßig verbracht worden ist. Der Rückgabeanspruch ist glaubhaft zu machen.
- (6) Das angehaltene Kulturgut ist nach Maßgabe landesrechtlicher Vorschriften sicherzustellen, sofern zu befürchten ist, dass seine Rückgabe an den ersuchenden Staat verhindert werden soll oder dass es Schaden erleidet.

§ 9

Eigentum an zurückgegebenem Kulturgut

Das Eigentum an Kulturgut bestimmt sich nach erfolgter Rückgabe nach den Sachvorschriften des ersuchenden Staats.

§ 10

Entschädigung

- (1) Der Rückgabeschuldner ist zur Rückgabe nur Zug um Zug gegen eine angemessene Entschädigung verpflichtet, wenn nicht der ersuchende Staat nachweist, dass dem Rückgabeschuldner bei Erwerb des Kulturgutes die unrechtmäßige Verbringung aus dem Hoheitsgebiet des ersuchenden Staats bekannt oder infolge grober Fahrlässigkeit unbekannt war. Bei der Bemessung der Entschädigungshöhe ist die Entziehung der Nutzung des Kulturgutes unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und des Rückgabeschuldners zu berücksichtigen. Für entgangenen Gewinn und für sonstige Vermögensnachteile, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Entzug der Nutzung stehen, ist dem Rückgabeschuldner eine Entschädigung zu zahlen, wenn und insoweit dies zur Abwendung oder zum Ausgleich einer unbilligen Härte geboten erscheint.
- (2) Die Entschädigung ist von dem ersuchenden Staat zu entrichten.

- (3) Sichert der ersuchende Staat schriftlich zu, dass die Rechte des Rückgabeschuldners an dem Kulturgut durch die Rückgabe nicht berührt werden, so hat er diesem nur die Kosten zu erstatten, die ihm daraus entstanden sind, dass er darauf vertraut hat, das Kulturgut im Bundesgebiet belassen zu dürfen.
- (4) Ist das zurückzugebende Kulturgut dem Rückgabeschuldner geschenkt, vererbt oder vermacht worden, so fallen ihm die Sorgfaltspflichtverletzungen des Schenkers oder Erblassers zur Last.

§ 11

Verjährung und Erlöschen des Rückgabeanspruchs

- (1) Der Rückgabeanspruch des ersuchenden Staats verjährt in einem Jahr von dem Zeitpunkt an, in dem dessen Behörden von dem Ort der Belegenheit und der Person des Rückgabeschuldners Kenntnis erlangen. Die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches über die Hemmung und den Neubeginn der Verjährung sind entsprechend anzuwenden. Der Rückgabeanspruch erlischt jedoch spätestens 30 Jahre nach dem Zeitpunkt, in dem das Kulturgut unrechtmäßig aus dem ersuchenden Staat ausgeführt worden ist.
- (2) Bei Kulturgut, das Teil einer öffentlichen Sammlung des ersuchenden Staats im Sinne von § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b ist, erlischt der Rückgabeanspruch nach 75 Jahren. Dieser Rückgabeanspruch erlischt jedoch nicht, wenn und soweit er auch nach dem Recht des um die Rückgabe ersuchenden Staats keiner Verjährung und keinem durch Zeitablauf bedingten Erlöschen unterliegt.
- (3) Erteilt die zuständige Behörde des ersuchenden Staats für unrechtmäßig ausgeführtes Kulturgut nachträglich eine wirksame Ausfuhrgenehmigung, so kann seine Rückgabe nicht mehr gefordert werden. Das Gleiche gilt, wenn die Ausfuhr auf Grund einer nach ihr in Kraft getretenen Rechtsänderung Rechtmäßigkeit erlangt.

§ 12

Aufgaben des Bundes und der Zentralstellen der Länder

(1) Die Zentralstellen der Länder nehmen im Zusammenhang mit der Rückführung rechtswidrig in das Bundesgebiet verbrachten Kulturgutes der Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder Vertragsstaaten insbesondere folgende Aufgaben wahr:

1. die von dem ersuchenden Staat beantragten Nachforschungen nach einem bestimmten Kulturgut, das unrechtmäßig aus seinem Hoheitsgebiet verbracht wurde, und nach der Identität seines Eigentümers oder Besitzers. Dem Antrag sind zur Erleichterung der Nachforschungen alle erforderlichen Angaben beizufügen, insbesondere über die Veröffentlichung als national wertvolles Kulturgut und den tatsächlichen oder vermutlichen Ort der Belegenheit des Kulturgutes;
2. die Erleichterung der Überprüfung durch die zuständigen Behörden des ersuchenden Staats, ob der betreffende Gegenstand des ersuchenden Staats ein Kulturgut darstellt, sofern die Überprüfung innerhalb von zwei Monaten nach der Unterrichtung nach Absatz 2 Nr. 1 oder einer Unterrichtung auf dem diplomatischen Weg erfolgt. Wird diese Überprüfung nicht innerhalb der festgelegten Frist durchgeführt, so entfallen die Verpflichtungen nach den Nummern 3 und 4;
3. die Durchführung und erforderlichenfalls die Anordnung der notwendigen Maßnahmen für die physische Erhaltung des Kulturgutes in Zusammenarbeit mit dem betroffenen Staat;
4. den Erlass der erforderlichen vorläufigen Maßnahmen, um zu verhindern, dass das Kulturgut dem Rückgabeverfahren entzogen wird.

(2) Die Zentralstellen der Länder nehmen in Bezug auf Rückgabebegehren von Mitgliedstaaten der Europäischen Union außerdem folgende Aufgaben wahr:

1. die Unterrichtung der betroffenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Fall des Auffindens eines Kulturgutes, wenn begründeter Anlass für die Vermutung besteht, dass das Kulturgut unrechtmäßig aus

dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union verbracht wurde;

2. die Wahrnehmung der Rolle eines Vermittlers zwischen dem Eigentümer oder Besitzer und dem ersuchenden Mitgliedstaat der Europäischen Union in der Frage der Rückgabe. Das Landesrecht kann vorsehen, dass, unabhängig von der Erhebung der Klage, der Rückgabeanspruch zunächst im Schiedsverfahren geklärt wird, sofern zwischen Rückgabegläubiger und Rückgabeschuldner hierüber Einvernehmen besteht.

(3) In Bezug auf Rückgabebegehren von Vertragsstaaten, die nicht Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind, nimmt das Auswärtige Amt in Zusammenarbeit mit der Zentralstelle des Bundes insbesondere die in Absatz 2 beschriebenen Aufgaben auf diplomatischem Weg wahr.

§ 13

Rückgabeklage des ersuchenden Staats

(1) Unabhängig von der Möglichkeit, eine gütliche Einigung über die Rückgabe anzustreben, kann der ersuchende Mitgliedstaat der Europäischen Union oder Vertragsstaat den Rückgabeschuldner auf dem verwaltungsgerichtlichen Rechtsweg auf Rückgabe verklagen.

(2) Drei Monate nach Eingang des Rückgabeersuchens bei der zuständigen Zentralstelle kann Klage erhoben werden. Ihr sind eine Beschreibung des streitbefangenen Gegenstandes und die zum Nachweis der Voraussetzungen erforderlichen Urkunden und Erklärungen beizufügen.

(3) Die Beweislast für das Bestehen des Rückgabeanspruchs, den Entschädigungsanspruch des Rückgabeschuldners und die für die Höhe der Entschädigung maßgeblichen Umstände bemisst sich nach deutschem Recht.

(4) Gibt das Gericht der Klage statt, so entscheidet es zugleich über die dem Beklagten zu gewährende Entschädigung.

(5) § 6 Abs. 6 bleibt unberührt.

- (6) Dem Berechtigten steht es frei, unbeschadet des Vorgehens des Staats seine Rechte gegen den Besitzer auf dem ordentlichen Rechtsweg durchzusetzen.

Abschnitt 4

Vorschriften zum Schutz von bedeutendem Kulturgut anderer Staaten

§ 14

Genehmigungspflicht

- (1) Das Verbringen von Gegenständen, die im Verzeichnis wertvollen Kulturgutes der Vertragsstaaten geführt werden, in das Bundesgebiet bedarf der Genehmigung.
- (2) Das Verzeichnis wertvollen Kulturgutes der Vertragsstaaten wird von der oder dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien erstellt und nach Bedarf ergänzt. Die Aufgabe kann der Zentralstelle des Bundes übertragen werden. Es enthält die individuell bestimmbar, von den Vertragsstaaten als im Sinne von Artikel 1 des Kulturgutübereinkommens besonders bedeutsam bezeichneten Gegenstände und den Hinweis darauf, ob die Ausfuhr aus dem Herkunftsstaat aus kulturgutschutzrechtlichen Gründen grundsätzlich verboten ist. Jede Eintragung und ihre Veränderung wird im Bundesanzeiger bekannt gemacht.
- (3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrats Vorschriften zu erlassen, die das Verfahren und die Voraussetzungen bei der Erstellung, Führung und Aktualisierung des Verzeichnisses regeln.

§ 15

Genehmigung

- (1) Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Ausfuhr des Gegenstandes aus dem Herkunftsstaat nicht verboten ist.
- (2) Zuständig für die Erteilung der Genehmigung ist die Zentralstelle des Bundes.

§ 16

Mitwirkung der Zollbehörden

- (1) Das unmittelbare Verbringen von Gegenständen aus Drittländern sowie die Ausfuhr von Kulturgut, welches
 1. dem Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung oder
 2. einer von den Europäischen Gemeinschaften erlassenen Ein- oder Ausfuhrregelungunterliegt, werden im Geltungsbereich dieses Gesetzes zollamtlich überwacht.

- (2) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem für Kultur und Medien zuständigen Mitglied der Bundesregierung durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Einzelheiten des Verfahrens nach Absatz 1, insbesondere über die Pflichten zu Anzeigen, Anmeldungen, Auskünften und zur Leistung von Hilfsdiensten sowie zur Duldung der Einsichtnahme in Geschäftspapiere und sonstige Unterlagen und zur Duldung von Zollbeschauen und von Entnahmen unentgeltlicher Muster und Proben zu regeln.

§ 17

Beschlagnahme und Einziehung durch die Zollstellen

- (1) Ergeben sich im Rahmen der zollamtlichen Überwachung nach § 16 Abs. 1 Zweifel, ob das Verbringen von Gegenständen nach § 14 Abs. 1 einer Genehmigung bedarf oder ob die vorgelegte Genehmigung rechtmäßig ist, kann die zuständige Zollstelle die Gegenstände auf Kosten des Verfügungsberechtigten bis zur Klärung der Zweifel in Verwahrung nehmen oder einen Dritten mit der Verwahrung beauftragen. Zur Klärung der Zweifel kann die Zollstelle vom Verfügungsberechtigten die Vorlage einer Bescheinigung einer von der oder dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien anerkannten unabhängigen sachverständigen Stelle oder Person darüber verlangen, dass es sich nicht um Gegenstände handelt, die in dem Verzeichnis im Sinne von § 14 Abs. 2 enthalten sind.

- (2) Wird bei der zollamtlichen Behandlung festgestellt, dass Gegenstände ohne die vorgeschriebenen Genehmigungen in das Bundesgebiet verbracht wurden, werden sie durch die zuständige Zollstelle beschlagnahmt. Werden die vorgeschriebenen Genehmigungen nicht innerhalb eines Monats nach der Beschlagnahme vorgelegt,

ordnet die zuständige Zollstelle die Einziehung an; die Frist kann angemessen verlängert werden, längstens bis zu insgesamt sechs Monaten.

- (3) Werden Gegenstände beschlagnahmt oder eingezogen, so werden die hierdurch entstandenen Kosten, insbesondere für fachgerechte Aufbewahrung, Beförderung oder Rücksendung, dem Einführer auferlegt. Kann dieser nicht ermittelt werden, werden sie dem Absender, Beförderer oder Besteller auferlegt, wenn diesem die Umstände, die die Beschlagnahme oder Einziehung veranlasst haben, bekannt waren.
- (4) Die oder der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien gibt die unabhängigen sachverständigen Stellen und Personen im Sinne von Absatz 1 Satz 2 im Bundesanzeiger bekannt.

§ 18

Aufzeichnungspflichten im Kunst- und Antikenhandel sowie im Versteigerergewerbe

- (1) Der Betreiber eines Kunst- oder Antikenhandels oder eines Versteigerungsunternehmens hat bei Erwerb und Veräußerung bedeutsamen Kulturgutes folgende Aufzeichnungen zu machen:
 1. eine zur Feststellung der Identität des bedeutsamen Kulturgutes geeignete Beschreibung,
 2. die Angabe seines Ursprungs, soweit bekannt,
 3. Name und Anschrift des Veräußerers, des Erwerbers und des Auftraggebers sowie
 4. Preise für den An- und Verkauf.Dabei hat er die einliefernde Person und den Erwerber zu identifizieren. Die Aufzeichnungen mit den dazugehörigen Unterlagen und Belegen sind in den Geschäftsräumen für die Dauer von zehn Jahren aufzubewahren.
- (2) Ein Gegenstand gilt als bedeutsames Kulturgut, wenn
 1. er zu einer der Kategorien gehört, die in Teil A des Anhangs zur Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates vom 9. Dezember 1992 über die Ausfuhr von Kulturgütern (ABl. EG Nr. L 395 S. 1, 1996 Nr. L 267 S. 30), die zuletzt durch Verordnung (EG) Nr. 806/2003 des Rates vom 14. April 2003 (ABl. EU Nr. L 122 S. 1) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung aufgeführt sind, und
 2. sein Wert mindestens den in Teil B des Anhangs zur Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 aufgeführten Wertgruppen entspricht.

- (3) Eine Aufzeichnungspflicht nach Absatz 1 entfällt, soweit bereits aufgrund allgemeiner Buchführungspflichten nach dem Handelsgesetzbuch oder der Abgabenordnung Aufzeichnungen geführt und aufbewahrt werden, die den in Absatz 1 bezeichneten Anforderungen entsprechen.

§ 19

Auskunfts- und Zutrittsrecht

Die Auskunfts- und Zutrittsrechte, die den zuständigen Behörden und ihren Beauftragten zur Durchführung dieses Abschnitts zustehen, bestimmen sich nach der Gewerbeordnung.

Abschnitt 5

Straf- und Bußgeldvorschriften

§ 20

Strafvorschriften

- (1) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer
1. entgegen § 8 Abs. 4 angehaltenes Kulturgut ausführt oder der zuständigen Stelle vorenthält,
 2. entgegen § 8 Abs. 4 angehaltenes Kulturgut beschädigt oder zerstört, wenn die Tat nicht in § 304 des Strafgesetzbuches mit höherer Strafe bedroht ist, oder
 3. ohne Genehmigung nach § 14 Abs. 1 einen Gegenstand in das Bundesgebiet verbringt.

(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer in den Fällen des Absatzes 1 gewerbs- oder gewohnheitsmäßig handelt.

§ 21

Bußgeldvorschriften

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 18 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit einer Rechtsverordnung nach § 18 Abs. 2 eine Aufzeichnung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig macht oder
2. entgegen § 18 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit einer Rechtsverordnung nach § 18 Abs. 2 eine Aufzeichnung nicht oder nicht für die vorgeschriebene Dauer aufbewahrt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro geahndet werden.

§ 22

Befugnisse der Zollbehörden

Die zuständigen Verwaltungsbehörden und Staatsanwaltschaften können bei Verdacht von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten nach diesem Gesetz und dem Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung Ermittlungen (§ 161 Satz 1 der Strafprozessordnung) auch durch die Hauptzollämter und die Zollfahndungsämter vornehmen lassen. § 37 Abs. 2 bis 4 des Außenwirtschaftsgesetzes gilt entsprechend.

Artikel 2

Änderung des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung

Das Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754), geändert durch Artikel 71 der Verordnung vom 29. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2785), wird wie folgt geändert:

1. § 18 wird wie folgt geändert:

- a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.
- b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 angefügt:

„(2) Im öffentlichen Eigentum befindliches national wertvolles Kulturgut und Archivgut, auf das das Gesetz nach Absatz 1 keine Anwendung findet, kann der jeweilige Eigentümer zur Aufnahme in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes oder das Verzeichnis national wertvoller Archive anmelden. Über die Aufnahme entscheidet die oberste Landesbehörde nach diesem Gesetz.“

2. § 19 Abs. 2 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Die Kirchen und die als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannten Religionsgemeinschaften können in ihrem Eigentum stehende Kunstwerke und anderes Kulturgut im Sinne dieses Gesetzes sowie Archivgut zur Aufnahme in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes oder Verzeichnis national wertvoller Archive anmelden.“

Artikel 3 **Änderung der Gewerbeordnung**

§ 29 Abs. 1 der Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 3a des Gesetzes vom 6. September 2005 (BGBl. I S. 2725) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 3 wird das Wort „oder“ durch ein Komma ersetzt.
2. Nach Nummer 4 werden das Wort „oder“ und folgende Nummer 5 angefügt:
„5. die ein Gewerbe nach § 18 Abs. 1 Satz 1 des Kulturgüterrückgabegesetzes betreiben“.

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

§ 1
Rückgabepflicht

- (1) Kulturgut im Sinne von Artikel 1 der Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954 (BGBl. 1967 II S. 1233) aus einem besetzten Gebiet eines Vertragsstaats ist nach Beendigung der Feindseligkeiten an die jeweils zuständigen Behörden des früher besetzten Gebietes zurückzugeben, wenn
 1. es nach dem 11. November 1967 während eines bewaffneten Konflikts aus dem Hoheitsgebiet dieses Staats in das Bundesgebiet verbracht wurde und
 2. die Behörden des Vertragsstaats das Auswärtige Amt auf dem diplomatischen Weg um Rückgabe ersuchen.
- (2) Deponiertes Kulturgut im Sinn von Abschnitt II Nr. 5 des Protokolls zu der Konvention vom 14. Mai 1954 (BGBl. 1967 II S. 1233, 1300) ist nach Beendigung der Feindseligkeiten zurückzugeben, ohne dass die weiteren Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllt sein müssen.
- (3) Die Kosten der Rückgabe trägt der ersuchende Staat.
- (4) Derjenige, der für sich selbst oder für einen anderen die tatsächliche Sachherrschaft über das Kulturgut ausübt (Rückgabeschuldner), ist zur Rückgabe nur Zug um Zug gegen eine angemessene Entschädigung verpflichtet. Eine Entschädigungspflicht entfällt, wenn der ersuchende Staat nachweist, dass dem Rückgabeschuldner bei Erwerb des Kulturgutes bekannt oder infolge grober Fahrlässigkeit unbekannt war, dass der Gegenstand aus einem besetzten Gebiet verbracht oder zu Schutzzwecken deponiert wurde.
- (5) Ist das zurückzugebende Kulturgut dem Rückgabeschuldner geschenkt, vererbt oder vermacht worden, so fallen ihm die Sorgfaltsverpflichtungen des Schenkers oder Erblassers zur Last.

§ 2

Verbringungsverbot und Beschlagnahme

- (1) Jede Verbringung von Kulturgut im Widerspruch zu Abschnitt I Nr. 2 des Protokolls aus einem besetzten Gebiet eines Vertragsstaats während eines bewaffneten Konflikts in das Bundesgebiet ist verboten. Dies gilt nicht für Kulturgut, das im Sinne von Abschnitt II Nr. 5 des Protokolls zum Schutz vor den Gefahren eines bewaffneten Konflikts im Bundesgebiet deponiert werden soll.
- (2) Das Verbringen von Kulturgut nach Absatz 1 in das Bundesgebiet im unmittelbaren Warenverkehr mit Drittländern wird zollamtlich überwacht.
- (3) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem für Angelegenheiten der Kultur und der Medien zuständigen Mitglied der Bundesregierung durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Einzelheiten des Verfahrens nach Absatz 2 zu regeln; dabei kann es auch Pflichten zu Anzeigen, Anmeldungen, Auskünften und zur Leistung von Hilfsdiensten sowie zur Duldung der Einsichtnahme in Geschäftspapiere und sonstige Unterlagen und zur Duldung von Zollbeschauen und von Entnahmen unentgeltlicher Muster und Proben vorsehen.
- (4) Ergeben sich im Rahmen der zollamtlichen Überwachung Zweifel, ob es sich um Kulturgut eines besetzten Gebietes eines Vertragsstaats handelt, kann die zuständige Zollstelle den Gegenstand auf Kosten der Person, die den Gegenstand in das Bundesgebiet verbringt oder in ihrem Namen verbringen lässt (Verfügungsberechtigter), bis zur Klärung der Zweifel in Verwahrung nehmen oder einen Dritten mit der Verwahrung beauftragen. Zur Klärung der Zweifel kann die Zollstelle vom Verfügungsberechtigten die Vorlage einer Bescheinigung einer von der oder dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien anerkannten und nach § 17 Abs. 4 des Kulturgüterrückgabegesetzes (*einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle von Artikel 1 dieses Gesetzes*) bekannt gemachten unabhängigen sachverständigen Stelle oder Person darüber verlangen, dass der Gegenstand nicht ein Kulturgut aus einem besetzten Gebiet eines Vertragsstaats ist.

- (5) Kulturgut, das entgegen dem Verbot in Absatz 1 unmittelbar aus einem Drittland in das Bundesgebiet verbracht wird, unterliegt der Beschlagnahme durch die zuständigen Zollstellen. Die Beschlagnahme ist unverzüglich dem Auswärtigen Amt und der oder dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien zu melden.
- (6) Das Auswärtige Amt unterrichtet unverzüglich die Behörden des Vertragsstaats von der Beschlagnahme.
- (7) Beschlagnahmte Gegenstände werden nach Ende der Feindseligkeiten an den Verfügungsberechtigten zurückgegeben, wenn der Vertragsstaat auf Rückfrage erklärt, kein Ersuchen zu stellen. Die Rückgabe an den Verfügungsberechtigten erfolgt auch, wenn der Vertragsstaat sich binnen eines Jahres nicht äußert. Die Kosten der Lagerung nach Beschlagnahme trägt der Verfügungsberechtigte. Die Rückfrage und Entscheidung über die Rückgabe erfolgt durch das Auswärtige Amt im Einvernehmen mit der oder dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, die die zuständige Zollstelle von der Entscheidung in Kenntnis setzen.
- (8) Die besetzten Gebiete der Vertragsstaaten werden vom Auswärtigen Amt im Bundesanzeiger bekannt gegeben.

§ 3

Durchführung der Rückgabe und Sicherstellung

- (1) Die zur Ermittlung des rückgabepflichtigen Kulturgutes, seiner Sicherung und seiner Rückgabe erforderlichen Maßnahmen fallen in die Zuständigkeit der Länder. Die Aufgaben, die im Zusammenhang mit der Rückführung stehen, werden in entsprechender Anwendung von § 12 des Kulturgüterrückgabegesetzes von den dort bezeichneten Zentralstellen wahrgenommen.
- (2) Die nach § 1 zurückzugebenden Gegenstände, die nicht bereits nach § 2 Abs. 5 beschlagnahmt wurden, sind nach Maßgabe der landesrechtlichen Vorschriften sicherzustellen, sofern zu befürchten ist, dass ihre Rückgabe an den ersuchenden Staat verhindert werden soll oder dass sie Schaden erleiden. Die Kosten für die Sicherstellung trägt der ersuchende Staat.

- (3) Die Sicherstellung ist unverzüglich dem Auswärtigen Amt und der oder dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien zu melden.
- (4) Die Länder sind auch für die erforderlichen Maßnahmen zur Entgegennahme, Verwahrung und Rückgabe von nach Abschnitt II Nr. 5 des Protokolls deponiertem Kulturgut zuständig. Die damit im Zusammenhang stehenden Aufgaben werden in entsprechender Anwendung von §§ 8 und 12 des Kulturgüterrückgabegesetzes wahrgenommen.

Artikel 5

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

- (1) Artikel 1 § 14 Abs. 3 und § 16 Abs. 2 sowie Artikel 2 und 4 treten am Tag nach der Verkündung in Kraft.
- (2) Im Übrigen tritt dieses Gesetz an dem Tag in Kraft, an dem das Übereinkommen vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut (einfügen: Fundstelle des Vertragsgesetzes und des Übereinkommens im BGBl.) für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt; gleichzeitig tritt das Kulturgüterrückgabegesetz vom 15. Oktober 1998 (BGBl. I S. 3162), geändert durch Artikel 80 der Verordnung vom 29. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2785), außer Kraft.
- (3) Der Tag, an dem das Übereinkommen vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut nach seinem Artikel 21 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage

Die Ratifizierung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut (UNESCO-Kulturgutübereinkommen) für die Bundesrepublik Deutschland macht ein Ausführungsgesetz erforderlich. Die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem UNESCO-Kulturgutübereinkommen sind nicht unmittelbar anwendbar, sondern bedürfen der Umsetzung in nationales Recht. Die Ratifizierung und damit auch die Schaffung eines Kulturgutschutzgesetzes im Sinne des UNESCO-Kulturgutübereinkommens von 1970 ist längst überfällig. Nicht zuletzt die Vorgänge im Irak in den Jahren 2002/2003 und bis heute haben gezeigt, dass der Schutz vor Plünderung von Museen und Ausgrabungsstätten und vor Verbringung nationalen kulturellen Erbes eine Aufgabe ist, die nur im internationalen Kontext wahrgenommen werden kann. Das gilt umso mehr, als es häufig nicht nur um Kulturgut geht, das für den Herkunftsstaat von nationaler Bedeutung ist, sondern auch um kulturelles Erbe der gesamten Menschheit.

Zum Umfang und zu den Modalitäten der Umsetzung der Verpflichtungen aus dem UNESCO-Kulturgutübereinkommen hat sich nach Ratifizierung bzw. Beitritt durch derzeit 109 Staaten eine völkerrechtliche Praxis herausgebildet, die den Vertragsstaaten bei der nationalen Umsetzung einen großen Spielraum belässt, soweit die Zielsetzung des Übereinkommens ausreichend berücksichtigt wird. Die Rücksichtnahme auf nationale Regelungen und Umsetzungsvorstellungen ist in einigen Bestimmungen des UNESCO-Kulturgutübereinkommens selbst ausdrücklich vorgesehen, in anderem Zusammenhang ist sie dadurch bedingt, dass die Terminologie und der Regelungsinhalt im Übereinkommen nicht immer einheitlich oder eindeutig sind. Dem deutschen Gesetzgeber ist infolgedessen ein weiter Spielraum für die Umsetzung eingeräumt, ohne dass die Abgabe von Interpretationserklärungen oder Vorbehalten bei der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde erforderlich wäre. Praktikabilität und Rechtssicherheit, aber auch der Geist und das angestrebte Ziel der Konvention bestimmen deshalb die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf gewählte Ausführung. Dabei wurden die Regelungen anderer westeuropäischer Staaten mit in den Blick genommen, die für den Handel mit Kulturgütern von besonderer Bedeutung sind. Das gilt insbesondere für das Kulturgütertransfergesetz vom 20. Juni 2003, das in der Schweiz begleitend

zur Ratifizierung des UNESCO-Kulturgutübereinkommens verabschiedet worden ist. Auf diese Weise können Wettbewerbsnachteile des Standorts Deutschland für den Kunsthandel vermieden werden, die sowohl durch eine zu laxen und damit rufschädigende als auch durch eine zu strenge und damit nicht mehr praktikable Umsetzung der Vorgaben des UNESCO-Kulturgutübereinkommens entstehen könnten. Insgesamt ist der Gesetzentwurf das Ergebnis der Abwägung der unter anderem wissenschaftlich und international gewichtigen Belange des Kulturgutschutzes einerseits und der berechtigten Interessen des Handels andererseits.

Die Verpflichtungen aus dem UNESCO-Kulturgutübereinkommen stehen in Europa neben den Bestimmungen der Europäischen Union über den Schutz von Kulturgut. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern, die in Deutschland mit dem Kulturgutsicherungsgesetz vom 15. Oktober 1998 umgesetzt wurde. Das damit geschaffene Kulturgüterrückgabegesetz hat sich in der Praxis bewährt, auch wenn es bisher nur wenige Anwendungsfälle gegeben hat. Bereits mit jenem Gesetz hat sich der Gesetzgeber grundsätzlich dazu bekannt, dass national bedeutungsvolles Kulturgut in den Herkunftsstaat und im Hinblick auf archäologische Gegenstände in den Fundzusammenhang gehört und deshalb zurückzugeben ist, wenn die illegale Verbringung schon nicht verhindert werden konnte. Im Interesse möglichst einheitlicher und damit widerspruchsfreier Handhabung der Rückgabe von Kulturgütern an andere Staaten werden mit dem vorliegenden Gesetzentwurf für die Rückgabe an Vertragsstaaten des UNESCO-Kulturgutübereinkommens Regelungen geschaffen und in das Kulturgüterrückgabegesetz eingegliedert, die, soweit möglich, parallel zu den Regelungen über die Rückgabe innerhalb der Europäischen Union sind. Der Gesetzentwurf sieht im Übrigen eine Regelung für die Rückgabe aufgrund des (1.) Protokolls zur Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (BGBl. 1967 II S. 1233, 1300) vor, die längst überfällig ist. Hierzu wird ein eigenes Ausführungsgesetz geschaffen.

Die Vorgaben des UNESCO-Kulturgutübereinkommens und die zu schaffenden Regelungen des Ausführungsgesetzes können nicht isoliert beurteilt werden, sondern sind im Gesamtzusammenhang mit den bestehenden zivil- und auch strafrechtlichen Regelungen zu sehen, die bereits derzeit dem Kulturgüterschutz zugute kommen. Die internationale Rechtshilfe in Strafsachen z. B. bietet ein Instrumentarium für die Rückgabe gestohlenen Kulturgutes an die Eigentümer im Herkunftsstaat. Über die zivil- und strafrechtlichen Regelungen hinaus sind

außerdem die vielfältigen berufsständischen Verpflichtungen und Verhaltenskodices, die insbesondere für den Kunst- und Antikenhandel und auch für Museen (z.B. Ethische Richtlinien für Museen des ICOM) geschaffen worden sind, von Bedeutung.

Das Gesetz soll einen Beitrag zur Verbesserung des internationalen Kulturgüterschutzes leisten. Der nun auf die Vertragsstaaten des UNESCO-Kulturgutübereinkommens erweiterte öffentlich-rechtliche Rückgabeanspruch, der unabhängig von Eigentumsrechten besteht, wird die Rückführung von illegal exportierten Kulturgütern in die Herkunftsstaaten erheblich vereinfachen. Nicht entbehrlich werden dadurch freilich wirksame Maßnahmen des Kulturgutschutzes in den Herkunftsstaaten. Dabei geht es nicht nur um den Schutz der archäologischen Ausgrabungsstätten und wirksame Exportkontrollen, sondern auch um die systematische Erfassung und Bewertung des Kulturgutes im Hinblick auf die Bedeutung des jeweiligen Kulturgutes für das kulturelle Erbe und die kulturelle Identität des jeweiligen Staates. Das UNESCO-Kulturgutübereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten insbesondere zur Aufstellung von Listen der Kulturgüter, deren Ausfuhr zu einem merklichen Verlust an ihrem kulturellen Erbe führen würde (Artikel 5 Buchstabe b). An diese Verzeichnisse und eine damit verbundene öffentliche Klassifizierung als nationales Kulturgut wird für die Rückgabeansprüche von Vertragsstaaten des UNESCO-Kulturgutübereinkommens zunächst angeknüpft. Damit wird zudem für die Vertragsstaaten ein Anreiz geboten, dieser Verpflichtung des UNESCO-Kulturgutübereinkommens zur Aufstellung derartiger Verzeichnisse möglichst bald nachzukommen. Für die UNESCO könnte sich hieraus auch die Zweckmäßigkeit ergeben, für eine zentrale Gesamtdokumentation der Verzeichnisse nationalen Kulturgutes aus allen Vertragsstaaten zu sorgen.

Alternativ zu öffentlichen Verzeichnissen des klassifizierten nationalen Kulturguts könnte für die Rückgabeansprüche auch an Verzeichnisse angeknüpft werden, in denen abhanden gekommene Kulturgüter erfasst und beschrieben werden. Derartige Verzeichnisse bestehen im öffentlichen Bereich (insbesondere das Interpol-Register für gestohlene Kunstwerke) oder auch im privaten Bereich (insbesondere das „Art Loss“-Register). Eine ausschließliche Bezugnahme auf diese Register hätte jedoch den Nachteil, vom System der EU-Richtlinie und der umsetzenden Regelungen des Kulturgüterrückgabegesetzes abzuweichen. Zwei völlig unterschiedliche Systeme träten nebeneinander: Für die Rückgabe innerhalb der EU käme es darauf an, ob der Herkunftsstaat einen Gegenstand als nationales Kulturgut eingestuft hat, und für die Rückgabe an Vertragsstaaten würde auf Verzeichnisse abhanden gekommenen Kulturguts abgestellt, unabhängig davon, ob der Herkunftsstaat den in Frage

stehenden Gegenstand als kulturell besonders bedeutsam bezeichnet hat. Dieses Nebeneinander von zwei Systemen würde in der Praxis die Handhabung für alle Beteiligten erschweren. Im Übrigen können die Verzeichnisse gestohlen gemeldeten Kulturguts nicht abschließend sein und erheben einen solchen Anspruch auch nicht. Aus diesem Grunde wurde auf eine derartige Regelung verzichtet. Das ändert jedoch nichts daran, dass diese Verzeichnisse vor allem bei der Beurteilung der Erfüllung von Sorgfaltspflichten und der Gutgläubigkeit eines Erwerbs in Zukunft von weiter wachsender Bedeutung sein werden.

Weil eine Rückwirkung verfassungsrechtlich äußerst problematisch wäre, beschränken sich die Bestimmungen des Ausführungsgesetzes im Zusammenhang mit dem UNESCO-Kulturgutübereinkommen auf zukünftige Sachverhalte nach Inkrafttreten des Übereinkommens für Deutschland. Sie werden deshalb für die Rückgabe von Kulturgut, das in den vergangenen Jahren im Irak gestohlen und illegal ausgeführt worden ist, überwiegend nicht anwendbar sein, aber künftig illegal nach Deutschland verbrachte Kulturgüter erfassen. Für die Rückgabe nach dem Protokoll zur Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten werden die Sachverhalte nach seinem Inkrafttreten am 11. November 1967 (BGBl. 1967 II S. 2471) erfasst. Für frühere Zeitpunkte bleibt in jedem Fall die Rückführung auf straf- und zivilrechtlicher Basis unberührt.

Zusätzliche bilaterale Abkommen könnten sich als zweckmäßig erweisen, um der besonderen Situation einzelner Herkunftsstaaten gerecht werden zu können. Es wurde allerdings davon abgesehen, wie in der Schweiz oder den Vereinigten Staaten bei der Umsetzung des UNESCO-Kulturgutübereinkommens vorrangig auf bilaterale Vereinbarungen abzustellen, da dies erheblichen Verwaltungs- und legislativen Aufwand verursachen würde.

In den kommenden Jahren wird es einer ständigen Beobachtung des internationalen Marktes für Kulturgüter bedürfen, um bestehende Regelungen eventuell anzupassen oder zu ergänzen. Dabei muss – wie auch mit dem vorliegenden Gesetz - immer ein fairer Interessenausgleich zwischen den Belangen des Kulturgutschutzes auf nationaler wie internationaler Ebene und den Interessen des Kunsthandels gefunden werden. Die unter anderem emotionalen und wissenschaftlichen Bedürfnisse der kulturell interessierten Öffentlichkeit hierzulande und im Herkunftsstaat sind dabei stets zu berücksichtigen.

II. Regelungsvorschläge

Die Kernelemente des Gesetzentwurfs sind:

- Erstreckung des Rückgabegesetzes auf Rückgabeansprüche zwischen Vertragsstaaten des UNESCO-Kulturgutübereinkommens, wobei von grundlegender Bedeutung ist, dass sich auch diese Ansprüche nur auf „nationales Kulturgut“ beziehen sollen, d.h. Kulturgut, das individuell bestimmt und identifizierbar als besonders bedeutsames Kulturgut klassifiziert und in entsprechende öffentliche Verzeichnisse aufgenommen wurde.
- Genehmigungsvorbehalt bei der Einfuhr von national bedeutsamem Kulturgut anderer Staaten mit Strafbewehrung bei Zuwiderhandlung.
- Gesetzliche Aufzeichnungspflichten des Kunst- und Antikenhandels einschließlich des Versteigerergewerbes für bedeutsames Kulturgut, um zurückzugebende Gegenstände ggf. leichter auffinden zu können.
- Fakultative Einbeziehung allen öffentlichen Kulturgutes in das Aufnahmeverfahren für die Verzeichnisse des national wertvollen Kulturgutes und der national wertvollen Archive mit dem Zweck, auch für dieses Kulturgut die Rückführungsansprüche nach dem UNESCO-Kulturgutübereinkommen zu eröffnen, falls es unrechtmäßig aus der Bundesrepublik Deutschland in andere Staaten verbracht worden ist.
- Regelung von Rückgabeansprüchen aufgrund des (1.) Protokolls zu der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten im Gesetz zu der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (BGBl. 1967 II S. 1233, 1300).

III. UNIDROIT – Übereinkommen

Neben dem UNESCO-Kulturgutübereinkommen enthält auch das UNIDROIT-Übereinkommen vom 24. Juni 1995 über die zwischenstaatliche Rückführung gestohlener oder rechtswidrig ausgeführter Kulturgüter Bestimmungen über die Rückgabe von Kulturgütern. Das UNIDROIT-Übereinkommen versteht sich zwar als Ergänzung des UNESCO-Kulturgüterübereinkommens. Die Ratifizierung des UNIDROIT-Übereinkommens neben dem UNESCO-Kulturgutübereinkommen ist jedoch nicht beabsichtigt. Die im UNIDROIT-Übereinkommen enthaltenen Regelungen über die öffentlich-rechtlichen Rückgabeansprüche (Kapitel III) sind bereits durch die Umsetzung des EU-Rechts und des UNESCO-

Kulturgutübereinkommens Bestandteil des deutschen Rechts. Die privatrechtlichen Regelungen (Kapitel II), die innerstaatlich unmittelbar anwendbar wären, bereiten jedoch Schwierigkeiten. Eine Anpassung des deutschen Rechts wäre erforderlich, ist aber problematisch, da - und darin stimmen viele Staaten in Bezug auf ihre eigenen Rechtsordnungen überein - die Regelungen des UNIDROIT-Übereinkommens mit den jeweiligen nationalen und auch europäischen Rechtskonzepten nicht hinreichend harmonisieren. Das UNESCO-Kulturgutübereinkommen hat zudem international erheblich größere Akzeptanz gefunden. Seine Ratifizierung und Ausführung im deutschen Recht ist erforderlich, reicht aber auch aus.

IV. Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergibt sich, soweit es sich um die Einfuhr und die Rückgabe ausländischen Kulturgutes sowie die das Auffinden zurückzugebender Gegenstände ermöglichenden Aufzeichnungspflichten handelt, aus Artikel 73 Nr. 5 GG, soweit es um straf- und ordnungswidrigkeitsrechtliche Regelungen geht, aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 GG und soweit die Bestimmungen dem Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung dienen, aus Artikel 75 Abs. 1 Nr. 6 GG.

Die im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 GG und aus Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 GG gemäß Artikel 72 Abs. 2 erforderliche Prüfung, ob die im Entwurf vorgesehenen Regelungen zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich sind, führt zu einem positiven Ergebnis.

Eine länderspezifisch unterschiedliche Regelung würde eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen bedeuten, die im Interesse des Bundes und der Länder nicht hingenommen werden kann.

Die Regelungen über die Strafbarkeit bzw. die Bußgeldbewehrung dienen der Durchsetzung der Einfuhrbeschränkungen und der Aufzeichnungspflichten, die ihrerseits den Schutz, bzw. die Auffindbarkeit von Kulturgut anderer Staaten bezwecken. Ist nicht sichergestellt, dass die Einfuhrbeschränkungen und Aufzeichnungspflichten flächendeckend durchgesetzt werden, ist die Erfüllung der völkerrechtlichen Pflichten zur Rückgabe von Kulturgut der anderen Vertragsstaaten gefährdet. Wird in einem Land die Verletzung der Aufzeichnungspflicht nicht durch ein Bußgeld verfolgt, mag dort der Anreiz größer

sein, auf die Einhaltung der Pflichten zu verzichten. Die Aufzeichnungspflichten laufen dann leer, denn der Nutzen solcher Aufzeichnungen besteht in erster Linie darin, dass der Weg eines Kulturgutes lückenlos rekonstruiert werden kann. Ob die Rückgabe eines bedeutsamen Kulturgutes eines Herkunftsstaats ermöglicht werden könnte, hinge ohne eine bundeseinheitliche Regelung davon ab, in welchem Land sich der Gegenstand befindet und in welchen Ländern er bislang veräußert wurde. Diese Überlegungen gelten in ähnlicher, noch dringlicherer Weise für die Strafbarkeit der Verbringung von besonders bedeutsamem Kulturgut anderer Staaten nach Deutschland. Wenn die genehmigungslose Einfuhr eines solchen Gegenstandes nicht flächendeckend strafbewehrt ist, lässt sie sich nicht wirksam verhindern, denn der Handel mit bedeutsamem Kulturgut findet länderübergreifend statt. Ohne eine bundeseinheitliche Regelung wäre es unseriösen Händlern jederzeit möglich, die Transaktion in einem anderen Bundesland abzuwickeln. Zwar wäre theoretisch auch ein koordiniertes Handeln allein der Länder denkbar, jedoch reicht diese theoretische Möglichkeit nicht aus, das Erfordernis der Gesetzgebung durch den Bund zu verneinen, da sie in jedem denkbaren Fall gegeben ist.

Im Zusammenhang mit den auf die Rahmenkompetenz gestützten Bestimmungen in Artikel 2 des Gesetzentwurfs sind die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 GG ebenfalls erfüllt. Die Regelungen sind zur Wahrung der Rechtseinheit erforderlich, denn eine länderspezifisch unterschiedliche Regelung würde eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellen, die im Interesse des Bundes und der Länder nicht hingenommen werden können: Die Regelung ermöglicht es, auch im öffentlichen Eigentum stehendes Kulturgut in die Gesamtverzeichnisse national wertvollen Kulturgutes und national wertvoller Archive aufzunehmen. Ohne Eintragung in das Verzeichnis bestünde keine Möglichkeit, die Rückgabe des Kulturgutes im Rahmen des Kulturgüterrückgabegesetzes gegenüber anderen EU-Mitgliedstaaten oder Vertragsstaaten des UNESCO-Kulturgutübereinkommens geltend zu machen, in die es verbracht worden ist.

Artikel 2 Nr. 1 Buchstabe b, der die Einfügung eines neuen § 18 Abs. 2 in das Gesetz zum Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung betrifft, enthält eine unmittelbar anwendbare Norm insoweit, als sie dem öffentlichen Eigentümer das Recht einräumt, sein Kultur- oder Archivgut zur Aufnahme in das Verzeichnis anzumelden. Gemäß Artikel 75 Abs. 2 GG dürfen Rahmenvorschriften nur in Ausnahmefällen unmittelbar geltende Regelungen enthalten. Die Voraussetzungen dieser Vorschrift sind indes gegeben. Die Einfügung der Vorschrift in das Gesetz zum Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung führt weder aus quantitativer noch aus qualitativer Sicht dazu, dass punktuelle Vollregelungen den

Rahmencharakter des Gesetzes sprengen würden. Vielmehr bleibt eine prägende Ausfüllung des Rahmengesetzes durch den Landesgesetzgeber nach wie vor möglich. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass das Gesetz nur die Ausfuhr von Kulturgut aus dem Bundesgebiet regelt. Die Möglichkeit für den Landesgesetzgeber, im Rahmen des Denkmalschutzrechts umfassende Regelungen zum Schutz von Kulturdenkmalen vor Entfernung aus ihrem sachlichen oder örtlichen Zusammenhang zu treffen, bleibt davon unberührt - eine Möglichkeit, von der die Landesgesetzgeber auch in weitem Umfang Gebrauch gemacht haben. Es kommt hinzu, dass der Anwendungsbereich des Gesetzes als solcher durch die vorgesehene Änderung nicht erweitert wird. Auf die von § 18 des Gesetzes erfassten Gegenstände finden materiellrechtlich nach wie vor die selben Regelungen Anwendung wie nach bisheriger Rechtslage. Es wird lediglich formell die Möglichkeit eröffnet, solche Gegenstände in das nationale Verzeichnis einzutragen, um sie so in den Anwendungsbereich des UNESCO-Übereinkommens zu bringen. Im Hinblick auf das dargestellte Regelungskonzept des UNESCO-Übereinkommens ist es schlechterdings unerlässlich, die Möglichkeit zu einer solchen Eintragung zu schaffen. Denn es wäre verständigerweise nicht hinnehmbar, wenn der Schutz des UNESCO-Übereinkommens lediglich auf Kultur- und Archivgut erstreckt würde, das sich in privatem Eigentum befindet, während öffentliches Eigentum ungeschützt bliebe. Zudem verpflichtet Artikel 5 Buchstabe b des Übereinkommens die Vertragsstaaten zur "Aufstellung und Führung eines Verzeichnisses des bedeutsamen öffentlichen und privaten Kulturguts, dessen Ausfuhr für das nationale kulturelle Erbe einen merklichen Verlust bedeuten würde". Die unmittelbar anwendbare Regelung hebt aber auch den kooperativen Charakter des Rahmengesetzes nicht auf. Die Regelung kommt nicht nur dem Bund zugute, sondern auch und gerade den Ländern, denen andernfalls ebenfalls die Möglichkeit abgeschnitten würde, ihre national wertvollen Kulturgüter in das entsprechende Verzeichnis einzutragen und im Fall der illegalen Verbringung in einen anderen Vertragsstaat unter Berufung auf das UNESCO-Übereinkommen herauszuverlangen. Zudem wird lediglich ein Antragsrecht gewährt. Für die Entscheidung über die Eintragung bleibt es bei der Zuständigkeit der obersten Landesbehörde, wobei die oder der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien ein Mitwirkungsrecht hat.

V. Verhältnis zu Regelungen der Europäischen Union

Der vorliegende Gesetzentwurf ergänzt die Regelungen der Europäischen Union. Dies gilt insbesondere für die Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates vom 9. Dezember 1992 über die Ausfuhr von Kulturgütern. Mit dieser Verordnung wird

unmittelbar im Bundesgebiet geltendes Recht für die Ausfuhr von Kulturgütern in Drittstaaten gesetzt. Die Ausfuhrbestimmungen des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung stehen neben der Verordnung; mit beiden Regelungen wird die in Artikel 6 UNESCO–Kulturgutübereinkommen enthaltene Verpflichtung zur Einführung einer Genehmigungsbescheinigung bei der Ausfuhr von Kulturgut erfüllt. Die Richtlinie 93/7/EWG des Rates über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern wurde bereits mit dem Kulturgutsicherungsgesetz vom 15. Oktober 1998 (BGBl. 1998 I S. 3162) umgesetzt. Die Regelungen über die Rückgabe an UNESCO-Vertragsstaaten treten neben diese bereits vorhandenen Vorschriften über die Rückgabe innerhalb der Europäischen Union. Sofern ein Staat sowohl Vertragsstaat als auch Mitgliedstaat ist, geht der Anspruch auf Rückgabe, der in Umsetzung der Richtlinie geschaffen wurde, als spezielleres Recht vor. Kulturgüter können also innerhalb der Europäischen Union grundsätzlich frei gehandelt werden, wobei sich lediglich aus den Regelungen für nationales Kulturgut im Sinne des Artikels 30 EG-Vertrag Einschränkungen ergeben. Das in dem Gesetzentwurf vorgesehene Einfuhrverbot für nationales Kulturgut anderer Staaten ist im Hinblick auf das „nationale Kulturgut“ von Mitgliedsstaaten der Europäischen Union durch Art. 30 des EG-Vertrages gerechtfertigt.

VI. Kosten

1. Kosten der öffentlichen Haushalte

Es entsteht dem Bund ein erhöhter Verwaltungsaufwand durch die Einführung des Verzeichnisses national wertvollen Kulturguts der Vertragsstaaten und durch das Genehmigungsverfahren für die Einfuhr national wertvollen Kulturguts der Vertragsstaaten. Es ist aber absehbar, dass der Aufbau des Verzeichnisses graduell erfolgen wird, denn die Angaben der Vertragsstaaten werden zunächst angefordert und die Antworten werden voraussichtlich nicht gleichzeitig eingehen. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass mit Inkrafttreten des Gesetzes schlagartig derart starker Mehraufwand auftritt, dass Personalverstärkung erforderlich ist. In technischer Hinsicht könnte das Verzeichnis entsprechend der derzeit ohnehin in Erarbeitung befindlichen Internetversion des nach dem Gesetz zum Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung bestehenden Verzeichnisses national wertvollen Kulturguts gestaltet werden, so dass zusätzlich zu der offiziellen Veröffentlichung im Bundesanzeiger eine digitale Abrufbarkeit über die vom Bund gestaltete Webseite zum Kulturgutschutz in Deutschland gegeben sein wird. Da insofern auf das Know-how und die dann vorhandenen Strukturen des

Verzeichnisses deutschen national wertvollen Kulturguts zurückgegriffen werden kann, werden hierfür keine Kosten anfallen. Der Arbeitsaufwand wird insofern ebenfalls von dem vorhandenen Personalbestand getragen werden können. Auch der durch das Genehmigungsverfahren für die Verbringung von Kulturgut nach Deutschland künftig entstehende zusätzliche Arbeitsaufwand wird durch die vorhandenen Kräfte erledigt werden können, denn nicht jedes Kulturgut, sondern nur in dem o.g. Verzeichnis geführte Gegenstände von nationaler Bedeutung für den Herkunftsstaat unterliegen diesem Genehmigungsvorbehalt. Die Verbringung solcher Gegenstände nach Deutschland wird nicht oft vorkommen. Die Zollverwaltung des Bundes kontrolliert bereits nach geltendem Recht die Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern. In Zweifelsfällen werden die zuständigen Landesbehörden eingeschaltet. Die Kontrolle betrifft den Export von Kulturgütern und die Einhaltung der Bestimmungen des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung und der Verordnung (EWG) 3911/92. Beim Import von Kulturgütern wird kontrolliert, ob die mit der Einfuhr verbundenen Abgaben entrichtet werden; hier steht die Verhinderung von Steuerhinterziehungen im Vordergrund. Mit der Schaffung eines Einfuhrverbotes für bestimmte Kulturgüter werden sich die Kontrollaufgaben des Zolls erweitern. Die neuen Kontrollen können zusätzliche Recherchen erforderlich machen. Das Gesamtvolumen der zollamtlichen Überwachung wird sich jedoch nicht wesentlich verändern, so dass kein erheblicher zusätzlicher Personalaufwand erforderlich sein wird.

Auf die Zentralstelle des Bundes kommen mit den erweiterten Rückgaberegungen neue Aufgaben auch insofern hinzu, als nun sowohl bei der Geltendmachung eines Rückgabeanpruchs für deutsches national wertvolles Kulturgut als auch bei Rückgabeanprüchen anderer Staaten für Kulturgut, das nach Deutschland verbracht wurde, nicht mehr nur Mitgliedstaaten, sondern auch Vertragsstaaten relevant sind. Bei den Ländern und dem Bund sind bisher nur wenige Anwendungsfälle des Kulturgüterrückgabegesetzes von 1998 aus dem Kreis der EU-Mitgliedstaaten bekannt. Auch wenn die Zahl der UNESCO-Vertragsstaaten bei 109 liegt, dürfte sich die Zahl der Rückgabeersuchen aus ihrem Kreis kurz- bis mittelfristig in Grenzen halten und mit dem vorhandenen Personalbestand zu bewältigen sein.

Für die Landesverwaltungen gilt Entsprechendes. Die Einrichtung neuer Behörden ist nicht vorgesehen. Zusätzlicher Aufwand bestehender Behörden wird sich zwar daraus ergeben, dass die Zentralstellen der Länder in Zukunft nicht nur Rückgabeanprüche zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sondern darüber hinausgehend auch der UNESCO-Vertragsstaaten bearbeiten müssen. Ein

gewisser Mehraufwand ist auch im Zusammenhang mit der erweiterten Möglichkeit für die Eintragung öffentlichen Kulturguts in die nationalen Verzeichnisse nicht ausgeschlossen. Die für das Eintragungsverfahren zuständige oberste Landesbehörde und der Sachverständigenausschuss (§ 2 Abs. 2 Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung) werden voraussichtlich häufiger als bisher entscheiden müssen. Auch dieser Mehraufwand wird jedoch geringfügig sein, da die fakultative Eintragungsmöglichkeit voraussichtlich nur in wenigen Fällen in Anspruch genommen wird. Darauf lässt die 1998 für kirchliches Gut geschaffene Möglichkeit schließen, die bisher nicht genutzt wurde.

2. Sonstige Kosten

Mehrkosten für den Kunst- und Antikenhandel sowie das Versteigerungsgewerbe sind aufgrund der vorgesehenen Aufzeichnungspflichten nicht völlig auszuschließen. Konkrete Angaben zur Höhe der Kosten können nicht gemacht werden. Im Hinblick auf das geltende Recht und die bestehende Praxis hält sich der zusätzlich zu erwartende Aufwand aber in Grenzen. Da sich die Aufzeichnungspflichten auf bedeutsames Kulturgut beschränken, ist nicht zu befürchten, dass sie zu einem unvertretbaren Aufwand führen werden. Ob bei den Regelungsadressaten infolgedessen einzelpreiswirksame Kostenschwellen überschritten werden, die sich erhöhend auf deren Angebotspreise auswirken, und ob die Regelungsadressaten ihre Kostenüberwälzungsmöglichkeiten in Abhängigkeit von der konkreten Wettbewerbssituation auf ihren Teilmärkten einzelpreiserhöhend ausschöpfen, lässt sich zwar nicht abschätzen, aber auch nicht ausschließen. Gleichwohl dürften die möglichen geringfügigen Einzelpreisänderungen aufgrund ihrer Gewichtung (geringer Wägungsanteil in den jeweiligen Preisindices) jedoch nicht ausreichen, um messbare Effekte auf das Preis- bzw. Verbraucherpreisniveau zu induzieren. Die möglichen Belastungen für die öffentlichen Haushalte infolge der Neuregelung erfordern keine Gegenfinanzierung, von der mittelbare preisrelevante Auswirkungen ausgehen.

B. Besonderer Teil

Zur Fußnote

Die Fußnote trägt dem Zitiergebot des Artikels 18 der Richtlinie 93/7/EWG Rechnung, da dieses Gesetz – neben der Ausführung des UNESCO-Kulturgutübereinkommens – auch der Umsetzung dieser Richtlinie gilt.

Zu Artikel 1 (Kulturgüterrückgabegesetz)

Die der Ausführung des UNESCO-Kulturgutübereinkommens dienenden Bestimmungen werden überwiegend in das Kulturgüterrückgabegesetz eingefügt. Dieses für die Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern (ABl. EG Nr. L 74 S. 74) konzipierte Gesetz bietet einen geeigneten Rahmen auch für die Ausführung des UNESCO-Kulturgutübereinkommens.

Aus dem bisherigen § 5 Abs. 1 Kulturgüterrückgabegesetz ergibt sich, dass nicht jedes Kulturgut der Rückgabepflicht unterliegt, sondern nur Gegenstände, die öffentlich als nationales Kulturgut von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert im Sinne des Artikels 30 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft eingestuft wurden. Hier wird für die Rückgabe an Vertragsstaaten des UNESCO-Kulturgutübereinkommens eine Parallele geschaffen. Im neuen § 6 Abs. 2 ist die Pflicht zur Rückgabe von Kulturgütern vorgesehen, die unrechtmäßig aus Vertragsstaaten des UNESCO-Kulturgutübereinkommens verbracht worden sind und zuvor vom Herkunftsstaat als besonders bedeutsam bezeichnet wurden. Diese Parallele ist möglich, da Artikel 5 Buchstabe b des UNESCO-Kulturgutübereinkommens die Vertragsstaaten zur Aufstellung und Führung eines solchen Verzeichnisses desjenigen wichtigen Kulturguts, dessen Ausfuhr das nationale kulturelle Erbe merklich verringern würde, verpflichtet. In Deutschland handelt es sich dabei um das Verzeichnis des national wertvollen Kulturgutes und das Verzeichnis national wertvoller Archive, die auf der Grundlage des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung vom 6. August 1955 (BGBl. I S. 501), neugefasst durch Bekanntmachung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754) und zuletzt geändert durch Artikel 71 der Verordnung vom 29.10.2001 (BGBl. I S. 2785), aufgestellt wurden. Aus Gründen der Rechtssicherheit, die auch schon bei der Umsetzung der europäischen Kulturgutschutzrichtlinie maßgeblich

waren, müssen die aufgelisteten Gegenstände individuell identifizierbar in öffentlich zugänglichen Verzeichnissen erfasst sein.

Für die Rückgabe an Vertragsstaaten außerhalb der Europäischen Union sind also nach dem neuen § 6 Abs. 2 Kulturgüterrückgabegesetz Voraussetzungen zu erfüllen, die parallel zu den Voraussetzungen einer Rückgabepflicht innerhalb der Europäischen Union ausgestaltet sind, die aber die von der Richtlinie 93/7/EWG abweichende Formulierung in Artikel 1 und 5 Buchstabe b des UNESCO-Kulturgüterübereinkommens berücksichtigen: Es muss sich um besonders herausragende Kulturgüter handeln, die konkret als nationales Kulturgut bezeichnet und in öffentliche Verzeichnisse aufgenommen worden sind und damit auf nationaler und internationaler Ebene individuell identifiziert werden können.

Hinsichtlich archäologischer Kulturgüter bedarf es allerdings einer zusätzlichen Regelung. Da die Erfassung von Gegenständen erst möglich ist, wenn diese bekannt sind, archäologische Gegenstände, die illegal verbracht werden, aber häufig aus illegalen Grabungen stammen und folglich den Behörden zuvor noch nicht bekannt sind, wäre es absurd, in diesem Bereich stets eine vorherige Verzeichnung zu verlangen. Andererseits kann auf eine sinnvolle Rückgaberegulierung hinsichtlich illegal ausgegrabener Bodenfunde auch nicht völlig verzichtet werden. Abgesehen davon, dass das UNESCO-Kulturgüterübereinkommen insofern keine Ausnahme vorsieht, diese Kulturgüter also zu erfassen sind, handelt es sich bei illegaler Ausgrabung und Verbringung von archäologischen Gegenständen um einen wissenschaftlich hoch sensiblen Bereich. Mit der Entfernung vom Fundort und der Verbringung ins Ausland verliert der Herkunftsstaat nicht nur einen bedeutsamen Kulturgegenstand. Vielmehr werden der Fundzusammenhang der Ausgrabung zerstört und dadurch die aus dem Fund zu gewinnenden Erkenntnisse über Kultur und Geschichte unmöglich gemacht. Um diesem wissenschaftlich so sensiblen Bereich Rechnung zu tragen, musste daher eine Lösung gefunden werden, um die Rückführung illegal ausgegrabenen Kulturguts dennoch zu ermöglichen. Dazu dient die Ausnahme, dass bei archäologischen Gegenständen die Bezeichnung als besonders bedeutsam für die Rückgabe auch dann noch ausreicht, wenn sie innerhalb eines Jahres nach Bekanntwerden des Fundes erfolgt. Etwaige damit verbundene Unsicherheiten für den Handel mit archäologischen Gütern sind zumutbar und hinzunehmen, da diese Sonderregelung nur für den öffentlich-rechtlichen Rückgabeanspruch gilt, der bei Gutgläubigkeit des Rückgabeschuldners eine Entschädigung vorsieht.

Die ebenfalls vorgeschlagene Einführung eines sog. „Antikenpasses“ als legitimierendes Dokument für den Handel stößt hingegen auf erhebliche praktische

und rechtliche Bedenken. Ein derartiger Pass müsste für den Handel in Deutschland von einer deutschen Behörde ausgestellt werden, um eine ausreichende Überprüfung der Angaben zur Provenienz und die Fälschungssicherheit zu gewährleisten. Der Verwaltungsaufwand wäre beträchtlich und könnte jedenfalls derzeit schon aus finanziellen Gründen nicht geleistet werden.

Die Aufnahme der Ausführungsvorschriften zum UNESCO-Kulturgutübereinkommen (Rückgabe an Vertragsstaaten, Genehmigungsvorbehalt bei der Verbringung von besonders bedeutsamen Kulturgütern in das Bundesgebiet, Aufzeichnungspflichten sowie Bußgeld- und Strafbarkeitsvorschriften) hat eine erhebliche Erweiterung des Umfangs des Regelungsgehaltes des Kulturgüterrückgabegesetzes zur Folge. Dies zeigt sich bereits in der Anzahl der Paragraphen, die zuvor 13 betrug und nun auf 22 angewachsen sind. Es ist deshalb geboten, das Gesetz neu zu strukturieren und als Ablösungsgesetz zu fassen. Ein Abschnitt „Allgemeine Vorschriften“ wird den Abschnitten „Geltendmachung des Rückgabeanspruchs für geschütztes deutsches Kulturgut“ und „Rückgabeansprüche anderer Staaten“ vorangestellt. Das Entfallen des Wortes „öffentlich-rechtlichen“ in der Überschrift des nunmehr zweiten Abschnitts (Abschnitt I der bisher geltenden Fassung) hat dabei keine inhaltliche Bedeutung, sondern dient lediglich der Kürzung und damit besseren Verständlichkeit der Abschnittsbezeichnung. Den Abschnitten über die Rückgabeansprüche von und gegenüber Deutschland folgt der Abschnitt 4 „Vorschriften zum Schutz von bedeutendem Kulturgut anderer Staaten“, in dem das Genehmigungsverfahren für die Verbringung national wertvollen Kulturguts anderer Staaten nach Deutschland und die Aufzeichnungspflichten geregelt sind. Abschnitt 5 über die Straf- und Bußgeldvorschriften beschließt das Gesetz. Die Inkrafttretensregelung befindet sich in Artikel 5 des Gesetzentwurfs.

Zur Überschrift des Gesetzes

Die Bezeichnung des Gesetzes ist an den erweiterten Anwendungsbereich anzupassen.

Zu § 1 (Begriffsbestimmungen)

Die Begriffsbestimmungen dienen der Vereinfachung des Gesetzestextes. Auf eine allgemeine Definition des Begriffes „Kulturgut“ wird verzichtet, da sie angesichts der Vielfältigkeit von Kultur nicht umfassend sein kann. Die Abgrenzung des erfassten Kulturgutes wurde vielmehr in dem jeweiligen Regelungszusammenhang vorgenommen.

Zu § 2 (Zentralstellen)

Die Vorschrift entspricht § 3 des geltenden Gesetzes mit der Maßgabe, dass die oder der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien nicht mehr selbst die Aufgabe der Zentralstelle des Bundes wahrnehmen soll. Eine Übernahme der Aufgabe durch die oder den Beauftragten kommt auch nicht in Betracht.

Zu § 3 (Rückgabeanspruch gegen andere Mitgliedstaaten)

Die Vorschrift entspricht § 2 des geltenden Gesetzes. Die Reihenfolge der §§ 2 und 3 wurde getauscht, da die Definition der Zentralstellen des Bundes und der Länder eine allgemeine Vorschrift ist, die das gesamte Gesetz betrifft und daher Abschnitt 1 – neu – zuzuordnen ist. § 3 – neu –, der die Zuständigkeit der Länder für die Geltendmachung von deutschen Rückgabebegehren gegenüber Mitgliedstaaten der Europäischen Union enthält, betrifft hingegen nur den Rückgabeanspruch, nicht aber andere Regelungsbereiche des Gesetzes und ist daher in Abschnitt 2 zu platzieren.

Zu § 4 (Rückgabeanspruch gegen andere Vertragsstaaten)

Diese Vorschrift legt fest, dass ein deutsches Rückgabebegehren, das nicht an einen Mitgliedstaat der Europäischen Union gerichtet ist, wie in Artikel 7 Buchstabe b Ziffer ii des UNESCO-Kulturgutübereinkommens vorgesehen, auf diplomatischem Weg geltend zu machen ist.

Zu § 5 (Eigentum)

Der Wortlaut der Regelung entspricht (bis auf die numerische Anpassung des Verweises) § 4 des noch geltenden Gesetzes. Da das künftige Gesetz aber zusätzlich die Rückgabe aus Vertragsstaaten außerhalb der Europäischen Union umfasst, erstreckt sich der Regelungsgehalt dieser Vorschrift nun auch auf solche Rückgaben. Das bedeutet, dass nicht nur nach Rückgabe aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sondern auch nach Rückgabe aus Vertragsstaaten das Eigentum an der zurückgegebenen Sache durch deutsche Sachvorschriften bestimmt wird. Bürgerlich-rechtliche Ansprüche und Rechte bleiben ebenso wie nach der Rückgabe aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union unberührt. Dem liegt zugrunde, dass nicht nur der bisher geregelte Anspruch auf Rückgabe innerhalb der Europäischen Union ein öffentlich-

rechtlicher Rückgabeanspruch ist, sondern ebenfalls der auf Rückgabe unter Vertragsstaaten.

Zu § 6 (Voraussetzung der Rückgabepflicht)

Absatz 1

In Nr. 1 wird lediglich eine Anpassung an die geänderte Zählung im EG-Vertrag vorgenommen. In Nr. 2 wird das Wort „kirchlich“ durch das Wort „religiös“ ersetzt und dadurch eine bisherige Ungenauigkeit behoben.

Außerdem wird im Hinblick auf archäologische Bodenfunde eine Sonderregelung für die Einstufung der Gegenstände als nationales Kulturgut vorgesehen. Da nur solches Kulturgut eingestuft werden kann, das auch bekannt ist, hat die bisherige Regelung die Schwäche, dass archäologische Gegenstände, die illegal ausgegraben und außer Landes verbracht werden, nicht erfasst sein können. Um diese Schwierigkeiten auszugleichen, ist den Herkunftsstaaten für die Verzeichnung eines zuvor nicht bekannten archäologischen Gegenstands die Frist von einem Jahr ab Bekanntwerden des Kulturguts eingeräumt. Diese Sonderregelung ist dadurch erforderlich und gerechtfertigt, dass ein Entfernen von Bodenfunden aus dem Grabungskontext schwerwiegende Folgen für die Wissenschaft hat und die Aufarbeitung der Geschichte eines Herkunftsstaates und oft auch der gesamten Menschheit durch illegale Grabungen behindert wird. Auch wenn das einmal geschehene Entfernen des Gegenstands aus dem Kontext nicht mehr rückgängig zu machen ist, so gebietet das Bemühen um Schadensbegrenzung dennoch die Rückgabe an den Herkunftsstaat. Innerhalb des aus Gründen der Rechtssicherheit gewählten Einstufungskonzepts ist dies nur möglich, wenn dem Herkunftsstaat nach Bekanntwerden des Fundes die Möglichkeit eingeräumt wird, den Gegenstand als nationales Kulturgut einzustufen. Die Jahresfrist erscheint dafür erforderlich, aber auch hinreichend. Ohne eine solche auf illegal ausgegrabene und verbrachte Bodenfunde ausgerichtete Sonderregelung liefen die übrigen Bemühungen, illegalen Transfer von Kulturgut zu verhindern bzw. illegal transferierte Gegenstände zurückzugeben, weitgehend leer.

Absatz 2

Der neue § 6 Abs. 2 ist die zentrale Bestimmung für die öffentlich-rechtlichen Rückgabeansprüche von Vertragsstaaten des UNESCO-Kulturgutübereinkommens. Er bildet die Voraussetzungen der Richtlinie 93/7/EWG inhaltlich – allerdings an die Formulierungen des UNESCO-Kulturgutübereinkommens angepasst – nach. Es muss sich also um individuell

bestimmbare Kulturgüter handeln, deren besondere Bedeutung durch die Aufnahme in ein Verzeichnis zum Ausdruck kommt, in dem das Kulturgut zusammengestellt ist und dessen Ausfuhr einen merklichen Verlust am kulturellen Erbe des Herkunftsstaates darstellen würde. Diese Formulierung wurde Artikel 5 Buchstabe b des UNESCO-Kulturgutübereinkommens entnommen. Sie ist ähnlich dem in § 6 Abs. 1 gebrauchten Begriff des „nationalen Kulturgutes“ im Sinne von Artikel 30 EG-Vertrag strukturiert. Durch die Beschränkung auf konkret bestimmbar Gegenstände wird einer ausufernden und missbräuchlichen Ausweitung der Verzeichnisse auf eine Vielzahl weniger bedeutender Kulturgüter entgegengewirkt. Andererseits muss – so geht es aus Artikel 1 und 3 des Übereinkommens klar hervor – dem Herkunftsstaat grundsätzlich die Beurteilung sowohl darüber überlassen bleiben, welche Gegenstände er als für sein kulturelles Erbe und seine kulturelle Identität wesentlich erachtet und welche nicht, als auch darüber, welche Regelungen er insofern für Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung trifft. Ein eigenes Überprüfungsrecht anderer Staaten, ob die Klassifizierung zulässig gewesen ist, würde dem UNESCO-Kulturgutübereinkommen widersprechen. Um ein Leerlaufen der Regelung in Bezug auf archäologische Gegenstände zu verhindern, ist auch an dieser Stelle die Sonderregelung für noch unbekannte Bodenfunde vorgesehen, die die Aufnahme eines Gegenstandes in das Verzeichnis auch nach der Verbringung noch zulässt, wenn es sich um einen archäologischen Gegenstand handelt, der zuvor unbekannt war.

Den Bedenken hinsichtlich der Rechtssicherheit wird dadurch begegnet, dass die Verzeichnisse der Vertragsstaaten ohne unzumutbare Hindernisse öffentlich zugänglich sein müssen. Hierbei geht es zunächst um die Feststellbarkeit, wo und wie in die entsprechenden Verzeichnisse Einsicht genommen werden kann. Sind die Verzeichnisse in das Internet eingestellt, ist diese Frage beantwortet. Die öffentliche Zugänglichkeit ohne unzumutbare Hindernisse setzt allerdings auch die Abfassung der Verzeichnisse in einer international geläufigen Sprache – vorzugsweise Englisch oder Französisch – voraus. Die Veröffentlichung allein in einer international wenig gebrauchten Sprache des jeweiligen Herkunftsstaates würde nicht ausreichen. Längerfristig ist anzustreben, dass es nicht nur Verzeichnisse der einzelnen Herkunftsstaaten gibt, sondern darüber hinaus einen zentralen internationalen Ansprechpartner, der die einzelstaatlichen Verzeichnisse zusammenfasst oder „verlinkt“ und der Öffentlichkeit entgeltlich oder unentgeltlich zur Verfügung stellt. Die UNESCO mit den von ihr für den Kulturgüterschutz vorbereiteten Datenbanken bietet sich für diese Aufgabe an. Mit dieser Zentralisierung bei einer internationalen öffentlichen oder eventuell auch privaten Datenbank könnte auch das

Sprachproblem angemessen gelöst werden. Solange eine solche Datenbank nicht existiert, wird in der Praxis das von der oder dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien gemäß § 14 Abs. 2 bekannt gemachte Verzeichnis relevant sein.

Die in Satz 4 vorgesehene Regelung ist erforderlich, um die effektive Durchsetzung der Rückgabeanprüche anderer Vertragsstaaten zu gewährleisten. Für die Rückgabepflicht nach Satz 1 gilt grundsätzlich die doppelte Voraussetzung, dass der Zeitpunkt der Verbringung in das Bundesgebiet sowohl nach dem Inkrafttreten des Vertragsgesetzes als auch nach dem Zeitpunkt gelegen haben muss, zu dem der Herkunftsstaat das Kulturgut als besonders bedeutsam bezeichnet oder zumindest das entsprechende Verfahren eingeleitet und seine Einleitung öffentlich bekannt gemacht hat. Ausgenommen sind lediglich die Fälle unbekannt gewesener archäologischer Gegenstände, bei denen der Herkunftsstaat das Bezeichnungsverfahren noch innerhalb eines Jahres nach Bekanntwerden nachholen kann. Diese Regelung ist aus Gründen der Rechtssicherheit erforderlich. Auch wenn der Anspruch nach Satz 1 gemäß § 13 im verwaltungsgerichtlichen Verfahren geltend zu machen ist, für das der Amtsermittlungsgrundsatz gilt, wird sich der genaue Zeitpunkt der Verbringung in das Bundesgebiet nicht in jedem Fall feststellen lassen. Führt dies dazu, dass nicht geklärt werden kann, ob die doppelte zeitliche Voraussetzung nach Satz 1 erfüllt ist, hätte dies nach den über § 13 Abs. 3 anwendbaren Beweislastregeln des deutschen Rechts zur Folge, dass die Rückgabeklage des ausländischen Vertragsstaates abgewiesen werden müsste. Für die Fälle, in denen das Bezeichnungsverfahren im Herkunftsstaat erst nach dem Inkrafttreten des deutschen Vertragsgesetzes abgeschlossen worden ist, sind aus dieser Regelung keine praktischen Schwierigkeiten zu erwarten. Denn in diesen Fällen kommt es allein auf den Zeitpunkt an, zu dem der Herkunftsstaat tätig geworden ist. Vom Fall der Raubgrabungen abgesehen, für die deshalb auch eine Sonderregelung eingreift, wird in aller Regel feststehen, wo sich das Kulturgut zum relevanten Zeitpunkt befunden hat; normalerweise wird dies auf dem Gebiet des betreffenden Vertragsstaats gewesen sein. Es ist schwer vorstellbar, dass ein Vertragsstaat Gegenstände als für die Archäologie, Vorgeschichte, Geschichte, Literatur, Kunst oder Wissenschaft besonders bedeutsam bezeichnet, von denen er nicht weiß, ob sie sich in seinem Hoheitsgebiet befinden. Artikel 5 Buchstabe b des UNESCO-Kulturgüterübereinkommens macht zudem für die Aufnahme in das Verzeichnis des bedeutsamen Kulturgutes zur Voraussetzung, dass „dessen Ausfuhr für das nationale kulturelle Erbe einen merklichen Verlust bedeuten würde“, setzt also voraus, dass sich das Kulturgut auf dem Gebiet des Vertragsstaates befindet.

Anders liegt dies in der umgekehrten Konstellation, also in den Fällen, in denen Gegenstände bereits als besonders bedeutsam bezeichnet worden sind, wenn das deutsche Vertragsgesetz in Kraft tritt. In diesem Fall stellt das Inkrafttreten des Vertragsgesetzes, auf das der ausländische Vertragsstaat keinen Einfluss hat, den relevanten Zeitpunkt dar. Der Herkunftsstaat wird häufig nicht in der Lage sein nachzuweisen, wo sich das Kulturgut zu diesem Zeitpunkt befunden hat, insbesondere wenn es abhanden gekommen ist. Umgekehrt hat es der Besitzer von Kulturgut, das ein ausländischer Vertragsstaat als besonders bedeutsam bezeichnet hat, in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle in der Hand zu dokumentieren, dass es sich bereits bei Inkrafttreten des Vertragsgesetzes im Bundesgebiet befunden hat. Angesichts dieser typischen Beweissituation ist es daher gerechtfertigt, für diese Fallkonstellation die in Satz 4 enthaltene Vermutung aufzustellen und dem Rückgabeschuldner so die Möglichkeit zu nehmen, sich durch die bloße, nicht widerlegbare Behauptung, der Gegenstand sei schon vor Inkrafttreten des Vertragsgesetzes nach Deutschland verbracht worden, seiner Rückgabepflicht zu entziehen.

Absatz 3 bis 5

Die Regelungen entsprechen dem früheren § 5 Abs. 2 bis 5. Sie sind lediglich im Hinblick auf die Anwendbarkeit auch auf die Rückgabe an Vertragsstaaten redaktionell angepasst worden (Austausch des Wortes „Mitgliedstaat“ durch das Wort „Staat“).

Zu § 7 (Rückgabegläubiger, Rückgabeschuldner)

Absatz 1 wird auf die Vertragsstaaten des UNESCO-Kulturgutübereinkommens ausgedehnt, im Übrigen bleibt die Bestimmung unverändert.

Zu § 8 (Durchführung und Sicherung der Rückgabe)

Die Regelung wird auf die Rückgabe nach § 6 Abs. 2 ausgeweitet. Im Hinblick auf die daran anknüpfenden Strafvorschriften in § 20 Abs. 1 Nr. 1 und 2 wird die bisher in Absatz 3 angesiedelte Verbotsnorm eindeutiger formuliert, erweitert und auf zwei Absätze aufgeteilt. Die veränderte Formulierung in Abs. 1 führt nicht zu inhaltlichen Veränderungen. Sie dient allein der Klarstellung, dass es hier um Zuständigkeiten geht, die das Grundgesetz den Ländern zuweist, und nicht um eine Zuständigkeit durch Übertragung.

Zu § 9 (Eigentum an zurückgegebenem Kulturgut)

Die Regelung gilt künftig auch bei Rückgaben nach § 6 Abs. 2.

Zu § 10 (Entschädigung)

Die Entschädigungsregelung wird auf Rückgaben nach § 6 Abs. 2 erweitert.

Zu § 11 (Verjährung und Erlöschen des Rückgabeanspruchs)

Die Regelung wird auf die Rückgabe nach § 6 Abs. 2 ausgeweitet. Außerdem erfolgt eine terminologische Anpassung an den seit der Schuldrechtsreform geltenden Sprachgebrauch des Bürgerlichen Gesetzbuches.

Zu § 12 (Aufgaben der Zentralstellen des Bundes und der Länder)

Nach Artikel 7 Buchstabe b Ziffer ii des UNESCO-Kulturgutübereinkommens erfolgt die Geltendmachung von Rückgabeansprüchen auf diplomatischem Weg. Für die Rückgabe innerhalb der Europäischen Union ist bisher in § 11 Kulturgüterrückgabegesetz vorgesehen, dass die Zentralstellen der Länder die Aufgaben, die im Zusammenhang mit der Rückführung rechtswidrig in das Bundesgebiet verbrachten Kulturgutes der anderen Mitgliedstaaten stehen, wahrnehmen. Für die Rückgabe an Vertragsstaaten ist nun zu differenzieren. Während die Nachforschungen nach einem Gegenstand, die Durchführung und Anordnung von Maßnahmen zu ihrem physischen Erhalt oder der Vermeidung des Entzugs des Gegenstands aus dem Rückgabeverfahren auch in diesen Fällen von den Ländern wahrzunehmen sind, muss die Kommunikation mit den Vertragsstaaten, wie oben dargelegt, auf diplomatischem Weg erfolgen, also durch den Bund. Der neue § 12 sieht dies vor: Absatz 1 benennt die regelungsbedürftigen Maßnahmen für die Durchführung der Rückgabe und den Erhalt des Gegenstandes, die innerhalb Deutschlands stattfinden und für die die Länder zuständig sind, unabhängig davon, ob die Rückgabe an einen Mitgliedstaat oder einen Vertragsstaat erfolgt. Absatz 2 regelt, dass die Länder – wie bisher – die Unterrichtung über das Auffinden eines möglicherweise unrechtmäßig verbrachten Kulturguts vornehmen und Vermittlerfunktion innehaben, wenn Mitgliedstaaten betroffen sind. In Absatz 3 ist die Kommunikation für den Fall der Rückgabe an einen Vertragsstaat geregelt. Diese erfolgt auf dem diplomatischen Weg.

Zu § 13 (Rückgabeklage des ersuchenden Staats)

Der Wortlaut des früheren § 12 wird angepasst, so dass die Vorschrift nun auch für Vertragsstaaten außerhalb der Europäischen Union gilt.

Zu §§ 14, 15 (Verbringungsverbot und Genehmigung)

Mit den §§ 14 und 15 wird ein Genehmigungsvorbehalt für die Verbringung nationalen Kulturguts anderer Staaten in das Bundesgebiet eingeführt. Das bedeutet, dass das Verbringen bestimmter Kulturgüter ohne Genehmigung verboten ist. Die Genehmigung wird erteilt, wenn die Ausfuhr des Gegenstandes aus dem Herkunftsland nicht verboten ist. Hiermit werden die ausländischen Exportregelungen für nationales Kulturgut respektiert und auch in Deutschland innerstaatlich sanktioniert. Dem wesentlichen Grundgedanken des UNESCO-Kulturgutübereinkommens, der vor allem in Artikel 1, 2, 3, 7 Buchstabe a und b Ziffer i sowie Artikel 13 Buchstabe d zu Tage tritt, wird damit Rechnung getragen: Jeder Vertragsstaat bestimmt selbst darüber, welche Gegenstände als Kulturgut zu schützen sind und inwiefern sie Exportregelungen unterliegen; die anderen Vertragsstaaten respektieren diese Entscheidungen. In diesem Sinne wäre es wünschenswert, die Exportverbote anderer Staaten unmittelbar durch ein Verbot der Verbringung von Kulturgut nach Deutschland wirken zu lassen. Eine solche Lösung begegnete aber verfassungsrechtlichen Bedenken, denn strafbewehrt verboten darf nur sein, was für den Handelnden – sei er nun Händler oder Tourist - im Vorfeld als verboten erkennbar ist. Weder für den Händler noch für den Touristen ist aber notwendigerweise hinreichend erkennbar, welche Gegenstände in welchem Herkunftsland als Kulturgüter gelten und unter Exportvorschriften fallen. Der Betroffene könnte im Falle eines uneingeschränkten, allein an das Exportverbot des Herkunftsstaates anknüpfenden Einfuhrverbots also nur mit großer Mühe oder auch gar nicht herausfinden, ob ein Gegenstand dem deutschen Verbotstatbestand unterfällt. Eine solche Regelung würde mit dem Bestimmtheitsgebot und mithin mit dem Grundgesetz kollidieren. Um den Grundgedanken des UNESCO-Kulturgutübereinkommens dennoch Genüge zu tun, musste ein Weg gefunden werden, der sowohl dem Bürger als auch dem kontrollierenden Zollbeamten ermöglicht, Gegenstände unter das Verbot zu subsumieren. Dieser besteht darin, dass die Vertragsstaaten die von ihnen als national schützenswertes Kulturgut betrachteten Gegenstände sowie die kulturgüterschutzrechtlichen Ausfuhrverbotsvorschriften, auf die sich ein etwaiges Ausfuhrverbot bezieht, nach Deutschland melden und die zuständige Stelle des Bundes daraus das Verzeichnis national wertvollen Kulturguts der Vertragsstaaten erstellt und im Bundesanzeiger öffentlich bekannt macht. Auf diese Weise ist für jeden

problemlos erkennbar, welche Gegenstände der Einfuhrbeschränkung unterliegen, nämlich nur jene, die in diesem Verzeichnis geführt werden. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass die Verzeichnisse nicht notwendigerweise einen abschließenden Katalog des schützenswerten Kulturguts der Vertragsstaaten darstellen. Der Umkehrschluss darauf, dass jeder Gegenstand, der nicht in dem Verzeichnis geführt wird, nicht als Kulturgut schützenswert sei, kann daher nicht gezogen werden. Das Verzeichnis gibt keine abschließende Auskunft darüber, welche Gegenstände generell schützenswert sind, sondern führt lediglich die erforderliche Erkennbarkeit herbei, die die strafrechtliche Bewehrung der Einfuhr ohne Genehmigung zulässt. Dass darüber hinaus die Verbringung weiterer Kulturgüter, insbesondere von archäologischen Bodenfunden, höchst problematisch ist, bleibt unbestritten. Jedes Verbringen von Bodenfunden ist mit der Unsicherheit verbunden, dass der Gegenstand möglicherweise in unzulässiger Weise ausgegraben und vom Fundort entfernt wurde, so dass dadurch die wissenschaftliche Auswertungsmöglichkeit um ein Vielfaches geschmälert ist. Es birgt daher stets die Gefahr, illegale Ausgrabungen zu unterstützen. Dieses Problem ist mit dem Ausführungsgesetz zum UNESCO-Kulturgutübereinkommen nicht abschließend behandelt.

Wenn die Ausfuhr aus dem Herkunftsstaat nicht verboten ist, besteht ein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung zur Verbringung in das Bundesgebiet. Wenn die Ausfuhr aus dem Herkunftsstaat verboten ist, entscheidet die zuständige Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen auszuüben.

Da jeder Transport von Kulturgütern in das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland erfasst werden soll, wird in dem neuen § 14 von „Verbringen in das Bundesgebiet“ und nicht von „Einfuhr“ gesprochen, die sich nach der Begriffsbestimmung in § 4 Abs. 2 Nr. 4 Außenwirtschaftsgesetz lediglich auf das Wirtschaftsgebiet bezieht. Das Verbringungsverbot ist im Zusammenhang mit der vorgesehenen Strafbestimmung in § 20 zu sehen. Die Strafbestimmung erleichtert die zollamtliche Überwachung und die Zusammenarbeit der Zollbehörden mit der Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei im Rahmen der Weiterleitungsbefugnis nach § 12 Zollverwaltungsgesetz.

Zu §§ 16, 17 (Mitwirkung der Zollbehörden)

Das in den §§ 14 und 15 enthaltene Verbringungsverbot bedarf der Ergänzung durch zollrechtliche Bestimmungen. Es wird daher eine entsprechende

Verordnungsermächtigung eingeräumt und das Vorgehen der Zollbehörden in Zweifelsfällen näher geregelt.

Zu §§ 18, 19 (Aufzeichnungspflichten im Kunst- und Antikenhandel)

Für den Kunst- und Antiquitätenhandel sowie das Versteigerungsgewerbe gibt es bereits nach geltendem Recht die allgemein geltenden Sorgfalts- und Aufzeichnungspflichten. Aufzeichnungspflichten ergeben sich aus dem Handelsrecht, dem Steuerrecht und der Versteigererverordnung vom 24. April 2003 (BGBl. I S. 547). Diese Aufzeichnungspflichten reichen indes nicht aus, um dem Sinn und Zweck des Artikels 10 Buchstabe a des UNESCO-Kulturgutübereinkommens gerecht zu werden. Dafür sind folgende Gründe entscheidend:

- Artikel 10 Buchstabe a des Übereinkommens fordert die Führung eines „Verzeichnisses“, aus dem sich der Ursprung des Kulturgutes und die Daten über die Lieferanten und Käufer ergeben. Sinn und Zweck der Vorschrift legen nahe, dass es sich dabei um ein gesondertes Verzeichnis handeln soll, aus dem sich die geforderten Angaben ohne große Schwierigkeiten entnehmen lassen. Die handelsrechtliche Buchführungspflicht lässt sich hingegen schon durch eine geordnete Ablage von Belegen erfüllen (§ 239 Abs. 4 HGB) und erfordert je nach Art und Umfang des Handelsgeschäftes keine weiteren gesonderten und kontinuierlichen Aufzeichnungen.
- Auch das handelsrechtliche Inventar (§ 240 HGB) wird den Anforderungen eines gesonderten und zu jedem Zeitpunkt aktuellen Verzeichnisses nicht gerecht, da es nur am Ende eines Geschäftsjahres nach einer Inventur aufzustellen ist. Es enthält Angaben zu Art, Menge und Wert einzelner Vermögensgegenstände, die nach Inventurvereinfachungsverfahren (§ 241 HGB) ermittelt werden können, nicht jedoch die nach Artikel 10 Buchstabe a des UNESCO-Kulturgutübereinkommens erforderlichen Angaben zu Ursprung, Lieferanten und Beschreibung der Kulturgüter.
- Im Steuerrecht sieht § 143 AO zwar vor, dass gewerbliche Unternehmen den Wareneingang gesondert aufzeichnen müssen. Diese Aufzeichnungen müssen gemäß § 143 Abs. 3 AO jedoch nicht alle der in Artikel 10 Buchstabe a des Übereinkommens geforderten Angaben enthalten: Aufzuzeichnen sind zwar Namen und Anschriften der Lieferanten sowie handelsübliche Bezeichnung und Preis der Kulturgüter, nicht jedoch der in Artikel 10 Buchstabe a des

Übereinkommens ausdrücklich genannte Ursprung und eine über die Bezeichnung hinausgehende Beschreibung jedes einzelnen Kulturgutes.

Aus den genannten Gründen wurden mit dem neuen § 18 Aufzeichnungspflichten geschaffen, die über die handels- und steuerrechtlichen Bestimmungen hinausgehen. Auch in der Schweiz wurden solche Aufzeichnungspflichten bereits geschaffen.

Die Aufzeichnungspflichten sollen aus Praktikabilitätsgründen nicht für alle Kulturgüter gelten. Eine derartige Regelung würde zu unverhältnismäßigen Belastungen des Gewerbes führen. Andererseits wäre es nicht gerechtfertigt, Aufzeichnungspflichten etwa auf im Verzeichnis nach § 14 Abs. 2 genannte nationale Kulturgüter zu beschränken, da mit diesen Kulturgütern – wenn sie überhaupt rechtmäßig nach Deutschland verbracht worden sind – nur in Ausnahmefällen legal gehandelt werden darf. Ein sinnvolles Abgrenzungskriterium bietet sich vielmehr mit der Beschränkung auf „bedeutsames Kulturgut“. Dabei ist ein Gegenstand dann bedeutsames Kulturgut, wenn er in eine Kategorie des Teils A des Anhangs zur Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates vom 9. Dezember 1992 über die Ausfuhr von Kulturgütern fällt und sein Wert mindestens die zugehörige Wertgrenze in Teil B desselben Anhangs erreicht. Der Anhang beschreibt die betroffenen Gegenstände hinreichend konkret, um ihn zur Abgrenzung der aufzeichnungspflichtigen Gegenstände zu nutzen. Damit knüpfen die Aufzeichnungspflichten zwar nicht ausdrücklich an die Kategorien aus Art. 1 des UNESCO-Kulturgutübereinkommens an. Dies ist allerdings unschädlich, da trotz unterschiedlicher Darstellung in Art. 1 des UNESCO-Kulturgutübereinkommens einerseits und des Teils A des Anhangs EG-Verordnung 3911/92 andererseits inhaltlich dieselben Objekte betroffen sind. Die Wertgrenzen, die der Anhang darüber hinaus für einzelne Kategorien aufstellt, sind unentbehrlich, um eine Abgrenzung zu Gegenständen zu ermöglichen, bei deren Kauf die Aufzeichnungspflichten außer Verhältnis stünden und auch nicht erforderlich sind, weil diese Objekte regelmäßig weniger bedeutsam sein werden. Ein wesentlicher Vorteil dieser Anknüpfung an die EG-Ausfuhrverordnung ist, dass der Kunsthandel sich nicht mit zwei Abgrenzungskatalogen befassen muss, sondern dass für die Frage der Notwendigkeit einer Ausfuhrgenehmigung und für die Frage der Aufzeichnungspflicht der Anhang zur Verordnung Auskunft gibt.

Die nach Nr. 1 erforderlichen Feststellungen zur Identität des Gegenstandes anhand einer Beschreibung sind insbesondere dann getroffen, wenn Angaben

über den Objekttyp, die Epoche oder das Kurationsdatum, den Urheber, bzw. die Urheberin, den Titel, das Material, die Masse, über Inschriften, Markierungen und besondere Merkmale, z.B. Schäden und Reparaturen, gemacht sind. Im Einzelfall können weitere Fakten anzugeben sein. Angaben des Ursprungs umfassen die Nennung des aktuellen Eigentümers, vormaliger Eigentümer sowie ggf. des Fundorts des Gegenstands. Soweit die Möglichkeit besteht, das Objekt fotografisch zu beschreiben, kann und sollte auch diese Möglichkeit genutzt werden. Die Identifizierung des Einlieferers und des Erwerbers wird regelmäßig durch Vorlage des Personalausweises erfolgen können.

Um den Betroffenen nicht überflüssigen doppelten Aufwand aufzuerlegen, stellt Absatz 3 klar, dass die Pflicht zur Führung gesonderter Aufzeichnungen entfällt, soweit in Anknüpfung an handels- oder steuerrechtlicher Bestimmungen schon Aufzeichnungen vorliegen, die über den dort verlangten Umfang hinaus gehen und den Vorgaben von Absatz 1 entsprechen. Auch diese dann ohnehin vorhandenen Aufzeichnungen sind für die Dauer von zehn Jahren aufzubewahren.

Besondere Vorschriften über den Handel mit Kulturgütern im Internet wurden nicht aufgenommen. Soweit es um gewerblichen Handel mit oder ohne Einschaltung einer Plattform wie z.B. ebay geht, gelten die vorgesehenen Aufzeichnungspflichten. Es wird angesichts zukünftiger Entwicklungen zu prüfen sein, ob diese Bestimmungen ausreichen.

Die Auskunfts- und Zutrittsrechte dienen der praktischen Durchführung der Kontrolle der Aufzeichnungspflichten. Im Übrigen, insbesondere hinsichtlich der Zuständigkeiten, gilt Landesrecht.

Zu § 20 (Strafvorschriften)

Strafbar ist das Vorenthalten, Beschädigen oder Zerstören solchen Kulturguts, das gemäß § 8 als der Rückgabepflicht unterliegender Gegenstand angehalten wurde. Grund hierfür ist, dass das tatbestandliche Handeln die Erfüllung der völkerrechtlichen Pflicht Deutschlands, das Kulturgut an den Rückgabe begehrenden Vertragsstaat zurückzugeben, vereitelt und zum Verlust eines bedeutsamen Kulturguts führt. In Nummer 3 wird die Verletzung des Verbotes der genehmigungslosen Verbringung in das Bundesgebiet unter Strafe gestellt. Der Unrechtsgehalt des illegalen Verbringens von Kulturgut rechtfertigt die Einführung einer solchen Strafbestimmung insbesondere vor dem Hintergrund

des Verlustes, den die illegale Ausfuhr für das Herkunftsland und die Wissenschaft bedeutet. Ein gewohnheits- oder gewerbsmäßiges Handeln wird in Absatz 2 Satz 1 nicht vorausgesetzt, da auch die einmalige vorsätzliche Verletzung des Verbringungsverbotens wegen der besonderen Bedeutung der Kulturgüter als strafwürdig anzusehen ist. Für die gewerbs- oder gewohnheitsmäßige Verletzung des Verbringungsverbotens ist in Absatz 2 Satz 2 allerdings angesichts der hohen Gewinnspannen im illegalen Kulturguthandel ein qualifizierter Straftatbestand mit einer Strafandrohung bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe vorgesehen. Die Ausgestaltung der Straftatbestände und die vorgesehenen Strafandrohungen erscheinen angemessen, wenn man vergleichbare Strafbestimmungen für die Verletzung von Verbringungsverboten z.B. im Recht des Artenschutzes berücksichtigt. Von einer Regelung zur Strafbarkeit des Versuchs wurde abgesehen, da der Straftatbestand bereits mit jedem Transport in das deutsche Hoheitsgebiet vollendet ist.

Zu § 21 (Bußgeldvorschriften)

Die Verletzung der Aufzeichnungspflichten wird in § 21 Abs. 1 als Ordnungswidrigkeit ausgestaltet. Die Höhe der angedrohten Geldbuße ist gerechtfertigt, wenn man die erheblichen Vermögenswerte berücksichtigt, um die es im Kunst- und Antiquitätenhandel häufig geht.

Zu § 22 (Befugnisse der Zollbehörden)

Diese Regelung dient der Verbesserung der Zusammenarbeit der Zollbehörden einerseits und der Ordnungs- und Strafverfolgungsbehörden andererseits. Da Kulturgüter oftmals erst an der Grenze anlässlich der Ein- oder Ausfuhr auffallen, ist diese Zusammenarbeit sinnvoll und geboten, um den Schutz von Kulturgut in hinreichendem Umfang zu gewährleisten.

Zu Artikel 2 (Änderung des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung)

Artikel 2 sieht Änderungen des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung in zwei Einzelpunkten vor. Beide Änderungen sollen den Schutz nationalen deutschen Kulturguts gegen Abwanderung verbessern, und zwar soweit

es um Kultur- und Archivgut geht, das im öffentlichen oder kirchlichen Eigentum steht.

Nach geltendem Recht findet das Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung gemäß seinem § 18 keine Anwendung auf Kultur- und Archivgut, das im öffentlichen Eigentum steht, soweit zu seiner Veräußerung nur oberste Bundes- oder Landesbehörden befugt sind oder nach besonderen gesetzlichen Vorschriften die Genehmigung einer aufsichtführenden Stelle der öffentlichen Verwaltung erforderlich ist. Da die Verfügung über solche Gegenstände ohnedies staatlicher Kontrolle unterliegt, sind Abwanderungsschutzvorschriften für sie entbehrlich. Damit entfällt indes zugleich die Möglichkeit, dieses Kulturgut in die Gesamtverzeichnisse national wertvollen Kulturgutes und national wertvoller Archive aufzunehmen. Ohne Eintragung in das Verzeichnis besteht aber keine Möglichkeit, die Rückgabe des Kulturgutes im Rahmen des Kulturgüterrückgabegesetzes gegenüber anderen EU-Mitgliedstaaten oder Vertragsstaaten des UNESCO-Kulturgutübereinkommens geltend zu machen, in die es verbracht worden ist. Dem § 18 soll daher ein neuer Absatz 2 angefügt werden, der die Aufnahme national wertvollen Kultur- und Archivgutes aus öffentlichem Eigentum in das entsprechende Verzeichnis ermöglicht, auch wenn das Gesetz im Übrigen keine Anwendung findet. Das Verfahren richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften für die Eintragung in die Verzeichnisse. Die fakultative Aufnahme gilt sowohl für Kulturgut als auch für Archivgut. Eine unterschiedliche Behandlung der beiden Bereiche ist nicht gerechtfertigt. Aus dem gleichen Grund wird § 19 Abs. 2 des Gesetzes erweitert, um den Kirchen und den als Körperschaften öffentlichen Rechts anerkannten Religionsgemeinschaften nunmehr auch die Anmeldung des in ihrem Eigentum stehenden Archivguts zur Aufnahme in das Verzeichnis national wertvoller Archive zu ermöglichen; bisher beschränkte sich diese Möglichkeit auf Kunstwerke und anderes Kulturgut.

Zu Artikel 3 (Gewerbeordnung)

Die vorgesehene Änderung der Gewerbeordnung ist erforderlich, um für die Auskunfts- und Zutrittsrechte im Hinblick auf die in Artikel 1 § 18 vorgesehenen Aufzeichnungspflichten § 29 der Gewerbeordnung zur Anwendung zu bringen. Dies dient der Einheitlichkeit von Auskunfts- und Zutrittsrechten im gewerblichen Bereich und erleichtert den zuständigen Gewerbebehörden, die zur Umsetzung der Vorschriften berufen sind, das Auffinden der anzuwendenden Regeln.

Zu Artikel 4 (Gesetz zur Ausführung der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten)

In Artikel 2 Abs. 6 des Gesetzes zu der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 11. April 1967 (BGBl. II S. 1235) ist bislang vorgesehen, dass die Ausführung des Artikels 5 der Konvention und des Protokolls besonders geregelt wird. Das betrifft vor allem die Ingewahrsamnahme von Kulturgütern, die aus einem besetzten Gebiet nach Deutschland eingeführt werden sollen und die Rückgabe von Kulturgütern aus einem besetzten Gebiet, die sich in Deutschland befinden. Eine entsprechende Regelung ist seit 1967 nicht geschaffen worden. Im Zusammenhang mit der Ausführung der Vorgaben des UNESCO-Kulturgutübereinkommens wird nun die Gelegenheit genutzt, auch die Rückgabe nach dem (1.) Protokoll zu der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten zu regeln. Zu diesem Zweck wird ein gesondertes Ausführungsgesetz mit Bestimmungen geschaffen, die die Ingewahrsamnahme im Fall des Verbringens nach Deutschland und die Rückgabe an den Herkunftsstaat regeln. Dabei sind die zollrelevanten Regelungen parallel zu den neuen Regelungen über die zollrechtlichen Befugnisse und Verfahren im Kulturgüterückgabegesetz gefasst, um den Zollbehörden nicht unnötigerweise unterschiedliche Vorgehensweisen zuzumuten.

Zu Artikel 5 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)

Das Gesetz soll zusammen mit der Ratifizierung des UNESCO-Kulturgutübereinkommens in Kraft treten. Durch die Übernahme des gleichen Datums in § 6 Abs. 2 Kulturgüterückgabegesetz wird der Anwendungsbereich des Kulturgüterübereinkommens auf zukünftige Sachverhalte beschränkt.

§14 Abs. 3 und § 16 Abs. 2 treten am Tag nach der Verkündung in Kraft, um zu ermöglichen, dass die erforderlichen Rechtsverordnungen vor Inkrafttreten des restlichen Gesetzes bereits erlassen werden. Dies ist insbesondere zur Konkretisierung der Aufzeichnungspflichten wichtig. Auch Artikel 2 tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft, weil es sinnvoll ist, die Möglichkeit zur Aufnahme von Kultur- und Archivgut in das Verzeichnis sofort bereitzustellen.

Artikel 4 tritt ebenfalls am Tag nach der Verkündung in Kraft, da die Umsetzung der entsprechenden völkervertraglichen Bestimmungen bereits überfällig ist. In Artikel 4 wird als relevanter Stichtag auf das Datum des Inkrafttretens der Konvention und des

Protokolls von 1954 abgestellt, da eine völkerrechtliche Verpflichtung seit diesem Zeitpunkt besteht. Die damit verbundene unechte Rückwirkung des Gesetzes verletzt nicht den Vertrauensschutz, da die völkerrechtliche Verpflichtung seit 1967 besteht und der Bürger nicht darauf vertrauen durfte, dass es zu einer Umsetzung dieser Bestimmung nicht kommen würde. Im Übrigen wird die praktische Bedeutung der Rückwirkung dieser Bestimmung gering sein.

