

05.07.24

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Kulturgutschutzgesetzes (KGSGÄndG)

Der Bundesrat hat in seiner 1046. Sitzung am 5. Juli 2024 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 28 Nummer 1 KGSG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren § 28 Nummer 1 KGSG-E unter Berücksichtigung nachstehender Gesichtspunkte zu überarbeiten:

Die Anpassung des § 28 KGSG-E ist nicht anwenderfreundlich und möglicherweise sogar irreführend, da die in § 28 Nummer 1 KGSG-E genannten Stichdaten nicht für jene Kulturgüter gelten, deren Einfuhr nach Nummer 2 und 3 verboten ist. Die dynamische Verweisung in § 28 Nummer 2 KGSG umfasst

- die Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 hinsichtlich des Irak, die durch Artikel 3 die Einfuhr von irakischem Kulturgut verbietet und für Kulturgut gilt, das nach dem 6. August 1990 unter den entsprechenden Voraussetzungen aus dem Irak ausgeführt wurde,
- die Verordnung (EU) Nr. 1332/2013 hinsichtlich Syrien, die mit Artikel 11c die Einfuhr von syrischem Kulturgut verbietet, das nach dem 9. Mai 2011 unter den entsprechenden Voraussetzungen aus Syrien ausgeführt wurde sowie
- die Verordnung (EU) 2019/880 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern, die nach Artikel 3 das Verbringen von Kulturgütern aus Dritt-

staaten verbietet, wenn sie aus dem Hoheitsgebiet eines Landes, in dem sie geschaffen oder entdeckt worden sind, unter Verstoß gegen dessen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften entfernt wurden. Die Regelung sieht keine Stichtage für das Entfernen aus dem Herkunftsstaat vor, im Übrigen gelten deutlich großzügigere Stichtage hinsichtlich der Beantragung einer Einfuhrgenehmigung oder hinsichtlich der Einführererklärung: aus Artikel 4 Absatz 4 Satz 3 Buchstabe b und Artikel 5 Absatz 2 Satz 2 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2019/880 ergibt sich jeweils der Stichtage 24. April 1972.

Dies hat zur Folge, dass für irakische Kulturgüter ein früheres Stichdatum gilt als das in § 28 Nummer 1 KGSG-E bezeichnete (6. August 1990 gegenüber 26. April 2007) und für jedes Kulturgut aus Drittstaaten – worunter selbstverständlich auch die besonders geschützten Kulturgüter aus Syrien und dem Irak fallen – wegen der Verordnung (EU) 2019/880 allenfalls der Stichtag 24. April 1972. Da jedoch die Verordnung (EU) 2019/880 erst seit dem 28. Dezember 2020 in Kraft ist, wäre der in § 28 Nummer 1 KGSG-E genannte Stichtag 26. April 2007 weiterhin anzuwenden auf alle Kulturgüter aus Drittstaaten – mit Ausnahme jenen des Irak – die zwischen dem 6. August 2016 und dem 27. Dezember 2020 eingeführt wurden.

Damit ist die Regelung des § 28 Nummer 1 KGSG-E zwar europarechtskonform, aber die unterschiedlichen Stichtage, die durch den Einführer zu beachten sind, machen die Norm wenig anwenderfreundlich. Diese Feststellung gilt sowohl für die Einführer (Privatpersonen, Sammlerinnen und Sammler sowie Händlerinnen und Händler) als auch für die Behörden, die die Einhaltung des Einfuhrverbots überwachen und Verstöße ahnden sollen. So führen die unterschiedlichen Rechtsfolgen – Einfuhr verboten ab Verbringung nach dem Stichtag 27. April 2007, zeitlich unbegrenzt oder bereits ab dem 24. April 1972 – je nach dem Zeitpunkt der Einfuhr – also zwischen dem 6. August 2016 und dem 27. Dezember 2020 oder seit dem 28. Dezember 2020 – zu einem erhöhten Beweisaufwand. Dies betrifft insbesondere auch die Strafverfolgungsbehörden, da § 28 KGSG Ausfüllungstatbestand für die Strafnorm des § 83 Absatz 1 Nummer 3 KGSG ist. Anders als die obersten Landesbehörden, die unter Verstoß gegen § 28 KGSG eingeführtes Kulturgut nach § 33 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b KGSG sicherstellen, könnten die Strafverfolgungsbehörden auch nicht die Vermutungsregel in § 33 Absatz 1 Satz 2 KGSG-E anwenden. Die in der Vergangenheit sehr wertvolle Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden, die regelmäßig bei einem Anfangsverdacht der verbotenen Einfuhr Kultur-

gut über Normen der StPO sichergestellt haben, wird dadurch eingeschränkt, weil sich der Anfangsverdacht auch auf eine Verbringung aus dem Hoheitsgebiet nach dem jeweiligen Stichtag beziehen muss.

Zudem hat die Neufassung des § 28 KGSG zur Folge, dass für das Kulturgut aus Drittstaaten ein zeitlich umfassenderes Verbot der Einfuhr besteht als für das Kulturgut aus Mitgliedstaaten. Auch wenn dies kein Verstoß gegen EU-Recht darstellt, stellt sich dennoch die Frage, ob dies im Ergebnis tatsächlich gewünscht und politisch vertretbar ist.

Das Argument für das Einfügen der Stichtage in § 28 Nummer 1 KGSG-E, wonach dadurch ein Gleichlauf zwischen dem Einfuhrverbot und den Rückgabeanprüchen aus § 50 KGSG (Stichtag: 31. Dezember 1992) und § 52 KGSG (Stichtag: 26. April 2007) erreicht werden soll, vermag nicht zu überzeugen. Zwar ist es zutreffend, dass ein Verstoß gegen § 28 KGSG zu einer Sicherstellung nach § 33 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b KGSG führt und diese – im Umkehrschluss zu § 35 Absatz 1 Nummer 3 KGSG – den Rückgabeanpruch sichern soll. Für Kulturgüter aus Drittstaaten, die seit dem 28. Dezember 2020 unter Verstoß gegen die Verordnung (EU) 2019/880 i. V. m. § 28 Nummer 2 KGSG eingeführt wurden, existiert dieser Gleichlauf von Einfuhrverbot und Rückgabeanpruch aber gerade wieder nicht. Daher ist auch die ausdrücklich zu begrüßende Vermutungsregelung nach § 33 Absatz 1 Satz 2 KGSG-E und § 52 Absatz 2 Satz 4 KGSG-E nicht zwingend an die Stichtage in § 28 Nummer 1 KGSG-E zu koppeln: der Grund für die Erstreckung der Vermutungsregelung auf die Sicherstellung ist ihre Funktion als Sicherungsmittel für Rückgabeanprüche, die selbst Stichtage enthalten (vgl. insbesondere § 35 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe a KGSG); ihr Bezugspunkt ist der gesamte § 28 KGSG-E.

2. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 32 Absatz 1 KGSG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren § 32 Absatz 1 KGSG-E unter Berücksichtigung folgender Gesichtspunkte zu überarbeiten:

Der Neufassung des § 32 Absatz 1 KGSG-E ist zugute zu halten, dass sie die Widersprüchlichkeit und das unklare systematische Verhältnis, welche bisher zwischen § 28 KGSG und § 32 KGSG herrschten, beseitigt hat. Jedoch nimmt auch § 32 KGSG-E deutliche Einschränkungen an dem Schutz ausländischen Kulturgutes vor verbotenen Inverkehrbringen und verbotener Ausfuhr aus dem Bundesgebiet vor.

§ 32 KGSG dient zum einen als Anknüpfungsnorm für § 40 Absatz 1 dritte Alternative KGSG. Dieser normiert, dass das Inverkehrbringen von Kulturgut, welches unrechtmäßig eingeführt wurde, verboten ist. Das Verbot wird durch die Strafnorm in § 83 Absatz 1 Nummer 4 KGSG flankiert. Die Idee hinter dieser Norm war Teil des Gesetzeszwecks: Deutschland sollte kein Handelsplatz für illegal aus seinem Herkunftsstaat ausgeführtes Kulturgut sein. Damit sollte zum einen die Ausplünderung meist ärmerer Quellenstaaten von Kulturgut zu Gunsten meist reicherer Marktstaaten verhindert und zugleich auch der organisierten Kriminalität eine Einnahmequelle – z. B. zur Terrorismusfinanzierung – verschlossen werden (vgl. BT-Drucksache 18/7456, S. 1).

Dieses Verbot des Inverkehrbringens für Kulturgut galt bislang unabhängig davon, wann das Kulturgut aus seinem Herkunftsstaat verbracht wurde, da die Stichtage in § 32 Absatz 1 Nummer 1 KGSG durch die umfassende Einbeziehung des stichtagslosen § 28 KGSG über § 32 Absatz 1 Nummer 2 KGSG keinen eigenen Anwendungsbereich hatten. Das systematische Verhältnis von § 32 Absatz 1 Nummer 1 zu Nummer 2 KGSG und überhaupt das Verhältnis von § 32 KGSG zu § 28 KGSG war unklar.

Mit der Neufassung wird nun ein Gleichlauf zwischen den Stichtagen in § 32 Absatz 1 Nummer 1 erste Alternative KGSG-E und § 28 Nummer 1 KGSG n. F. geschaffen. Zudem weitete § 32 Absatz 1 Nummer 1 zweite Alternative KGSG-E die Geltung der Stichtage auch auf § 28 Nummer 2 KGSG aus. Dies bedeutet, dass zwar die Einfuhr von Kulturgütern aus Drittstaaten verboten ist, wenn sie seit dem 28. Dezember 2020 nach Deutschland verbracht wurden und zuvor aus dem Hoheitsgebiet eines Landes, in dem sie geschaffen oder entdeckt worden sind, unter Verstoß gegen dessen Rechts oder Verwaltungsvorschriften entfernt wurden. Nicht verboten ist aber das Inverkehrbringen dieser Kulturgüter, wenn sie vor den Stichtagen des § 32 Absatz 1 Nummer 1 KGSG-E aus ihrem Herkunftsland entfernt wurden. Dies führt zu der widersprüchlichen Situation, dass die Einfuhr nach § 28 Nummer 2 KGSG verboten sein kann, das Inverkehrbringen aber nicht. Wenn also eine Sicherstellung dieser Kulturgüter nach der StPO wegen eines Verstoßes gegen § 83 Absatz 1 Nummer 3 i. V. m. § 28 Nummer 2 KGSG aus irgendwelchen Gründen scheitert – beispielsweise, weil der Nachweis der Einfuhr nach dem 6. August 2016 nicht den strafprozessualen Beweisanforderungen genügt, der Vorsatz nicht nachgewiesen werden konnte oder eine Einstellung des Verfahrens nach § 153 StPO erfolgt, weil es sich um Objekte von geringem materiellem Wert handelt –

können diese Kulturgüter legal in Deutschland gehandelt werden.

Zum anderen wird § 32 KGSG durch § 21 Nummer 4 KGSG in Bezug genommen, wonach die Ausfuhr von Kulturgut (aus Deutschland) verboten ist, wenn es nach § 32 Absatz 1 KGSG-E unrechtmäßig eingeführt wurde. Die strafrechtliche Absicherung des Verbots erfolgt über § 83 Absatz 1 Nummer 2 KGSG. Auch an dieser Stelle führt die Gültigkeit der Stichtage des § 32 Absatz Nummer 1 KGSG-E für § 28 Nummer 2 KGSG zu der Situation, dass die Ausfuhr von Kulturgütern, welche seit dem 28. Dezember 2020 nach Deutschland verbracht wurden und zuvor aus dem Hoheitsgebiet eines Landes, in dem sie geschaffen oder entdeckt worden sind, unter Verstoß gegen dessen Rechts oder Verwaltungsvorschriften entfernt wurden, nicht verboten ist und folglich auch nicht verhindert werden kann. Wieder hängt damit alles von der Sicherstellung dieser Kulturgüter nach der StPO wegen eines Verstoßes gegen § 83 Absatz 1 Nummer 3 i. V. m. § 28 Nummer 2 KGSG ab. Scheitert sie, so kann das Kulturgut Deutschland ungehindert verlassen.

Die Regelung des § 32 Absatz 1 KGSG-E stellt trotz der Erstreckung der Stichtaten auf den europarechtlich geprägten § 28 Nummer 2 KGSG zunächst keinen Verstoß gegen Europarecht dar. Die Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 regelt selbständig Handels- und Verbringungsverbote und genießt gegenüber dem KGSG als nationalem Recht Anwendungsvorrang. Die Verordnung (EU) 2019/880 regelt hingegen nur die Einfuhr, nicht aber Fragen des Inverkehrbringens oder einer späteren Ausfuhr, womit sie diese Regelungsmaterien ins Belieben der Mitgliedstaaten stellt. Zugleich benennen die Erwägungsgründe sehr klar, dass das Ziel die Verhinderung des Handels mit illegal verbachten Kulturgütern sein muss.

So heißt es in Erwägungsgrund 1: „(...) sollten gemeinsame Vorschriften für den Handel mit Drittländern erlassen werden, um so einen wirksamen Schutz vor dem illegalen Handel mit Kulturgütern, ihrem Verlust oder ihrer Zerstörung, die Erhaltung des kulturellen Erbes der Menschheit und die Verhinderung von Terrorismusfinanzierung und Geldwäsche durch den Verkauf von geraubten Kulturgütern an Abnehmer in der Union sicherzustellen“, und in Erwägungsgrund 4: „Solange der Handel mit Kulturgütern aus illegalen Ausgrabungen lukrativ und gewinnbringend bleibt und keine nennenswerten Risiken birgt, wird es auch Raubgrabungen und Plünderungen geben. Aufgrund der wirtschaftlichen und künstlerischen Bedeutung der Kulturgüter ist die Nachfrage auf dem internationalen Markt hoch. Die Tatsache, dass es auf internationaler

Ebene keine durchgreifenden rechtlichen Maßnahmen gibt und dass diejenigen Maßnahmen, die es gibt, nicht wirksam durchgesetzt werden, führt dazu, dass diese Güter in die Schattenwirtschaft überführt werden.“

Auch das Übereinkommen des Europarates über Straftaten im Zusammenhang mit Kulturgut, 19. Mai 2017 (Nikosia-Konvention) fordert die Mitgliedstaaten des Europarates und weitere Unterzeichner auf, sich verstärkt gegen den illegalen Handel mit Kulturgut zu engagieren. Die Bundesrepublik Deutschland prüft eine Unterzeichnung und Ratifikation des Übereinkommens aktuell noch, so dass sie sich noch nicht formell zur Umsetzung der Forderungen verpflichtet hat. So fordert Artikel 6 Absatz 2 der Nikosia-Konvention, eine mit § 83 Absatz 1 Nummer 2 KGSG vergleichbare Regel zu schaffen, die die Ausfuhr von illegal eingeführtem Kulturgut unter Strafe stellt. Aus Artikel 8 der Nikosia-Konvention ergibt sich die Forderung nach einer Regelung, die § 83 Absatz 1 Nummer 4 KGSG entspricht und das Inverkehrbringen von illegal eingeführtem Kulturgut bestraft.

Insbesondere vor dem Hintergrund der europäischen Entwicklung ist es umso unverständlicher, dass Deutschland mit dem KGSG-E bereits vorhandene Werkzeuge, wieder aus der Hand gibt, indem der Anwendungsbereich durch die Einführung von Stichtagen gegenüber dem aktuellen Anwendungsbereich deutlich beschränkt wird. Die Nikosia-Konvention scheint in ihren Forderungen das KGSG in seiner aktuellen Version geradezu zum Vorbild genommen zu haben; Deutschland steht mit dem KGSG an der Spitze der Entwicklung zur Bekämpfung des illegalen Kulturgutverkehrs. Damit erfüllt Deutschland nicht nur seine internationalen Verpflichtungen, sondern stärkt auch den Kunsthandelsstandort Deutschland. Denn der Handel mit verbotswidrig eingeführten Kulturgütern schadet dem Ruf des Kunsthandels insgesamt und beschädigt damit auch das Geschäft seriöser Händler, die ihren Sorgfaltspflichten umfassend nachkommen. Klare und nachvollziehbare Regelungen sowie wirksame Maßnahmen gegen den illegalen Handel mit Kulturgütern sind daher auch im Sinne des Kunsthandels. Die aktuell starke Position ohne Not aufzugeben, ist mit Blick auf das Ansehen im Ausland und den Kunsthandelsstandort nicht nachvollziehbar. Die darin zum Ausdruck kommende politische Entscheidung ist auch insofern überraschend als gerade das geringe Schutzniveau für ausländisches Kulturgut als einer der wesentlichen Gründe für den Erlass des KGSG im Jahr 2016 genannt wurde:

„Die Bundesregierung hat festgestellt, dass das Kulturgüterrückgabegesetz vom

18. Mai 2007 zu erheblichen Anwendungsproblemen geführt hat und die bilateralen Beziehungen Deutschlands zu zahlreichen anderen Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens von 1970 belastet hat.“ (vgl. BT-Drucksache 18/7456, S. 1)

3. Zu Artikel 1 Nummer 16 (§ 51 Buchstabe b KGSG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren § 51 Buchstabe b KGSG-E zu streichen und einen Rückgabeanspruch wegen Verstoßes gegen das Recht der Europäischen Union allein bei Verstößen gegen unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Union, die der Durchführung einer vom Rat der Europäischen Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen dienen, zu regeln.

Begründung

Nach der § 51 KGSG-E bestünde ein Rückgabeanspruch für Kulturgut, das unter Verstoß gegen unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Union, die dem Artenschutz dienen, nach Deutschland eingeführt wurde.

Nach hier vertretener Auffassung stellt die Regelung artenschutzrechtlicher Belange im KGSG, insbesondere ein darauf bezogener Rückgabeanspruch, einen teleologischen Bruch dar.

Im Gesetzgebungsverfahren zum KGSG 2016 erkannte der Gesetzgeber, dass ein eigenständiger Rückgabeanspruch erforderlich ist, wenn Embargoregelungen der Europäischen Union zwar Ein- und Ausfuhrverbote enthalten, aber keine eigenständigen Rückgabemechanismen. Anlass für § 51 KGSG waren die Verordnungen, die im Rahmen von generellen Embargoregelungen auch Beschränkungen zum Kulturgüterverkehr enthalten (vgl. BT-Drucksache 18/7456, S. 103). Damals wie heute sind das

- die Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 hinsichtlich des Irak, die durch Artikel 3 die Rückgabe von Kulturgütern ermöglichen soll (vgl. Erwägungsgrund 3) und
- die Verordnung (EU) Nr. 1332/2013 hinsichtlich Syrien, die mit Artikel 11c die „sichere [...] Rückgabe von Gütern, die zum kulturellen Erbe Syriens gehören und unrechtmäßig aus Syrien entfernt wurden“, erleichtern soll (vgl. Erwägungsgrund 3).

Vor diesem Hintergrund und der legislativen Bezugnahme auf „Kriegs- und Krisengebiete“ (vgl. BT Drucksache 18/7456, S. 103) wird § 51 KGSG in der wissenschaftlichen Literatur teleologisch auf EU-Embargoregelungen reduziert (vgl. Peters/von Schorlemer, in: von der Decken, Fechner, Wellner [Hrsg.], Kulturgutschutzgesetz, Nomos Kommentar, § 51 Rn. 12).

In Anerkennung des identitätsstiftenden Charakters von Kulturgut und zur Bewahrung kulturellen Erbes in den kriegs- oder krisenbelasteten Herkunftsstaa-

ten muss Kulturgut, das unter Verstoß gegen wirtschaftliche Sanktionsmaßnahmen eingeführt wurde, weiterhin einem geeigneten Rückgabemechanismus unterliegen.

Unklar ist hingegen, weshalb Kulturgut, das unter Verstoß gegen europäische Vorschriften des Artenschutzes verstößt, an die Herkunftsstaaten zurückgegeben werden soll – denn der Artenschutz bezweckt nicht den Schutz der Interessen der Herkunftsstaaten, sondern verfolgt das Ziel, die gefährdeten Tier- und Pflanzenarten selbst zu schützen (vgl. z. B. Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels).

Ferner ist unklar, weshalb Staaten, die keine Rechtsvorschriften oder Maßnahmen zum Artenschutz haben oder ergreifen, Kulturgut alleine deshalb zurückfordern können sollen, weil die Einfuhr gegen artenschutzrechtliche Bestimmungen der Europäischen Union verstößt.

Wenngleich das Bemühen um einen effektiven Artenschutz grundsätzlich zu unterstützen ist, sollten artenschutzrechtliche Belange für das Entstehen kulturgutschutzrechtlicher Rückgabeansprüche daher ohne Maßgabe sein.