

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Anwendung des Kulturgutschutzgesetzes

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	VI
Tabellenverzeichnis	VII
Teil 1 Zusammenfassung – der Bericht in Kürze	1
Teil 2 Bericht	15
A. Auftrag	15
I. Hintergrund	15
II. Berichtsgegenstand	17
B. Methodik	17
I. Datenerhebung	17
II. Erhebungsdesign	18
III. Erfüllungsaufwand.....	20
C. Ergebnisse	22
I. Einleitender Überblick	22
II. Beteiligung.....	25

	Seite
1. Wirtschaft.....	25
a) Handel.....	25
b) Kulturgut bewahrende Einrichtungen	26
c) Musikerinnen und Musiker	27
2. Bürgerinnen und Bürger	27
3. Verwaltung.....	28
a) Kulturverwaltungen auf Bundes- und Landesebene	28
b) Polizeiliche Ermittlungsbehörden	28
c) Zollverwaltung	28
III. Erfüllungsaufwand.....	29
1. Wirtschaft.....	29
2. Bürgerinnen und Bürger	30
3. Verwaltung	31
IV. Anwendungsbericht zu ausgewählten Vorgaben	32
1. Abwanderungsschutz	32
a) Erweiterter Begriff „Nationales Kulturgut“, § 6 KGSG	32
aa) Gesetzlicher Schutz öffentlicher Sammlungen, § 6 Absatz 1 KGSG	33
(1) Hintergrund	33
(2) Anwendungserfahrungen.....	34
(3) Fazit und Empfehlung.....	35
bb) Temporärer Schutzstatus für Leihgaben, Unterrichtungspflichten, § 6 Absatz 2 KGSG	36
(1) Hintergrund	36
(2) Anwendungserfahrungen.....	36
(a) Umsetzung der Unterrichtungspflicht durch die Einrichtungen	37
(b) Zustimmung zur temporären Unterschutzstellung	37
(c) Leihgabebereitschaft.....	38
(3) Erfüllungsaufwand.....	38
(4) Fazit und Empfehlung.....	39
b) Rechtssicherheit für Eigentümer/-innen und Leihgeber/-innen	40
aa) Eintragungsverzicht bei Rückkehr, § 10 Absatz 1 KGSG	40
(1) Hintergrund	40
(2) Anwendungserfahrungen.....	41
(3) Fazit und Empfehlung.....	42
bb) Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit (Negativattest), § 14 Absatz 7 KGSG	43
(1) Hintergrund	43

	Seite
(2) Anwendungserfahrungen.....	43
(a) Vorgangszahlen	44
(b) Bekanntheitsgrad, Gründe für Nicht-Beantragung.....	44
(c) Verfahren	45
(3) Erfüllungsaufwand.....	46
(4) Fazit und Empfehlungen.....	47
c) Ausfuhrgenehmigungspflichten im EU-Binnenmarkt	48
aa) Ausfuhrverbote, § 21 KGSG	50
(1) Hintergrund	50
(2) Anwendungserfahrungen.....	50
(3) Fazit und Empfehlungen.....	50
bb) Ausfuhrgenehmigungen, §§ 22 – 25 KGSG	51
(1) Hintergrund	51
(2) Anwendungserfahrungen.....	54
(a) Vorgangszahlen	54
(b) Verteilung der Antragstellergruppen.	57
(c) Nutzung der Dauergenehmigungen nach §§ 25, 26 KGSG	59
(d) Antragsverfahren und -bearbeitung	60
(e) Gebühren	64
(f) Gestaltung der Alters- und Wertgrenzen	64
(g) Mitwirkung der Zollverwaltung.....	65
(3) Erfüllungsaufwand.....	66
(a) Ausfuhrgenehmigung nationales Kulturgut – § 22 KGSG	66
(b) Ausfuhrgenehmigung nationales Kulturgut – § 23 KGSG	68
(c) Ausfuhrgenehmigung nach Alters- und Wertgrenzen – § 24 KGSG.....	68
(d) Allgemeine offene Genehmigung – § 25 KGSG	70
(e) Spezifische offene Genehmigung – § 26 KGSG	72
(4) Fazit und Empfehlungen.....	74
2. Maßnahmen gegen den illegalen Kulturguthandel	78
a) Einfuhrbestimmungen, §§ 28, 30, 32 KGSG	78
aa) Hintergrund	78
bb) Anwendungserfahrungen	79
(1) Einfuhrvolumina	79
(2) Betroffenheit von Anhaltungen	80
(3) Geeignete Nachweisdokumente	81
(4) Praktische Schwierigkeiten bei der Einhaltung und Anwendung der Einfuhrbestimmungen	81
(5) Auswirkungen auf Einfuhrtätigkeit	83
(6) Staateninformationen	83

	Seite
cc) Erfüllungsaufwand.....	84
dd) Fazit und Empfehlungen.....	86
b) Pflichten für das Inverkehrbringen von Kulturgut, §§ 40 ff. KGSG	90
aa) Hintergrund	90
bb) Anwendungserfahrungen gewerbliche Sorgfaltspflichten, §§ 42 ff. KGSG	92
(1) Allgemein: Akzeptanz, Umfang und Inhalt der Sorgfaltsanforderungen	92
(2) Verständlichkeit und Umsetzbarkeit der Anforderungen	94
(3) Verhältnis zu selbstverpflichtenden Verbandskodizes.....	97
(4) Transparenz für Kaufinteressenten, Einfluss auf Kaufentscheidung	97
(5) Kontrollen und Sanktionen	98
(6) Erfüllungsaufwand.....	99
(7) Fazit und Empfehlung.....	101
cc) Anwendungserfahrung Verbot des Inverkehrbringens, § 40 Absatz 1 KGSG	105
(1) Verständlichkeit und Umsetzbarkeit	105
(2) Praktische Auswirkungen der Verbotsregelung	106
(3) Sanktionen	107
(4) Fazit und Empfehlungen.....	107
3. Verbesserte Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens von 1970	109
a) Sicherstellungsbefugnisse für Kulturbehörden, §§ 33 ff. KGSG	109
aa) Hintergrund	109
bb) Anwendungserfahrungen.....	110
(1) Vorgangszahlen	111
(2) Gründe für Nicht-Sicherstellung/ Aufhebung.....	112
(3) Verwahrung	113
(4) Kooperation auf nationaler Ebene	113
(5) Kooperation mit Herkunftsstaaten.....	115
(6) Verfahrensausgestaltung.....	116
(7) Einholung externer Expertise	117
cc) Erfüllungsaufwand.....	118
dd) Fazit und Empfehlungen.....	119
b) Kulturgutrückgaben, §§ 49 ff. KGSG	122
aa) Hintergrund	122
bb) Anwendungserfahrungen.....	123
(1) Vorgangszahlen	123
(2) Verfahrensdauer und Erfolgsquoten	124
(3) Herausforderungen	124

	Seite
cc) Erfüllungsaufwand.....	126
dd) Fazit und Empfehlungen.....	128
4. Förderung des internationalen Leihverkehrs	129
a) Rechtsverbindliche Rückgabezusage im internationalen Leihverkehr, §§ 73 ff. KGSG	129
aa) Hintergrund	129
bb) Anwendungserfahrungen.....	130
(1) Nutzung	130
(2) Veränderung des Interesses an einer rechtsverbindlichen Rückgabezusage	131
(3) Rechtsklarheit und Rechtssicherheit	132
cc) Erfüllungsaufwand.....	134
dd) Fazit und Empfehlung.....	134
b) Zusicherung der Nichteintragung, § 10 Absatz 7 KGSG	135
aa) Hintergrund	135
bb) Anwendungserfahrungen.....	135
cc) Erfüllungsaufwand.....	136
dd) Fazit und Empfehlung.....	137
Teil 3 Anhänge	138
A. Übersichten zum Erfüllungsaufwand	138
I. Einzelaufstellungen Wirtschaft.....	138
Tabelle W 1 Handel	138
Tabelle W 2 Kulturgut bewahrende Einrichtungen.....	138
II. Einzelaufstellung Bürgerinnen und Bürger.....	140
III. Einzelaufstellungen Verwaltung	141
Tabelle V 1 Bund.....	141
Tabelle V 2 Länder	142
B. Übersicht der Befragungsinhalte	144
C. Übersicht der wesentlichen Empfehlungen	145

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1	Teilnahme im Bereich Handel nach Unternehmensgröße ... 26
Abbildung 2	Teilnahme Kulturgut bewahrende Einrichtungen nach Sparten 27
Abbildung 3	Zustimmungserklärungen nach § 6 Absatz 2 KGSG 38
Abbildung 4	Gründe für Nichtbeantragung nach Häufigkeit der Nennungen..... 45
Abbildung 5	Bekanntheitsgrad und Nutzung der Laissez-Passer- Regelung (§ 24 Absatz 8 KGSG) 57
Abbildung 6	Gründe für Nichtnutzung der Laissez-Passer- Regelung (§ 24 Absatz 8 KGSG) 57
Abbildung 7	Verteilung Einzelausfuhranträge (§ 24 KGSG) 58
Abbildung 8	Allgemeine Zufriedenheit mit dem Antragsverfahren nach Anwendergruppen 61
Abbildung 9	Allgemeine Zufriedenheit mit der Verfahrensdurchführung nach Anwendergruppen..... 61
Abbildung 10	Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung der erforderlichen Antragsdaten 61
Abbildung 11	Fristgerechte Antragsbearbeitung nach Erfahrungen der Antragstellergruppen 63
Abbildung 12	Jährliche Kulturguteinfuhren nach Mengen- und Befragungsgruppen 80
Abbildung 13	Schwierigkeiten bei der Einhaltung und Anwendung der Einfuhrbestimmungen 81
Abbildung 14	Nutzen der Staateninformationen - Bewertung nach Nutzergruppen 84
Abbildung 15	Bewertung gesetzlicher Sorgfaltspflichten nach Anwendergruppen..... 93
Abbildung 16	Bewertung der Regelung in § 40 KGSG nach Verständlichkeit und Umsetzbarkeit 105
Abbildung 17	Verzicht auf Inverkehrbringen/ Erwerb aufgrund § 40 Absatz 1 KGSG 106
Abbildung 18	Bewertung der Behördenkooperation: Anhaltung/ Sicherstellung allgemein 114
Abbildung 19	Bewertung der Behördenkooperation: Klarheit und Bekanntheit der Sicherstellungsregelungen und der Zuständigkeiten 115
Abbildung 20	Erhöhung der Rechtsklarheit der rechtsverbindlichen Rückgabezusage 133
Abbildung 21	Bewertung der aktuellen Bestimmungen zur rechtsverbindlichen Rückgabezusage 133

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1	Vorgangszahlen Ausfuhrgenehmigungen..... 5
Tabelle 2	Befragungsgestaltung nach Zielgruppen..... 19
Tabelle 3	Personalkostensätze in Euro pro Stunde nach Qualifikationsniveau/ Laufbahn..... 21
Tabelle 4	Sammlungsschwerpunkte 28
Tabelle 5	Temporäre Unterschutzstellungsmöglichkeit für Leihgaben – Erfüllungsaufwand 39
Tabelle 6	Erfüllungsaufwand „Negativattest“, § 14 Absatz 7 KGSG. 46
Tabelle 7	Ausfuhrgenehmigungen zwischen 6. August 2016 und 5. August 2021 55
Tabelle 8	Vergleich Vorgangszahlen Ausfuhr nach aktueller Erhebung und Ex-ante-Schätzung 56
Tabelle 9	Erfüllungsaufwand vorübergehende Ausfuhr nationalen Kulturguts, § 22 KGSG..... 67
Tabelle 10	Erfüllungsaufwand Ausfuhrgenehmigungen nach Alters- und Wertgrenzen, § 24 KGSG..... 69
Tabelle 11	Erfüllungsaufwand allgemeine offene Genehmigung, § 25 KGSG 71
Tabelle 12	Be- und Entlastung Kulturgut bewahrender Einrichtungen durch Ausfuhrgenehmigungspflichten 72
Tabelle 13	Erfüllungsaufwand spezifische offene Genehmigungen, § 26 KGSG 73
Tabelle 14	Erfüllungsaufwand Einfuhrbestimmungen/ -nachweise 85
Tabelle 15	Erfüllungsmehraufwand gewerbliche Sorgfaltspflichten, §§ 42 ff. KGSG 101
Tabelle 16	Kulturgutbezogene Sicherstellungen (6.8.2016 bis 5.8.2021). 111
Tabelle 17	Kulturgutbezogene Sicherstellungen Ermittlungsbehörden (6.8.2016 bis 30.6.2020) 111
Tabelle 18	Hauptaufhebungsgründe der Sicherstellung nach § 33 KGSG 112
Tabelle 19	Erfüllungsaufwand Sicherstellungsverfahren (§§ 33-36 KGSG) 118
Tabelle 20	Erfüllungsaufwand im Kontext der Kulturgutrückgabe, §§ 3 Abs. 2, 61, 62 KGSG 127
Tabelle 21	Erfüllungsaufwand Rechtsverbindliche Rückgabezusagen 134
Tabelle 22	Erfüllungsaufwand Zusicherung der Nichteintragung, § 10 Absatz 7 KGSG 136

Anhangtabellen Erfüllungsaufwand

	Seite
Tabelle W 1 Handel	138
Tabelle W 2 Kulturgut bewahrende Einrichtungen	138
Tabelle W 3 Berufsmusiker/innen	139
Tabelle Bürgerinnen und Bürger	140
Tabelle V 1 Bund.....	141
Tabelle V 2 Länder	142
Tabelle Befragungsinhalte	144
Tabelle Empfehlungen.....	145

Teil 1 Zusammenfassung - der Bericht in Kürze

Berichtsgegenstand, Methodik und Beteiligung

- Entsprechend des gesetzlichen Auftrages in § 89 des Kulturgutschutzgesetzes (KGSG) ist **Gegenstand des vorliegenden Berichts** die Unterrichtung des Deutschen Bundestags und des Bundesrats über die Anwendung des Kulturgutschutzgesetzes fünf Jahre nach dessen Inkrafttreten. Der Berichtszeitraum erstreckt sich von 6. August 2016 bis 5. August 2021.
- Der Bericht erfasst sämtliche Regelungsbereiche, die durch die Novelle des deutschen Kulturgutschutzrechts von 2016 relevante Änderungen erfahren haben. **Neben rein quantitativen Daten** (Vorgangszahlen, Aufwände) enthält der Bericht insbesondere qualitative Erkenntnisse zur Anwendung des Gesetzes, basierend auf den **Wahrnehmungen und Erfahrungswerten** verschiedener Adressatengruppen. Er aktualisiert und ergänzt damit den *Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern - Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz¹*, mit welchem die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien zuletzt Anfang 2019 den Deutschen Bundestag und den Bundesrat nach Maßgabe des § 89 KGSG unterrichtet hat.
- Zur Ermittlung der dem vorliegenden Bericht zu Grunde liegenden Daten wurden aus den drei Normadressatenkreisen *Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger* und *Verwaltung* insgesamt **neun Befragungsgruppen** um Auskünfte zu ihren Erfahrungen mit der Anwendung des Kulturgutschutzgesetzes gebeten:

Wirtschaft

- Kulturgut bewahrende Einrichtungen (Museen und Ausstellungshäuser, Bibliotheken, Archive)²
- Gewerblicher Kunst- und Auktionshandel
- Musikerinnen und Musiker (Berufsmusiker)³

Bürgerinnen und Bürger

- Sammlerinnen und Sammler

Verwaltung

- Kulturverwaltungen der Länder
- Polizeiliche (Fach-)Ermittlungsbehörden
- Zollverwaltung
- Auswärtiges Amt
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien⁴

¹ Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145.

² Für den hiesigen Bericht werden die Kulturgut bewahrenden Einrichtungen in ihren Rollen als Normadressaten und Antragsteller pauschal dem Adressatenkreis der Wirtschaft zugeordnet, da eine Differenzierung je nach Rechtspersönlichkeit, Gewinnerzielungsabsicht oder Trägerschaft der Einrichtungen weder möglich noch sinnvoll erscheint. Soweit Kulturgut bewahrende Einrichtungen hoheitliche Aufgaben beim Vollzug des Gesetzes wahrnehmen, sind die Erfahrungen in diesen Funktionen über die Befragung der Landesbehörden in den hiesigen Bericht eingeflossen.

³ Bei älteren, sehr hochwertigen Instrumenten können Genehmigungspflichten für die Ausfuhr bestehen - relevant insbesondere bei Konzertreisen professioneller Musikerinnen und Musiker.

⁴ Für die eigenen gesetzlich zugewiesenen Vollzugszuständigkeiten, namentlich im Bereich der Kommunikation mit EU-Mitgliedstaaten und der Rückgabe von Kulturgut (§ 62 Abs. 1 KGSG) sowie der Mitwirkung an der rechtsverbindlichen Rückgabezusage (§§ 73 ff. KGSG).

- Die **Befragungen** wurden ab Mitte Oktober 2020 durch das Statistische Bundesamt auf der Grundlage von gruppenspezifischen, elektronischen Fragebögen durchgeführt, die zuvor in einer von Bund und Ländern gebildeten Arbeitsgruppe erarbeitet und mit Vertretern der jeweiligen Zielgruppen vorabgestimmt worden waren. Im Frühjahr 2021 wurden zusätzlich Einzelinterviews durch das Statistische Bundesamt durchgeführt.
- Die **Teilnahme** an der Befragung war für die Teilnehmenden aller Befragungsgruppen freiwillig und personenbezogene Daten wurden umgehend anonymisiert. Teilnehmende der Verwaltung konnten optional einen Kontakt für Rückfragen angeben. Die Beantwortung der Fragen war in allen Gruppen selektiv möglich, d.h. es konnten auch nur einzelne Fragen oder Fragenabschnitte beantwortet werden. An der Befragung beteiligten sich deutschlandweit insgesamt knapp 600 Personen, Behörden und Institutionen aus allen Befragungsgruppen.
- Die **Berechnung der jährlichen Erfüllungsaufwände** der drei Normadressatengruppen erfolgte durch das Statistische Bundesamt auf der Basis der im Rahmen der Befragung gewonnenen Daten. Dafür wurden für jeden Regelungszusammenhang die Parameter Fallzahl pro Jahr und Zeitaufwand pro Fall ermittelt und über die Zuspiegung der jeweils zutreffenden Lohn- und Sachkosten monetarisiert.⁵ Um den durch das Kulturgutschutzgesetz hervorgerufenen Mehraufwand bestimmen zu können, wurde dabei jeweils auch berücksichtigt, ob es sich um ganz oder nur teilweise durch das Kulturgutschutzgesetz neu eingeführte oder um lediglich formelle Änderungen handelte. Im Falle neu eingeführter Regelungen entspricht der diesbezügliche Gesamtaufwand dem Mehraufwand.

Vorbemerkung Ergebnisse

- Als **übergreifende Erkenntnis** aus der Befragung zur Anwendung des Kulturgutschutzgesetzes lässt sich feststellen: Die Neuregelungen haben sich in den ersten fünf Jahren weitestgehend bewährt; einer Generalrevision des Gesetzes bedarf es nicht.
- Gleichwohl besteht in einzelnen Bereichen **Anlass zur Optimierung**. Dies betrifft in einzelnen Bereichen Aspekte des Regelungsgefüges als solches, in anderen Bereichen dagegen eher praktische Fragen und Probleme der Durchführung. Entsprechende Handlungsempfehlungen finden sich am Ende des jeweiligen Berichtsabschnitts (→ *Teil 2 C IV - Anwendungsbericht zu ausgewählten Vorgaben, Seite 32 ff.*) sowie als Übersichtstabelle am Ende dieses Berichts (→ *Teil 3 C - Übersicht der wesentlichen Empfehlungen, Seite 145 f.*)
- Hervorzuheben ist das **breite Spektrum unterschiedlicher Personengruppen**, das die Befragung abdeckt. Sie alle sind in verschiedener Weise und in unterschiedlichem Zusammenhang durch das Gesetz betroffen und verfolgen daher jeweils andersgeartete Aufgaben, Interessen und Ziele. Folge dieser Diversität ist, dass neben den rein objektiven Daten - wie etwa Vorgangszahlen und Aufwände - unterschiedliche Wahrnehmungen, Erfahrungswerte und Wünsche der verschiedenen Befragtengruppen zum Ausdruck kommen. Diese spiegelt der Bericht wider.
- Für den Handel sind die zentralen Bestimmungen des Kulturgutschutzgesetzes diejenigen zur Einfuhr (§§ 28, 30 KGSG) und zur Sorgfalt beim Inverkehrbringen von Kulturgut (§§ 42 ff. KGSG). Sie sind, da es sich um gänzlich neu eingeführte Vorschriften handelt, mit den größten Mehrbelastun-

⁵ Für Bürgerinnen und Bürger bildet sich der Aufwand durch den Gesamtzeitaufwand und ggf. Sachkosten ab. Lohnkosten sind insofern nicht anzusetzen.

gen verbunden. Anders als in manchen Stellungnahmen während des Gesetzgebungsprozesses befürchtet, stellen diese regulierenden Vorschriften Deutschland als attraktiven **Handelsstandort** aber ausweislich sehr stabiler, teilweise sogar rekordhaft erfolgreicher Umsatzergebnisse insbesondere im deutschen Auktionsmarkt nicht in Frage.⁶ Die Resilienz und Innovationsfähigkeit, die der Standort auch und gerade in Pandemiezeiten zeigt, spricht für ihn und veranlasste nach eigenem Bekunden jüngst auch Sotheby's zum aktiven Eintritt in den deutschen Markt.⁷

- Der durch viele Schnittstellen zum nationalen Recht, zum EU-Recht und zum internationalen Recht geprägte Rechtsrahmen sowie die unterschiedlichen Perspektiven der Befragten bewirken, dass nicht allen artikulierten Petita entsprochen werden können. Die jüngeren Rechtsentwicklungen auf EU-Ebene, namentlich im Bereich der 2019 erlassenen Einfuhrverordnung für Kulturgut⁸, haben diesem Rechtsrahmen zudem einen weiteren Gesichtspunkt hinzugefügt, der auch auf die zukünftige Gestaltung und Anwendung des Kulturgutschutzgesetzes nicht ohne Einfluss bleiben wird. Der vorliegende Bericht über die bisherige Anwendung des Kulturgutschutzgesetzes beleuchtet diese Entwicklungen auf anderen Rechtsebenen nicht im Einzelnen, für die Handlungsempfehlungen sind sie jedoch berücksichtigt (→ *Einfuhrbestimmungen, §§ 28, 30, 32 KGSG - Fazit und Empfehlungen, Seite 86 ff.*).

⁶ Siehe etwa FAZ vom 24.12.2016 (*Es war ein sehr gutes Jahr*): „2016 verlief für die deutschen Auktionshäuser besonders erfolgreich.“; FAZ vom 25.12.2017 (*Stetig und gediegen*): „Das Gesamtbild der deutschen Auktionshäuser ist erfreulich und sieht nicht nach schwächelnder Konjunktur aus.“; FAZ vom 10.06.2018 (*Standortfreude*): „Der [...] in Berlin erzielte Preis [Anm.: 4,7 Mio. Euro für Max Beckmanns „Ägypterin“] beweist vor allem, dass die internationale, für Werke dieses Kalibers finanziell ausgestattete Klientel zu einer Auktion in Deutschland so gut findet wie nach Amerika, England oder Asien [...]“; Handelsblatt vom 18.12.2020 (*Digitalisierung als Gewinn und Last* - *Jahresrückblick 2020*): „Auch die deutschen Auktionen haben sich gut behauptet. Das Kölner Haus Van Ham meldet einen Rekordumsatz von 40 Mio. € [...]. Karl & Faber verkündet die beste Bilanz seit Bestehen mit knapp 20 Mio.€ [...]. Lempertz beziffert seinen Jahresumsatz von 23 Auktionen mit 56,2 Mio. €. Ketterer konnte vergangenen Woche allein in der Abendauktion 18 Mio. € einnehmen. Das Münchner Haus meldet einen Jahresumsatz von fast 60 Mio. €.“; FAZ vom 29.07.2021 (*Das sieht doch sehr gut aus*): „Die deutschen Auktionshäuser sind auf Rekordkurs“; FAZ vom 13.08.2021 (*Trotz Krise gab es 2020 vier Zuschläge für mehr als eine Million Euro*): „Zwar ist das aktuelle Jahr erst bei der Halbzeit angekommen, aber eine erste Bilanz sieht außerordentlich positiv aus. Es lassen sich sogar weitere Steigerungen feststellen, in mehr als einer Hinsicht: Nicht nur sind die in den Auktionen angebotenen Kunstwerke höherwertig geworden. Sondern auch die kaufkräftige Klientel ist, auffällig im obersten Preissegment, deutlich internationaler geworden.“; SZ vom 14.12.2021 (*Das Fieber am Kunstmarkt*): „Der Kunstmarkt boomt, und das mitten in der Corona- Krise.“; Handelsblatt vom 23.12.21 (*Neuer Reichtum befeuert den Kunstmarkt*): „Ketterer Kunst kann sich mit dem Rekorderlös von 88 Millionen Euro und 15 Zuschlägen über einer Million Euro wieder an die Spitze der deutschen Häuser setzen. Grisebach in Berlin erzielte mit 55,3 Millionen Euro das beste Gesamtergebnis seiner 35-jährigen Geschichte. Lempertz nennt 51 Millionen Euro Umsatz. Van Ham ist mit 40,1 Millionen Euro erfolgreich.“

⁷ Siehe FAZ vom 21.05.2021 (*Sotheby's geht nach Köln*): „Die Frage, was dabei Deutschland so attraktiv für ihn mache, beantwortet Stewart [Anm.: CEO Sotheby's] bündig: „Kurz gesagt, macht die Stärke, die Größe und die Resilienz des heutigen deutschen Markts, in der Kombination mit der Historie von Sotheby's in Deutschland, unsere Expansion dorthin zum ganz natürlichen nächsten Schritt.“; Die Welt vom 04.09.2021 (*Der Kunstmarkt in Deutschland floriert – Interview mit Franka Haiderer, Deutschland Chefin Sotheby's*): „Aber die Zahlen, die lokale Auktionshäuser wie Lempertz und Van Ham oder auch Ketterer in München liefern, waren tatsächlich ein Motivator für uns. Sie haben uns das eindeutige Signal gegeben, dass der Markt in Deutschland floriert.“

⁸ Verordnung (EU) 2019/880 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern (ABl. L 151 vom 7. Juni 2019, S. 1).

- Für die zukünftige Anwendung des Kulturgutschutzgesetzes wird darauf zu achten sein, dass Anpassungen vorgenommen werden, wo dies aus rechtlichen oder rechtspraktischen Gründen erforderlich ist, und im Übrigen die Anwendung durch weitere unterstützende Maßnahmen so gut wie möglich zusätzlich erleichtert wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es gerade in den durch das Kulturgutschutzgesetz neu eingeführten Regelungszusammenhängen einen über die vorliegende Betrachtungszeit von fünf Jahren hinausgehenden Zeitraum braucht, bis durch Informationsmaßnahmen, Verfahrensroutinen und - soweit erforderlich - konkretisierende Rechtsprechung ein aus der Perspektive der Normadressaten auch subjektiv ausreichender Grad an Umgangssicherheit erreicht ist. Dieser Prozess ist kein exklusives Phänomen des Kulturgutschutzgesetzes, sondern vielen gesetzlichen Neuregelungen immanent, die z.B. mit unbestimmten Rechtsbegriffen arbeiten (müssen). Aus Sicht der BKM lohnt es sich, diesen Prozess weiterhin aktiv nach allen Seiten zu begleiten und wo immer möglich zu fördern.

Vorgangszahlen

- Hinsichtlich der **Vorgangszahlen** ergeben sich aus der aktuellen Erhebung keine Überraschungen. Diese liegen ihrer Größenordnung nach wie auch schon im Bericht von 2019⁹ im Rahmen des vom Gesetzgeber erwarteten, teilweise sogar noch darunter. In Bezug auf Verfahren mit grenzüberschreitendem Kontext (Ausfuhr, rechtsverbindliche Rückgabebzusage) haben in den letzten 18 Monaten des Berichtszeitraumes **pandemiebedingte Effekte** zur Fallzahlenreduktion beigetragen. Ohne diese Effekte dürften sich die jährlichen Durchschnittsfallzahlen zwischen den Werten des aktuellen Berichtszeitraums und denjenigen des Berichts von 2019 bewegen.
- Unabhängig von pandemiebedingten Vorgangsreduktionen haben sich die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zuweilen befürchteten „Antrags- und Eintragungsfluten“ im Zusammenhang mit der Ausfuhr genehmigungspflicht für Kulturgut¹⁰ nicht bewahrheitet. Mit durchschnittlich **rund 1.100 Ausfuhr genehmigungsverfahren in den EU-Binnenmarkt pro Jahr** (§§ 22, 24, 25, 26 KGSG) und insgesamt **14 vollzogenen Eintragungen als national wertvolles Kulturgut im gesamten fünfjährigen Berichtszeitraum** sind aus der Ausfuhrkontrolle im EU-Binnenmarkt keine unerwarteten Belastungen für Antragstellende und Behörden bzw. Eigentümerinnen und Eigentümer entstanden.

⁹ Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145.

¹⁰ In den Raum gestellt wurden etwa im Rahmen einer öffentlichen Experten-Anhörung des Kulturausschusses des Deutschen Bundestages während des Gesetzgebungsverfahrens eine bis zu sechsstellige Anzahl an Ausfuhr genehmigungsverfahren sowie 150 Neueintragungen als nationales Kulturgut pro Jahr (vgl. BT-Ausschussdrucksache 18(22)130, S. 15 ff.). Handelsverbände und mediale Berichterstattung griffen dies auf.

Tabelle 1 - Vorgangszahlen Ausfuhrgenehmigungen

Ausfuhrgenehmigungen		Gesamt 5.8.2016 - 6.8.2021	Ø pro Jahr	Ex-ante- Schätzung pro Jahr
§ 22	Binnenmarkt	445	89	100
	Drittstaaten	415	83	100
§ 24	Binnenmarkt	4046	809	2.000
	Drittstaaten (VO (EG) Nr. 116/2009) ¹¹	6771	1354	1.200
§ 25	Binnenmarkt	362	72	100
	Drittstaaten	283	57	100
§ 26	Binnenmarkt	672	134	100
	Drittstaaten	828	166	100

- Auch in Bezug auf die **Verfahrenszahlen in weiteren Bereichen** des Gesetzes zeigen sich moderate Fallzahlentwicklungen:
 - Feststellungsverfahren zur Nichteintragungsfähigkeit von Kulturgut (sog. **Negativtest**, § 14 Absatz 7 KGSG) wurden durchschnittlich 28 Mal pro Jahr durchgeführt.
 - **Sicherstellungsverfahren** (Prüfungen) nach § 33 KGSG wurden durchschnittlich 70 Mal pro Jahr durchgeführt, davon durchschnittlich 63 aufgrund von Anhaltemitteilungen des Zolls. Die Prüfungen resultierten in durchschnittlich 16 Sicherstellungsverfügungen pro Jahr.¹²
 - Es konnten im gesamten Berichtszeitraum **40 Rückgaben von Kulturgut** (§§ 49 ff. KGSG) mit einem Objektvolumen von mehr als **1.100 Kulturgütern an 18 verschiedene Herkunftsstaaten** realisiert werden - deutlich mehr als vor der Novelle.¹³
 - Die Verfahrenszahlen der **rechtsverbindlichen Rückgabezusage** (§§ 73 ff. KGSG) bewegten sich mit rund 340 Anträgen pro Jahr weiterhin auf dem bereits langjährig stabilen Niveau.

Erfüllungsaufwände

- Die für den vorliegenden Bericht ermittelten Aufwände zeigen **überwiegend keine außerordentlichen oder unerwarteten Mehrbelastungen** auf: Die ermittelten Mehraufwände entsprechen ihrem Umfang nach weitgehend den ex ante erwarteten Belastungen oder liegen sogar oft darunter.

¹¹ Die Genehmigungspflicht für die Ausfuhr von Kulturgut bestimmter Alters- und Wertkategorien aus Deutschland in einen Drittstaat außerhalb der Europäischen Union ergibt sich seit 1993 unmittelbar aus Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10. Februar 2009, S. 1) bzw. deren Vorgängerregelung.

¹² Die Verfahren können sich dabei auf einzelne Objekte, aber auch auf eine Mehrzahl zusammengehöriger Objekte beziehen. Daten zur konkreten Bestimmung der Anzahl der überprüften Objekte liegen nicht vor.

¹³ Rückgaben an UNESCO-Vertragsstaaten scheiterten nach Angaben des Berichts der Bundesregierung zum Kulturgutschutz v. 26. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/13378, S. 31 praktisch durchgängig an zu hohen rechtlichen Hürden - sowohl im Hinblick auf die Sicherung der Kulturgüter als auch betreffend die Anspruchsvoraussetzungen. Gleichzeitig weist der letzte Anwendungsbericht der EU-Kommission über die Anwendung der Europäischen Rückgaberichtlinie, dessen Betrachtungsgegenstand noch vor den jüngsten Novellen des europäischen und des deutschen Rechts veröffentlicht wurde, im Jahresdurchschnitt weniger als 6 Rückgaben pro Jahr innerhalb der Europäischen Union insgesamt aus (vgl. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss - Vierter Bericht über die Anwendung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbrachten Kulturgütern (COM/2013/0310 final), S. 11 f., abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52013DC0310>).

- In einzelnen Bereichen, zeigt sich im Rahmen der vom Statistischen Bundesamt vorgenommenen Nachmessung ein **höherer Mehraufwand als während des Gesetzgebungsverfahrens veranschlagt**. Dies betrifft insbesondere den Bereich der neu eingeführten **Regelungen zur Einfuhr und zum (gewerblichen) Inverkehrbringen von Kulturgut** (Sorgfaltspflichten) und betrifft somit insbesondere den Normadressatenkreis Wirtschaft (Handel).
- Die im Rahmen der aktuellen Nachmessung durch das Statistische Bundesamt ermittelten **Erfüllungsmehraufwände** ergeben
 - **für die Verwaltung mit rund 230 Tsd. Euro** (Bund: 105 Tsd. Euro, Länder: 122 Tsd. Euro) deutlich hinter den Ex-ante-Schätzungen (780 Tsd. Euro) zurückbleibende Mehrbelastungen. Die erhebliche Abweichung zwischen beiden Werten ist dabei durch verschiedene Effekte bedingt: zum einen ergaben sich geringere Fallzahlen und/oder niedrigere Zeitaufwände als ex ante angenommen, zum anderen unterlag die aktuelle Nachmessung einer seit dem Jahr 2019 veränderten Berechnungsmethodik im Hinblick auf die Sachkosten der Verwaltung. Beides hat zu einem geringeren Gesamtmehraufwand der Nachmessung beigetragen. Auch im Verhältnis zum Aufwandsbericht von 2019¹⁴ (592 Tsd. Euro) weist die aktuelle Nachmessung erheblich geringere Mehraufwände aus. Diese liegt neben den vorbeschriebenen Effekten auch in der Tatsache begründet, dass die aktuell ermittelte Summe aus methodischen Gründen nur verfahrensbezogene Aufwände (d.h. keine reinen Beratungsaufwände ohne spezifischen Normbezug, keine allgemeinen Abstimmungsaufwände) berücksichtigt. Die Landesverwaltungen weisen allerdings darauf hin, dass allgemeine Beratungs- und Abstimmungsbedarfe weiterhin bestehen.¹⁵ Bei Angleichung der für den Verwaltungsaufwandsbericht von 2019 ermittelten Werte an die aktuellen Berechnungsvorgaben (neue Sachkostenberechnung, keine Berücksichtigung von Beratungsaufwänden), zeigen die aktuellen Ergebnisse im Verhältnis zur Nachmessung von 2019 **für die Länder eine Absenkung um etwa 12 Tsd. Euro, für den Bund eine Absenkung um rund 65 Tsd. Euro**. Im Falle der Landesverwaltungen ist der Rückgang insbesondere auf eine Reduktion der Fallzahlen zurückzuführen, die zum Teil durch vorübergehende Effekte der Corona-Pandemie bedingt sind. Die Reduktion auf Seiten des Bundes beruht zum größten Teil auf der Anpassung einer Einzelvorgabe im Rahmen der aktuellen Nacherhebung.
 - **für die Wirtschaft (Handel)** eine Mehrbelastung von insgesamt **5,2 Mio. Euro** (ex ante: 2,8 Mio. Euro) bei einem Jahresumsatz des betroffenen Wirtschaftszweigs von rund 900 Mio. Euro¹⁶. Die Abweichungen zur Ex-ante-Schätzung liegen hauptsächlich darin begründet, dass seinerzeit weite Teile der zusätzlich anfallenden Aufwände im Bereich der neu geschaffenen Einfuhrregeln und Sorgfaltspflichten als Sowieso-Aufwände im Zuge von Direktimporten aus

¹⁴ Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145.

¹⁵ Im Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145 waren die allgemeinen Beratungsaufwände ohne spezifischen Normbezug mit jährlich 70 Tsd. Euro veranschlagt, hinzu traten Aufwände von rund 53 Tsd. Euro für Bund-Länder-Abstimmungen (Tab. C.1, Zeile 27, S. 54 f.).

¹⁶ Vgl. Umsatzzahlen der (bereinigten) Wirtschaftszweige WZ 47.78.3 und 47.79.1 (Einzelhandel mit Kunstgegenständen und Antiquitäten einschl. stationärem Auktionshandel) im Vor-Pandemie-Jahr 2019 laut jährlichem Monitoringbericht Kultur- und Kreativwirtschaft im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Ausgabe 2021, S. 120, erschienen im Februar 2022, abrufbar über die Webseiten des BMWK (Bereich Publikationen).

den Herkunftsstaaten veranschlagt wurden. Tatsächlich werden aber zumeist Objekte eingeführt, die bereits eine langjährige, manchmal umfangreiche Verbringungsgeschichte aufweisen. Hierdurch können aufwendigere Recherchen erforderlich werden, die auch nicht als So-wieso-Aufwand der rechtskonformen Ausfuhr aus dem Herkunftsstaat eingestuft werden. Diesen Tatsachen trägt die vorliegende Erhebung Rechnung. Die so ermittelte Mehrbelastung resultiert fast vollständig aus der erstmaligen Festschreibung verbindlicher Sorgfaltsanforderungen für das Inverkehrbringen von Kulturgut (3,8 Mio. Euro) sowie der Nachweispflichten bei der Einfuhr von Kulturgut (1,3 Mio. Euro). Methodisch ist darauf hinzuweisen, dass mit der Fortentwicklung des Europäischen Rechts durch die Verordnung (EU) 2019/880 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern¹⁷ die Bestimmungen zur Kulturguteinfuhr teilweise europarechtlich überlagert wurden. Die in diesem Bericht enthaltenen diesbezüglichen Aufwände werden dennoch als vollständig durch das Kulturgutschutzgesetz veranlasst ausgewiesen, da sie zum Zeitpunkt ihrer Schaffung noch dem alleinigen Regelungszugriff des nationalen Gesetzgebers unterlagen. Die Mehraufwände des Handels im Zuge der Genehmigungsverfahren für die EU-Binnenmarktausfuhr von Kulturgut sind mit durchschnittlich 82 Tsd. pro Jahr (ex ante: 138 Tsd.) überschaubar.

- **für Kulturgut bewahrende Einrichtungen** trotz der mit dem Status öffentlicher Sammlungen als nationales Kulturgut verbundenen Pflichten **insgesamt eine Entlastung von rund 80 Tsd. Euro pro Jahr** infolge der gleichzeitigen Einführung der allgemeinen offenen Ausfuhrgenehmigung (§ 25 KGSG).
- für **Bürgerinnen und Bürger** einen Aufwand von **rund 24 Tsd. Stunden und 17 Tsd. Euro** (ex ante: 32 Tsd. Euro) Sachkosten pro Jahr. Dieser Aufwand entfällt fast vollständig auf die Erfüllung der Einfuhrbestimmungen. Insoweit muss ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass die der Berechnung zu Grunde liegende jährliche Gesamtfallzahl mangels anderweitiger Datengrundlage aus den Grundlagen der Ex-ante-Schätzung übernommen wurde, wo sie seinerzeit primär auf touristische Einfuhren mit niedrigem Rechercheaufwand bezogen war. Da die hiesige Befragung die relevantere Zielgruppe der Sammlerinnen und Sammler in den Blick nahm und dabei insbesondere verbandlich organisierte Angehörige dieser Gruppe erreicht haben dürfte, ist davon auszugehen, dass ihr Erwerbs- und Einfuhrverhalten deutlich vom touristischen Gelegenheitskäufer abweicht. Hierdurch waren nicht nur höhere Zeitaufwände pro Fall zu veranschlagen, sondern auch die aus dem Ex-ante-Kontext übernommene Gesamtfallzahl kann nicht als gesichert gelten.
- Einzelheiten zur Zusammensetzung der Erfüllungsaufwände ergeben sich aus den Ergebnisdarstellungen im jeweiligen Regelungszusammenhang sowie aus den Tabellen im Anhang dieses Berichts (Teil 3 A).

¹⁷ ABl. L 151 vom 7. Juni 2019, S. 1.

Anwendungsbezogene Ergebnisse nach Regelungszusammenhang

Erweiterter Begriff „Nationales Kulturgut“, § 6 KGSG

- **Gesetzlicher Schutz öffentlicher Sammlungen, § 6 Absatz 1 KGSG**

Die **Ausweitung des besonderen gesetzlichen Schutzes** auf Kulturgut im Eigentum und Bestand einer öffentlich getragenen bzw. öffentlich finanzierten Kulturgut bewahrenden Einrichtung/Kunstsammlung durch den **erweiterten Begriff „nationales Kulturgut“** erscheint nach den Ergebnissen der Befragung sachdienlich. Die ganz überwiegende Mehrheit der entsprechenden Einrichtungen nimmt durch die Bestimmungen keine nachteiligen Auswirkungen für die eigene Arbeit wahr. Das gilt auch im Kontext der Ausfuhrbestimmungen für Kulturgut, die für nationales Kulturgut eine grundsätzliche Ausfuhrgenehmigungspflicht vorsehen. Die hierdurch entstandene Ausweitung der Genehmigungspflichten ist zugunsten der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen durch Einführung der allgemeinen offenen Genehmigung (§ 25 KGSG) kompensiert worden.

Vor dem Hintergrund, dass 20 % der befragten Einrichtungen von (teils mehrfachen) versuchten oder vollendeten Diebstählen zwischen August 2016 und Juni 2020 berichten, bringt die Neuerung (neben Eigenmaßnahmen der Träger zum physischen Schutz der Objekte) zusätzlichen rechtlichen Schutz für die Sammlungsbestände. Durch die Begriffserweiterung wird somit ohne ersichtlich gewordene Nachteile rechtliche Vorkehrung dafür getroffen, dass im Falle des Abhandenkommens von Kulturgut auch der internationale Rechtsrahmen¹⁸ für die Wiedererlangung genutzt werden kann. (→ *Gesetzlicher Schutz öffentlicher Sammlungen, § 6 Absatz 1 KGSG, Seite 33 ff.*)

- **Temporärer Schutzstatus für Leihgaben, § 6 Absatz 2 KGSG**

Leihgaben können für die Dauer ihrer Überlassung an eine Einrichtung nach § 6 Absatz 1 KGSG am Schutzstatus „nationales Kulturgut“ teilhaben, wenn und solange die Leihgebenden dem zustimmen. Die die leihnehmenden Einrichtungen betreffende **Unterrichtungspflicht** wird nach den Ergebnissen der vorliegenden Befragung offenbar in unterschiedlichem Umfang und **nicht flächendeckend** wahrgenommen. Es zeigt sich aber, dass erfolgte Unterrichtungen nach Angaben der Einrichtungen mit **hohen Zustimmungsquoten** der Leihgebenden einhergehen. Durch die Verwendung standardisierter Musterunterrichtungen kann der Aufwand für die betreffende Einrichtung minimal gehalten werden. Ihre Nutzung soll weiter gefördert werden. (→ *Temporärer Schutzstatus für Leihgaben, Unterrichtungspflichten, § 6 Absatz 2 KGSG, Seite 36 ff.*)

Sicherungsinstrumente für Eigentümerinnen und Eigentümer, §§ 10 Absatz 1,7, 14 Absatz 7 KGSG

- **Eintragungsverzicht bei Rückkehr von Kulturgut aus dem Ausland, § 10 Absatz 1 KGSG**

Die Zusicherung nach § 10 Absatz 1 KGSG hat nach den Ergebnissen der Befragung in der Gesetzesanwendung bislang **keine praktische Relevanz**. Im Vergleich zu anderen Regelungen mit vergleichbarer Zielsetzung (Zusicherung nach § 10 Absatz 7 KGSG, Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit nach § 14 Absatz 7 KGSG) seien die Anforderungen des § 10 Absatz 1 KGSG zu komplex und sein Anwendungsbereich nur schwer verständlich. In der Praxis böten die übrigen Sicherungs-

¹⁸ Auf völkerrechtlicher Ebene das Übereinkommen vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut, BGBl. 2007 II S. 626 sowie auf Ebene des EU-Rechts die Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (ABl. L 159 v. 28. Mai 2014, S. 1).

instrumente sowie die rechtsverbindliche Rückgabezusage (§ 73 ff. KGSG) einfachere und interessengerechtere Optionen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Regelung entbehrlich. (→ *Eintragungsverzicht bei Rückkehr, § 10 Absatz 1 KGSG, Seite 40 ff.*)

- **Zusicherung der Nichteintragung für Leihgaben aus dem Ausland, § 10 Absatz 7 KGSG**

Die Zusicherung der Nichteintragung nach § 10 Absatz 7 KGSG wird bislang vergleichsweise wenig angefragt. Sie wurde im Berichtszeitraum 35 Mal gewährt, im Durchschnitt also sieben Mal pro Jahr und hat neben der seit mehr als 20 Jahren etablierten rechtsverbindlichen Rückgabezusage somit in der Praxis eine **eher untergeordnete Bedeutung**. Hinzu kommt ein laut der Befragung noch vergleichsweise geringer Bekanntheitsgrad. Dennoch ist die Zusicherungsmöglichkeit auch neben der etablierten rechtsverbindlichen Rückgabezusage ein sinnvolles Angebot, da sie aufgrund ihrer abweichenden Regelungswirkung jene **Lücke schließen kann**, die sich aus der gebotenen zeitlichen Begrenzung der rechtsverbindlichen Rückgabezusage (maximal vier Jahre) im Einzelfall ergeben kann. (→ *Zusicherung der Nichteintragung, § 10 Absatz 7 KGSG, Seite 135 ff.*)

- **Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit (sog. Negativattest), § 14 Absatz 7 KGSG**

Das Negativattest wird in der Praxis **in moderatem Umfang nachgefragt**. Seit der Einführung durch das Kulturgutschutzgesetz wurden 141 entsprechende Anträge gestellt (durchschnittlich 28 pro Jahr), die ganz überwiegend positiv, d.h. antragsgemäß, beschieden wurden. Im Verhältnis zu den ersten zwei Anwendungsjahren¹⁹ ist die Nachfrage allerdings wieder gesunken. Soweit eine Beantragung nicht erfolgt ist, geben die Befragten vielschichtig Gründe hierfür an, wobei Zweifel bzgl. des Verfahrensausgangs einerseits, aber auch mangelnde Erforderlichkeit vor dem Hintergrund der jeweils individuellen Verhältnisse wesentliche Faktoren sind.

Vertreterinnen und Vertreter des Handels wünschen sich kurzfristiger durchführbare Verfahren, die zuständigen Landesbehörden verweisen auf die weitreichenden Feststellungswirkungen, die eine gründliche Prüfung unentbehrlich machen. Sie regen allerdings teilweise die Prüfung einer künftigen zeitlichen Begrenzung der Gültigkeit des Negativattestes an, um einer Veränderlichkeit der entscheidungsrelevanten Umstände im Zeitverlauf Rechnung tragen zu können, ohne an die engen Grenzen eines Widerrufs nach § 14 Absatz 7 Satz 3 i.V.m. Absatz 6 Satz 5 KGSG und § 49 VwVfG der Länder gebunden zu sein. (→ *Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit (Negativattest), § 14 Absatz 7 KGSG, Seite 43 ff.*)

- **Ausfuhrgenehmigungspflichten, §§ 21 ff. KGSG**

Das Genehmigungssystem für Kulturgutausfuhren in den EU-Binnenmarkt hat sich in der Rechtsanwendung bewährt. Abgesehen von dem in § 23 KGSG niedergelegten Sonderfall der dauerhaften Ausfuhr nationalen Kulturguts, der auch nach bisherigem Recht vor 2016 kaum eine praktische Rolle spielte, werden **alle Formen der Ausfuhrgenehmigungen breit genutzt** (zu den Fallzahlen siehe bereits oben „Vorgangszahlen“). Auch die neue **allgemeine offene Genehmigung** (für Kulturgut bewahrende Einrichtungen, § 25 KGSG) sowie die **spezifische offene Genehmigung** (für Jedermann, insbesondere professionelle Musikerinnen und Musiker, § 26 KGSG) werden gut angenommen. Beide Genehmigungsformen tragen durch ihre lange zeitliche Geltung dazu bei, Einzelanfrageverfahren entbehrlich zu machen und damit Antragstellende und Behörden zu entlasten.

¹⁹ Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145, S. 25 f. Danach lag die durchschnittliche Antragszahl der ersten beiden Anwendungsjahre bei 35.

Die **Befreiungsregelung nach § 24 Absatz 8 KGSG (sog. Laissez-Passer)**, die für Objekte mit einem Voraufenthalt von max. zwei Jahren im Bundesgebiet ein Ausfuhr genehmigungsverfahren entbehrlich macht, wird dagegen nach den Erkenntnissen der Befragung eher wenig genutzt. Gründe hierfür sind ein mit ca. 50 % noch geringer Bekanntheitsgrad in den potenziellen Nutzergruppen, nach Angaben der informierten Befragten aber auch ein eher geringer praktischer Bedarf.

Zur Ausgestaltung der **Alters- und Wertgrenzen für die EU-Binnenmarktausfuhr** (§ 24 Absatz 1 Nr. 2, Absatz 2 KGSG) äußern sich die Befragtengruppen unterschiedlich und entsprechend ihrer jeweiligen Perspektive. So wünschen sich Teilnehmende des Handels eher eine weitere Anhebung, Teilnehmende der Genehmigungs- und Ermittlungsbehörden eher eine Vereinheitlichung mit den niedrigeren Antragschwellen der EU-Ausfuhrbestimmungen für die Ausfuhr von Kulturgut in Drittstaaten.

Die **Antragsverfahren** werden von den Befragten überwiegend als zufriedenstellend bewertet, wobei in Bezug auf konkrete Einzelfragen (Prüfungsumfang, notwendige Unterlagen) Präzisierungswünsche bestehen, denen untergesetzlich durch entsprechend fortentwickelte Verfahrensgestaltung entsprochen werden kann. Maßnahmen hierzu, insbesondere ein unter der Federführung des Landes Hessen mit Bundesmitteln entwickeltes elektronisches Antragssystem mit einer antragsbegleitenden Nutzerführung und der Möglichkeit der (abstrakten) Vorab-Prüfung, ob eine Genehmigungspflicht besteht, sind bereits in der Umsetzung. (→ *Ausfuhr genehmigungspflichten im EU-Binnenmarkt, Seite 48 ff.*)

- **Einfuhrbestimmungen, §§ 28, 30, 32 KGSG**

Nach den Ergebnissen der Befragung sehen nur 2 % der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen und etwa die Hälfte der teilnehmenden Händlerinnen und Händler Schwierigkeiten bei der Einhaltung und Anwendung der Einfuhrbestimmungen. Die rund 330 förmlich ausgesprochenen Anhaltungen durch den Zoll infolge eines vermuteten Einfuhrverstoßes betrafen die Teilnehmenden nach eigenen Angaben nicht.

Die neuen Einfuhrbestimmungen bringen in der Praxis dennoch einige **Herausforderungen** für Einführende und Behörden mit sich, die durch ein kompliziertes Regelungsgefüge (auch im Verhältnis zu den Sicherstellungsbestimmungen der §§ 33 ff. KGSG) sowie durch eine **faktisch oftmals schwierige Nachweissituation** bedingt sind. Letztere manifestiert sich insbesondere im Bereich der als besonders gefährdet geltenden archäologischen Kulturgüter (Herkunft/Objektgeschichte ist unbekannt, unklar oder lückenhaft, Ausfuhrdokumentation nicht vorhanden) bzw. bei gleichförmigen Mehrfachauflagen (erschwerter Zuordnung) und wirft Fragen der Bewertung fehlender oder lückenhafter Angaben sowie der Beweislastverteilung auf. Dabei basieren die tatsächlichen Schwierigkeiten auch auf Gepflogenheiten des Marktes (Diskretion, Quellenschutz) und infolge fehlender Regulierung langjähriger weitgehender praktischer Irrelevanz von Herkunfts- und Ausfuhrnachweisen im Marktgeschehen. Aus den Befragungsergebnissen ergibt sich aber auch, dass teilweise die Reichweite der bestehenden gesetzlichen Anforderungen überschätzt wird („lückenhafte Provenienz über Jahrhunderte“).

Soweit die unterschiedlichen Anwendergruppen aus der beobachteten Situation **Schlussfolgerungen** ableiten, ist deren Bandbreite groß: sie reicht von der Forderung nach vollständiger Deregulierung der Einfuhr bis zur Forderung eines generellen Verbots der Einfuhr und des Handels mit Kulturgut, für die der Einführende eine legale Herkunft nicht objektiv belegen kann.

Vor dem Hintergrund der Verpflichtungen Deutschlands aus dem UNESCO-Übereinkommen zum Kulturgutschutz²⁰ sowie der jüngeren Rechtsentwicklungen auf EU-Ebene steht fest, dass es auch zukünftig einführregulierende Bestimmungen für Kulturgut geben wird. Die ab 2025 europaweit zur Anwendung gelangenden Bestimmungen der Verordnung (EU) 2019/880 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern²¹ geben dabei einen neuen Rechtsrahmen vor, der Anlass zur Anpassung des nationalen Rechts gibt. Eine **Überarbeitung des Regelungsgefüges der Einfuhrbestimmungen und ihres Zusammenspiels mit den Sicherstellungsbestimmungen der §§ 33 ff. KGSG** ist in diesem Zuge zu empfehlen. Augenmerk wird dabei u.a. auf die **Zuweisung der Beweislasten** zu legen sein, denen vor dem Hintergrund mangelnder Dokumentationslagen bei der Einfuhr eine entscheidende Bedeutung zukommt.²² Maßnahmen zur praktischen Unterstützung der Einführenden bei der Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen sowie der Behörden bei der Vollziehung und Maßnahmen der Bewusstseinsbildung der Öffentlichkeit sollten den Prozess der Fortentwicklung flankieren. (→ *Einfuhrbestimmungen, §§ 28, 30, 32 KGSG, Seite 78 ff.*)

- **Pflichten für das Inverkehrbringen von Kulturgut, §§ 40 ff. KGSG**

Die gewerblichen Sorgfaltspflichten in §§ 42 ff. KGSG sind wesentlicher Bestandteil zur Schaffung verbindlicher Standards für das gewerbliche Inverkehrbringen von Kulturgut und werden **in allen Befragten Gruppen mehrheitlich begrüßt**. Über die **Ausgestaltung der konkreten Pflichten** besteht allerdings unter den Befragten entsprechend ihrer jeweiligen Perspektiven Uneinigkeit. Die Verpflichteten halten die Anforderungen tendenziell für zu weitreichend. Sie wünschen sich einerseits offene Regelungen nach dem Beispiel der **verbandseigenen Ethikkodizes**, kritisieren andererseits aber die bestehenden gesetzlichen Vorgaben als nicht hinreichend bestimmt. Ermittlende und Landesbehörden weisen dagegen auf **Lücken bei den Sanktionierungsmöglichkeiten** hin und wünschen sich eine Stärkung der Regelungen. Den genannten Befragten Gruppen gemein ist der Wunsch nach größerer Sicherheit hinsichtlich des Anforderungsmaßstabes und damit der Anwendung bzw. Durchsetzung der Regelungen in der Praxis. **In Bezug auf die Durchführung von Kontrollen** zeigt die Befragung, dass diese bislang nur in Einzelfällen, nicht aber systematisch erfolgen. Zur Erleichterung der Umsetzung sowohl durch die Normadressaten als auch die Behörden werden zusätzliche Maßnahmen zur Verdeutlichung des Anforderungsprofils sowie zur Stärkung der Durchsetzung und Sanktionierbarkeit empfohlen. (→ *Anwendungserfahrungen gewerbliche Sorgfaltspflichten, §§ 42 ff. KGSG, Seite 92 ff.*)

Das **Verbot des Inverkehrbringens** von abhandengekommenem, rechtswidrig ausgegrabenem oder unrechtmäßig eingeführtem Kulturgut nach **§ 40 Absatz 1 KGSG** hat seit dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes bis Oktober 2020 zu 73 Ermittlungsverfahren bei vier polizeilichen Spezi-

²⁰ Übereinkommen vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut, BGBl. 2007 II S. 626.

²¹ Verordnung (EU) 2019/880 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern (ABl. L 151 vom 7. Juni 2019, S. 1).

²² Zur praktisch relevanten Beweislastverteilung im Rahmen des Einfuhrnachweises haben das VG Karlsruhe in 2020 (Urt. v. 24. Juni 2020 – 5 K 7747/18) und das VG München in 2021 (Urt. v. 22. April 2021 – M 30 K 19.6111) jeweils gegensätzliche Standpunkte vertreten. Während nach Auffassung des VG Karlsruhe die Beweislast für die Eröffnung des Anwendungsbereichs des Einfuhrverbots bei den Behörden zu verorten sei, gehen verbleibende Unklarheiten betreffend Herkunft und Verbringungszeitpunkt des Kulturguts nach Auffassung des VG München in Rahmen der §§ 28, 30 KGSG zulasten des Einführenden.

alermittlungsstellen geführt. Eine vollständige statistische Erfassung kulturgutschutzrelevanter Ermittlungsverfahren existiert in der Kriminalstatistik für den Berichtszeitraum jedoch nicht. In etwa einem Zehntel der Fälle wurden bislang Sanktionen verhängt.

Ähnlich wie die Bestimmungen über die Sorgfaltspflichten wird die praktische Umsetzbarkeit von den verschiedenen Befragengruppen **unterschiedlich wahrgenommen**. Händlerinnen und Händler halten das Verbot mehrheitlich nur für schwer umsetzbar und weisen auf häufig verbleibende Unsicherheiten bei der Beurteilung der genannten Verbotstatbestände hin. Die Mehrheit der befragten Sammlerinnen und Sammler hält die Regelungen dagegen für gut bis zufriedenstellend ausgestaltet. Ermittlerinnen und Ermittler wiederum sehen die Verbote als nicht weitgehend genug an und wünschen sich geringere subjektive Hürden für eine Sanktionierung.

Zu berücksichtigen ist, dass ein ausdrückliches gesetzliches **Verbot aus rechtstechnischen Gründen unverzichtbar** ist, um entsprechende Verstöße sanktionieren zu können.²³ Dass Verbote für das Inverkehrbringen von Kulturgut nicht grundsätzlich (z.B. für bestimmte Objektgruppen) oder mit der Maßgabe eines Erlaubnisvorbehalts bestehen, stellt eine **gesetzgeberische Grundsatzentscheidung** dar, Handelsverbote auf das erforderliche Minimum zu begrenzen. Da der Verbotstatbestand hierbei nicht an die physischen Eigenschaften des Objekts anknüpft, sondern an dessen individuelle Herkunfts- und Verbringungsgeschichte, sind Abgrenzungsschwierigkeiten im Einzelfall beinahe unvermeidbar. Eine Änderung des individuellen Ansatzes hin zu einem Gruppenverbot (mit Erlaubnisvorbehalt) wiese die Beweislast für die Legalität des Angebots den Anbietenden zu und könnte so für den Einzelfall ggf. eine klarere Einordnung ermöglichen. Für die betroffenen Objektgruppen brächte ein solcher Ansatz jedoch weitreichende Beschränkungen mit sich, während Kulturgüter anderer Kategorien gleichzeitig nicht gänzlich von einem Verbot freigestellt werden sollten. (→ *Anwendungserfahrung Verbot des Inverkehrbringens, § 40 Absatz 1 KGSG, Seite 105 ff.*)

- **Sicherstellungsbefugnisse für Kulturbehörden, §§ 33 ff. KGSG**

Mit dem Kulturgutschutzgesetz erhielten die Landeskulturbehörden erstmals eine eigene Rechtsgrundlage für Sicherstellungen von Kulturgut im Kontext (vermuteter) Ein- und Ausfuhrverstöße. Die zuständigen Stellen verzeichneten im Befragungszeitraum **knapp 350 Sicherstellungsprüfungen** und **knapp 80 verfügte Sicherstellungen**. Hinzu traten mehr als 40 kulturgutbezogene Sicherstellungen nach der Strafprozessordnung oder den Polizeigesetzen der Länder. Damit erweist sich die Sicherstellungsmöglichkeit nach § 33 KGSG als deutlich robustere Handlungsgrundlage als die „Anhaltung“ nach dem bis 2016 geltenden Kulturgüterrückgabegesetz von 2007.

²³ Die Erforderlichkeit einer Regulierung kann trotz fehlender Erkenntnisse über das genaue Volumen des illegalen Handels mit Kulturgut nicht ernstlich bezweifelt werden. Jüngst bestätigt etwa der von INTERPOL im Oktober 2021 veröffentlichte Bericht die weitere Zunahme illegalen Kulturguthandels in der Corona-Pandemie (vgl. *Assessing crimes against cultural property 2020 – Survey of INTERPOL Member Countries – September 2021* (Ergebnisüberblick abrufbar unter <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2021/Cultural-property-crime-thrives-throughout-pandemic-says-new-INTERPOL-survey>, zuletzt abgerufen am 29.11.2021). Danach nahmen in den Jahren 2017 bis 2020 Raubgrabungen und andere Verbrechen im Kontext mit Kulturgütern signifikant zu, insbesondere im afrikanischen, südamerikanischen, asiatischen und südpazifischen Raum. So seien im Jahr 2020 etwa in Asien und im Südpazifischen Raum die Raubgrabungen um fast das Vierzigfache im Vergleich zum Jahr 2019 gestiegen (S. 16-17). Auch in Europa sei generell ein Anstieg von Straftaten im Kontext mit Kulturgütern zu verzeichnen (S.11). Letzteres illustriert auch die Festnahme eines Raubgräberrings Ende November 2021 in Italien. Dieser allein hatte mehr als 11.000 Objekte aus lokalen illegalen Grabungen gelagert (FAZ v. 30.11.2021 „Schlag gegen Archäologiemafia“).

Dennoch zeichnet sich nach den ersten Anwendungsjahren durchaus **Optimierungsbedarf** bei der Ausgestaltung ab. Dieser betrifft nach den Erfahrungen der Landesbehörden insbesondere das nicht immer widerspruchsfreie Zusammenspiel von Sicherstellungsanordnung (§ 33 KGSG), Aufhebungsanordnung (§ 35 KGSG) und Herausgaberegelungen (§ 36 KGSG) sowie das ungeklärte Verhältnis der Sicherstellungsbestimmungen zu den Stichtagsregelungen des § 32 KGSG (unrechtmäßige Einfuhr) und den in § 52 Absatz 2 KGSG (Rückgabeanspruch eines Vertragsstaats) vorgesehenen Beweiserleichterungen.²⁴ Darüber hinaus sind die Einziehungsmöglichkeiten des § 37 KGSG nach den Erfahrungen einiger Landesbehörden zu eng gefasst und die Prüffrist des § 81 Absatz 5 KGSG im Anschluss an eine Mitteilung des Zolls über die Anhaltung mit zehn Arbeitstagen regelmäßig zu knapp bemessen, da für eine qualifizierte Beurteilung im Rahmen einer Einfuhranhaltung häufig externe Expertise beizuziehen sei. In tatsächlicher Hinsicht wird von den Befragten eine teilweise schwerfällige Kooperation mit Herkunftsstaaten angemerkt, aber auch noch breitere Kenntnisse über das Spezialgebiet Kulturgutschutz bei den dezentral zuständigen nationalen Strafverfolgungsbehörden für erforderlich gehalten. **Positiv** bewerten die Beteiligten ausdrücklich die Zusammenarbeit zwischen Zoll, Landeskulturbehörden und polizeilichen Fachermittlungsstellen. (→ *Sicherstellungsbefugnisse für Kulturbehörden, §§ 33 ff. KGSG, Seite 109 ff.*)

- **Kulturgutrückgaben, §§ 49 ff. KGSG**

Die ersten fünf Anwendungsjahre zeigen deutliche Fortschritte in Bezug auf erfolgreich realisierte Kulturgutrückgaben. Im Berichtszeitraum konnten **40 Kulturgutrückgaben** mit einem Volumen von **mehr als 1.100 Einzelobjekten an 18 Herkunftsstaaten** erreicht werden - wesentlich mehr als unter Geltung des Kulturgüterrückgabegesetzes.²⁵ Die Fälle betreffen ein weites Spektrum von Kulturgütern aus ganz verschiedenen Epochen: von Pergamentminiaturen des 15. Jahrhunderts bis großformatigen Altargemälden des 19. Jahrhunderts, von antiken Münzen bis römischen Portraitbüsten, von altägyptischen Totenmasken, Grabreliefs und Statuetten bis zu präkolumbischen Artefakten, von steinzeitlichen Werkzeugen bis zu wertvollen Büchern. Da Kultur- und Ermittlungsbehörden ihre vermittelnde Tätigkeit nicht streng an das Bestehen eines durchsetzbaren Rechtsanspruchs auf Rückgabe koppeln, der abschließend ohnehin nur gerichtlich geklärt werden könnte, schließen diese Rückgaben auch solche Fälle ein, in denen ein durchsetzbarer Anspruch nach Kapitel 5 des Kulturgutschutzgesetzes (§§ 49 ff. KGSG) nicht oder nicht eindeutig gegeben war²⁶, eine Einigung über die Rückgabe aber gleichwohl erzielt werden konnte. Rückgabeklagen von Herkunftsstaaten sind im Berichtszeitraum nicht anhängig gemacht worden. In Einzelfällen ging der Rückgabe eine vorherige strafrechtliche Einziehung voraus.

Zur weiteren **Optimierung des rechtlichen Rahmens** wird eine Ergänzung des Rückgabeanspruchs für EU-Mitgliedstaaten (§ 50 KGSG) um eine Vermutungsregelung nach dem Vorbild von § 52 Absatz 2 KGSG für UNESCO-Vertragsstaaten vorgeschlagen. **Auf praktischer Ebene** ist eine gute Vernetzung der zahlreichen Akteure (Kulturverwaltungen, Ermittlende, Strafverfolgungsbehörden) und das gegenseitige Verständnis des rechtlichen Handlungsrahmens (KGSG, StPO, IRG) unerlässlich. Um diese Aspekte zu fördern, hat die BKM ein spezifisches Informationsangebot zum Kulturgutschutz für Staatsanwaltschaften, Polizeibehörden und Justiz auf den Weg gebracht, welches

²⁴ Siehe auch oben Fn. 22.

²⁵ Siehe auch schon oben, Fn. 13.

²⁶ Gründe können insoweit ein unklar gebliebener Ausfuhrzeitpunkt sein oder – umgekehrt – ein Ausfuhrzeitpunkt, der eindeutig jenseits der anspruchsrelevanten Stichtage lag.

den Zugang zu diesem speziellen Rechtsbereich erleichtert. (→ *Kulturgutrückgaben, §§ 49 ff. KGSG, Seite 122 ff.*)

- **Rechtsverbindliche Rückgabezusagen, §§ 73 ff. KGSG**

Die seit 1998 im deutschen Recht **etablierte rechtsverbindliche Rückgabezusage** wird auch nach der Novellierung des rechtlichen Rahmens **auf gleichbleibend stabilem Niveau genutzt**. Eine kleine, regelmäßig im internationalen Leihverkehr aktive Gruppe Kulturgut bewahrender Einrichtungen stellt dabei - bereinigt um pandemiebedingte temporäre Rückgänge in den letzten 18 Monaten des Berichtszeitraums - durchschnittlich rund 340 Anträge pro Jahr. Anwendungsprobleme, die ein gesetzgeberisches Handeln erforderlich machen würden, sind aus der Befragung nicht ersichtlich geworden. (→ *Rechtsverbindliche Rückgabezusage im internationalen Leihverkehr, §§ 73 ff. KGSG, Seite 129 ff.*)

Teil 2 Bericht

A. Auftrag

I. Hintergrund

Am 6. August 2016 ist das Gesetz zum Schutz von Kulturgut (Kulturgutschutzgesetz - KGSG²⁷) in Kraft getreten. Dieses ersetzt das zeitgleich außer Kraft getretene Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung²⁸, das Kulturgüterrückgabegesetz²⁹, die Kulturgüterverzeichnis-Verordnung³⁰ sowie das Gesetz zur Ausführung der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten³¹.

Ziele der Neuregelung des deutschen Kulturgutschutzrechts waren neben der Überführung der Rechtsmaterie in ein einheitliches Gesetz insbesondere die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben³² sowie weiterer, vorab identifizierter Novellierungserfordernisse im Bereich des Kulturgutschutzrechts³³, vor allem in Bezug auf die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens zum Kulturgutschutz von 1970 sowie den Abwanderungsschutz.

Zur Erreichung dieser Ziele sind mit der gesetzlichen Neuregelung des Kulturgutschutzrechts verschiedene Maßnahmen eingeführt worden, die vielfach mehrere Aspekte gleichzeitig verfolgen. Die wesentlichen Maßnahmen, die aus Gründen der Übersichtlichkeit nachfolgend jeweils einem Regelungsaspekt zugeordnet werden, sind:

im Bereich des Abwanderungsschutzes:

- die Verbesserung des Schutzes öffentlicher Sammlungen durch deren generelle Unterschützstellung kraft Gesetzes, besonders zur verbesserten Erschließung der europarechtlichen und völkerrechtlichen Rückforderungsmöglichkeiten im Falle der unrechtmäßigen Verbringung,
- die Schaffung einer Genehmigungspflicht für die Ausfuhr von Kulturgut aus dem Bundesgebiet in andere EU-Mitgliedstaaten in Anlehnung an die Verordnung (EG) Nr. 116/2009³⁴ zur Stärkung des

²⁷ Art. 1, Art. 10 Satz 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts v. 31. Juli 2016, BGBl. I S. 1914.

²⁸ Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757) geändert worden ist - KultgSchG.

²⁹ 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 Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern vom 18. Mai 2007 - KultgüRückG (BGBl. I S. 757, 2547; 2008 II S. 235).

³⁰ Verordnung über das Verzeichnis wertvollen Kulturgutes nach dem Kulturgüterrückgabegesetz vom 15. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2002).

³¹ Vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757, 762, 2547).

³² Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (Neufassung) (ABl. L 159 v. 28. Mai 2014, S.1).

³³ Vgl. dazu den Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz v. 26. April 2013, BT-Drucks. 17/13378.

³⁴ Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10. Februar 2009, S. 1).

Abwanderungsschutzes und zur Umsetzung von Vorgaben des UNESCO-Übereinkommens zum Kulturgutschutz von 1970,

- die Schaffung neuer Instrumente der verbindlichen Zusicherung bzw. Feststellung der Nichteintragung in die Verzeichnisse national wertvollen Kulturgutes im Interesse von Eigentümerinnen und Eigentümern und Leihgebenden,

im Bereich der Einfuhr sowie der Rückgabe von Kulturgut:

- die Schaffung einer Kontrollmöglichkeit für die Einfuhr von Kulturgut in die Bundesrepublik Deutschland, zur verbesserten Entdeckung und Verhinderung der Einfuhr unrechtmäßig aus dem Herkunftsstaat verbrachten Kulturgutes,
- die Schaffung einer eigenen und niedrigschwelligeren Sicherstellungsgrundlage zugunsten der zuständigen Behörden der Länder im Kontext der Ein- und Ausfuhrverbote,
- die Vereinfachung des Rückgabeverfahrens für unrechtmäßig verbrachtes Kulturgut ausländischer Staaten, insbesondere durch die Abschaffung des individuellen Eintragungserfordernisses („Listenprinzips“) und die Einrichtung einer zentralen Stelle nach Richtlinie 2014/60/EU³⁵ auf Bundesebene als Ansprechpartner für andere EU-Mitgliedstaaten,

im Bereich des Inverkehrbringens von Kulturgut:

- die Schaffung von abgestuften gesetzlichen Sorgfaltsanforderungen, Aufzeichnungs- und Auskunftspflichten für den gewerblichen Handel und
- eines Verbotes des Inverkehrbringens von abhandengekommenem, unrechtmäßig ausgegrabenem und unrechtmäßig eingeführtem Kulturgut,

mit dem Ziel, den illegalen Handel mit Kulturgut zu erschweren.

im Bereich des internationalen Leihverkehrs:

- die Konkretisierung der Regelungen zur Rechtsverbindlichen Rückgabezusage zur Erzielung einer höheren Verfahrenssicherheit und die Schaffung ergänzender Instrumente der Leihgebersicherung und
- die Einführung der allgemeinen und spezifischen offenen Genehmigungen nach der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1081/2012³⁶ für die Ausfuhr von Kulturgut innerhalb und außerhalb des EU-Binnenmarktes zur Vereinfachung des internationalen Leihverkehrs,

um den grenzüberschreitenden Kulturaustausch zu erleichtern und zu fördern.

³⁵ Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (Neufassung) (ABl. L 159 v. 28. Mai 2014, S.1).

³⁶ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1081/2012 der Kommission vom 9. November 2012 zu der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates über die Ausfuhr von Kulturgütern (berichtigte Fassung ABl. L 93 vom 28. März 2014, S.86) S. 1).

II. Berichtsgegenstand

Das für Kultur und Medien zuständige Mitglied der Bundesregierung ist gemäß § 89 KGSG fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zu einer Unterrichtung des Deutschen Bundestags und des Bundesrats über dessen Anwendung verpflichtet. Über den Umfang des Verwaltungsaufwands war gesondert bereits zwei Jahre nach dem Inkrafttreten zu unterrichten. Der entsprechende Bericht ist Anfang 2019 vorgelegt worden.³⁷

Der aktuelle Bericht konzentriert sich vor diesem Hintergrund auf die Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft, der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen und der Verwaltung bei der Anwendung des Gesetzes. Thematisch erfasst werden alle Regelungsbereiche des Kulturgutschutzgesetzes, die inhaltliche Änderungen im Vergleich zur vorherigen Rechtslage erfahren haben. Dies betrifft den erweiterten Schutz öffentlicher Sammlungen (§ 6 KGSG), die Eigentümer- und Leihgebersicherung (§ 10 Absatz 1, § 14 Absatz 7 KGSG), die Regelungen zur Ein- und Ausfuhr von Kulturgut (§§ 21 ff. KGSG), die Sicherstellungsbefugnisse (§§ 33 ff. KGSG), das (gewerbliche) Inverkehrbringen von Kulturgut (§§ 40 ff. KGSG), die Rückgabe von Kulturgut bei unrechtmäßiger Verbringung aus dessen Herkunftsstaat (§ 49 ff. KGSG) und den Internationalen Leihverkehr (§ 10 Absatz 7, §§ 73 ff. KGSG). Aus der Befragung folgende erste Empfehlungen werden am Ende des jeweiligen Themenzusammenhanges aufgezeigt.

Auch der laufende Erfüllungsaufwand wird in der aktuellen Erhebung für die Normadressaten *Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger* und *Verwaltung* beleuchtet. Für den Bereich der Verwaltung wird allerdings im Einvernehmen zwischen Bund und Ländern und im Hinblick auf den breiteren Berichtsgegenstand des aktuellen Berichts auf eine erneute vertiefte Darstellung der Verwaltungsaufwände verzichtet. Nach Angaben der ausführenden Stellen ergaben sich insoweit keine grundlegenden Änderungen, sodass der Erfüllungsaufwand der öffentlichen Verwaltung auf Basis aktualisierter Fallzahlen fortgeschrieben wurde.

B. Methodik

I. Datenerhebung

Der in § 89 KGSG formulierte Auftrag zur Berichterstattung über die Anwendung des Gesetzes beinhaltet keine thematische Spezifizierung. Zur Operationalisierung dieses offen formulierten Evaluationsauftrags hat die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) im Sommer 2019 mit Vertreterinnen und Vertretern aus neun Bundesländern eine Arbeitsgruppe gegründet, die den Gegenstand der Erhebung herausgearbeitet und Indikatoren zur Beantwortung der Evaluationsziele sowie die zugehörigen Fragen entwickelt hat. Dabei wurde die Arbeitsgruppe durch das Statistische Bundesamt unterstützt.

Im Rahmen der Vorarbeiten wurden neun Befragtengruppen festgelegt und für jede Gruppe ein spezifischer Fragebogen entwickelt. Jeder Fragebogen orientierte sich an den verschiedenen Regelungsbereichen des Gesetzes und an deren Relevanz für die jeweilige Gruppe. Diese zielgruppenspezifischen Fragebögen wurden sodann mit Vertreterinnen und Vertretern der jeweiligen Gruppen hinsichtlich allgemeiner Verständlichkeit, Relevanz der Befragungsinhalte sowie inhaltlicher Richtigkeit vorab getestet.

³⁷ Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145.

Die Haupterhebungen erfolgten nach Befragtengruppen gestaffelt ab 12. Oktober 2020 bis 12. Februar 2021. Je nach Befragtengruppe und deren zeitlichen Bedarf hatten die Befragten zwischen sechs und acht Wochen Zeit, an der Hauptbefragung teilzunehmen. Eine ergänzende Erhebung zur Ermittlung der Fallzahlen bis zum Fünf-Jahres-Stichtag des Inkrafttretens wurde bis August 2021 durchgeführt, um zu gewährleisten, dass die angegebenen Fallzahlen den tatsächlichen Verhältnissen im gesamten Berichtszeitraum entsprechen (Vollerhebung, keine Hochrechnung). Mit einzelnen Vertreterinnen und Vertretern der Befragtengruppen führte das Statistische Bundesamt im Juni 2021 ergänzend telefonische Experteninterviews durch, um einzelne Fragestellungen vertiefend zu beleuchten.

II. Erhebungsdesign

Insgesamt wurden neun Befragtengruppen um Auskünfte zu ihren Erfahrungen mit der Anwendung des Kulturgutschutzgesetzes gebeten. Die Befragten stammen aus den Bereichen:

Wirtschaft

- Kulturgut bewahrende Einrichtungen (Museen und Ausstellungshäuser, Bibliotheken, Archive)³⁸
- Gewerblicher Kunst- und Auktionshandel
- Musikerinnen und Musiker (Berufsmusiker)³⁹

Bürgerinnen und Bürger

- Sammlerinnen und Sammler

Verwaltung

- Kulturverwaltungen der Länder
- Polizeiliche (Fach-)Ermittlungsbehörden
- Zollverwaltung
- Auswärtiges Amt
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien⁴⁰

Bereits rein faktisch war in den Befragtengruppen der *Wirtschaft* sowie der *Bürgerinnen und Bürger* eine Vollerhebung nicht möglich. Die Befragung ist in diesen Gruppen deshalb in Form einer Stichprobe erfolgt, die durch eine Kombination aus direkter Ansprache und/oder Multiplikation über einschlägige Interessenverbände erzielt wurde. Die Auswahl der anzusprechenden Personen, Einrichtungen oder Unternehmen und - soweit erforderlich - die Festlegung der Stichprobengröße erfolgten nach Maßgabe der Betroffenheit der jeweiligen Befragtengruppen. Beim Zuschnitt der Befragtengruppen ließ sich die BKM jeweils von Verbänden, Institutionen und anderen koordinierenden Stellen im Zielgruppenumfeld beraten.

³⁸ Für den hiesigen Bericht wurden die Kulturgut bewahrenden Einrichtungen in ihren Rollen als Normadressaten und Antragsteller pauschal dem Adressatenkreis der Wirtschaft zugeordnet, da eine Differenzierung je nach rechtlicher Ausgestaltung, Gewinnerzielungsabsicht und/oder Trägerschaft der Einrichtungen weder möglich noch sinnvoll erschien. Soweit Kulturgut bewahrenden Einrichtungen hoheitliche Aufgaben bei der Vollziehung des Gesetzes wahrnehmen, sind die Erfahrungen in diesen Funktionen über die Befragung der Landesbehörden in den hiesigen Bericht eingeflossen.

³⁹ Bei älteren, sehr hochwertigen Instrumenten können Genehmigungspflichten für die Ausfuhr bestehen - relevant insbesondere bei Konzertreisen professioneller Musikerinnen und Musiker.

⁴⁰ Für die eigenen gesetzlich zugewiesenen Vollzugszuständigkeiten, namentlich im Bereich der Kommunikation mit EU-Mitgliedstaaten und der Rückgabe von Kulturgut (§ 62 Abs. 1 KGSG) sowie der Mitwirkung an der rechtsverbindlichen Rückgabezusage (§§ 73 ff. KGSG).

Um auch unter nichtorganisierten Anwenderinnen und Anwendern eine möglichst breite Verteilung zu erreichen, wurden die Teilnehmenden der Adressatenkreise *Wirtschaft* sowie *Bürgerinnen und Bürger* eingeladen, auch andere geeignete Adressaten ihrer jeweiligen Befragungsgruppe zur Teilnahme zu animieren.

Im Normadressatenkreis *Verwaltung* wurde die Befragung der polizeilichen Ermittlungsbehörden und der Zollbehörden aus Effizienzgründen auf die aktiv mit der Gesetzesanwendung befassten Stellen beschränkt. Bei den übrigen Befragungsgruppen der Verwaltung fand eine Vollerhebung statt.

Die Befragung fand für alle Befragungsgruppen als standardisierte schriftliche Umfrage unter Berücksichtigung der jeweiligen thematischen Betroffenheit bzw. der jeweiligen Aufgabenwahrnehmung statt. Dabei wurden zwei verschiedene Formate genutzt: eine elektronische Befragung im PDF-Format sowie eine Online-Befragung.

Die nachfolgende Tabelle fasst zusammen, in welchem Umfang und Umfrageformat die jeweiligen Gruppen zur Teilnahme an der Untersuchung eingeladen wurden:

Tabelle 2 - Befragungsgestaltung nach Zielgruppen

Befragungsgruppe	Normadressat	Rekrutierung Befragungseinladung über...	Format	Brutto- Stichprobe (Ca.)
Kulturgut bewahrende Einrichtungen, davon	Wirtschaft			2.700
Museen und Ausstellungshäuser		Verteilerlisten	Online	2.100
Bibliotheken		Verteilerlisten	Online	570
Archive		Verteilerlisten und Verband	Online	250 ⁴¹
Gewerblicher Kunsthandel	Wirtschaft	Dachverband	Online	1.000
Leihgeberinnen und Leihgeber/Sammlerinnen und Sammler	Wirtschaft/ Bürgerinnen und Bürger	Verteilerliste und Verbände	Online	530
Musikerinnen und Musiker	Wirtschaft/ Bürgerinnen und Bürger	Verband	Online	100
Kulturverwaltungen der Länder	Verwaltung	Verteilerlisten	PDF	16
Polizeiliche (Fach-)Ermittlungsbehörden	Verwaltung	Verteilerlisten	PDF	18
Zollverwaltung	Verwaltung	Generalzolldirektion	Online	75 ⁴²
Auswärtiges Amt	Verwaltung	Kontaktperson	PDF	/
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	Verwaltung	Kontaktperson	PDF	/

Für die Durchführung der Online-Befragung wurde auf das Onlinebefragungstool LamaPoll der Lamano GmbH & Co. KG⁴³ zurückgegriffen. Im Rahmen der Online-Befragung wurden den Teilnehmenden in

⁴¹ Zur Teilnahme an der Befragung eingeladen wurden alle 16 Landesarchive, das Bundesarchiv und mehrere weitere Archive auf Bundesebene, kommunale Archive über die Bundeskonferenz der Kommunalarchive beim Deutschen Städtetag (BKK) und eine Stichprobenauswahl der Archive wissenschaftlicher Einrichtungen, der Unternehmensarchive und der Herrschafts- und Familienarchive.

⁴² Über die Generalzolldirektion wurde der Befragungslinks an die 18 teilnehmenden Hauptzollämter und deren nachgeordnete Bereiche gesteuert. Hierauf bezieht sich die obige Angabe der Stichprobengröße. Die genaue Zahl der erreichten Beschäftigten ist unbekannt.

⁴³ <https://www.lamapoll.de/>.

Abhängigkeit ihres vorangegangenen Antwortverhaltens jeweils nur die für sie im weiteren Verlauf noch relevanten Fragen angezeigt. Durch die freie Navigation in der Onlinebefragung war die Änderung bereits gegebener Antworten bis zur Absendung des Fragebogens jederzeit möglich.

Die Teilnahme an der Umfrage war für alle Zielgruppen freiwillig und auch bei nur selektiver Beantwortung der Fragen möglich. Für die Normadressaten *Bürgerinnen und Bürger* bzw. *Wirtschaft* fand keine Erhebung von personenbezogenen Informationen (anonyme Befragung) statt, sodass ein Rückschluss auf Einzelangaben der Befragten nicht möglich ist.

Die PDF-Fragebögen (Verwaltung außer Zoll) enthielten die freiwillige Option zur Angabe von Kontaktdaten für eventuelle Rückfragen. Diese Angabe diente ausschließlich dem Zweck der Erhebungsorganisation. Im Anschluss an die Erhebung wurden die Kontaktdaten und die erfolgten Angaben voneinander getrennt und die personenbezogenen Informationen gelöscht.

Die thematischen Inhalte der Fragebögen können nach Befragungsgruppen differenzierend der Übersicht in Teil 3, Abschnitt B. dieses Berichts entnommen werden.

III. Erfüllungsaufwand

Zur Bestimmung des laufenden Erfüllungsaufwands wurden für alle neu geregelten oder geänderten gesetzlichen Vorgaben die **Parameter Fallzahl, Zeitaufwand und ggf. Sachkosten** ermittelt.

Die jährlichen **Fallzahlen** und - im Falle von Antragsverfahren - ihre Verteilung auf die Normadressatengruppen wurden durch Befragung der jeweils zuständigen Behörden gewonnen.

Der **Zeitaufwand** einer Vorgabe resultiert aus den Angaben der Befragten und wurde bei einheitlichen Anforderungen und Verfahren gruppenübergreifend gebildet. Die Bearbeitungszeiten der Genehmigungsbehörden wurden aus der für die ersten beiden Anwendungsjahre des Gesetzes erfolgten Erhebung des Verwaltungsaufwandes übernommen.

Die Monetarisierung des Zeitaufwandes (Zuspielung der jeweils zutreffenden Lohnkosten) wurde bei den Zielgruppen des Normadressatenkreises *Wirtschaft* über die Befragung zu dem für die Tätigkeiten notwendigen **Qualifikationsniveau** erreicht. Für die *Verwaltung* wurden die Laufbahnangaben aus der ersten Nachmessung des Verwaltungsaufwandes verwendet.⁴⁴ Der Aufwand für *Bürgerinnen und Bürger* bildet sich durch die Angabe des jährlichen Gesamtzeitaufwandes ab. Lohnkosten sind insoweit nicht anzusetzen.

Im Einzelnen:

Für die **Berechnung des Personalaufwands** wurden die zur Erfüllung einer Vorgabe notwendigen Tätigkeiten und Zeitwerte ermittelt und mit dem Lohnsatz der jeweils bearbeitenden Person multipliziert. Der Lohnsatz wurde, gestaffelt nach Qualifikationsniveau, der standardisierten Lohnkostentabelle des Statistischen Bundesamtes entnommen.

Bei den Schätzungen und Messungen des Erfüllungsaufwands und der Bürokratiekosten werden ausschließlich die Auswirkungen von rechtlichen Änderungen auf die Belastung der Normadressaten abgebildet. Wirtschaftliche, konjunkturelle, gesellschaftliche oder preisliche Effekte werden dabei

⁴⁴ Siehe Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145.

ebenso wie Lohn- und Gehaltssteigerungen im Zeitablauf bewusst nicht berücksichtigt, um Vermengung dieser Effekte mit den Einflüssen des Bundesgesetzgebers auf die Entwicklung des bürokratischen Aufwands zu vermeiden.⁴⁵ Um eine Vergleichbarkeit zwischen den im Rahmen der Ex-ante-Schätzung veranschlagten und der bei der Ex-post-Erhebung festgestellten Erfüllungsaufwänden herzustellen, **orientiert sich der zu verwendende Lohnkostensatz somit aus methodischen Gründen am Datum des Inkrafttretens des zu betrachtenden Gesetzes.** Grundlage der hiesigen, durch das statistische Bundesamt vorgenommenen, Ex-post-Berechnung waren somit die für das Jahr 2016 gültigen Lohnkostentabellen für Wirtschaft und Verwaltung.⁴⁶ Die für den vorliegenden Bericht verwendeten Lohnkostensätze zeigt folgende Tabelle:

Tabelle 3 - Personalkostensätze in Euro pro Stunde nach Qualifikationsniveau/ Laufbahn (Quelle: Statistisches Bundesamt, Stand: 2011)

Wirtschaft				
Qualifikationsniveau	niedrig	mittel	hoch	Durchschnitt
WZ 2008 G47 – Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	22,00	26,90	41,90	30,30
WZ 2008 R90 – Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeit	20,10	30,80	49,00	33,30
WZ 2008 R91 – Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten	20,70	31,70	50,50	34,30
Verwaltung				
Laufbahn	Mittlerer Dienst	Gehobener Dienst	Höherer Dienst	Durchschnitt
Bund	27,40	35,70	57,80	36,00
Länder	27,10	35,10	58,10	35,80

Neben Personalaufwand kann auch **Sachaufwand** durch die Erfüllung einer Vorgabe entstehen. Zum Sachaufwand gehören beispielsweise Kosten für die Inanspruchnahme Dritter (z.B. Gutachter) sowie Kosten für Sachmittel wie Büromaterial oder Porto.

Die Summe aus errechnetem Personalaufwand und anfallendem Sachaufwand ergibt den Aufwand pro Fall. Der gesamte **jährliche Erfüllungsaufwand** einer Vorgabe für alle Betroffenen errechnet sich aus der Multiplikation der ermittelten Kosten pro Fall mit der dazugehörigen Fallzahl.⁴⁷

⁴⁵ Siehe Dotzler et al., *Datenaktualisierung der Bürokratiekosten und des Erfüllungsaufwands 2018* in Statistisches Bundesamt (Hrsg.), WISTA 3 2019, S. 25 (26), Wiesbaden 2019.

⁴⁶ Die Lohnkostentabelle Wirtschaft existiert in zwei unterschiedlich ausdifferenzierten Varianten, deren einfachere ebenso wie die Lohnkostentabelle der Verwaltung veröffentlicht ist in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) *Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung*, Wiesbaden 2012, S. 45 f. Für die Nachmessung des Erfüllungsaufwandes der Wirtschaft hat das statistische Bundesamt vorliegend die innerhalb der Wirtschaftszweige stärker ausdifferenzierte Variante genutzt, die jedoch als solche nicht veröffentlicht ist.

⁴⁷ Nach Maßgabe jeweils aktualisierter Personalkostensätze fortgeschriebene Aufwandsberechnungen können dauerhaft über die vom statistischen Bundesamt betriebene Online-Datenbank des Erfüllungsaufwands (OnDEA) abgerufen werden: https://www.ondea.de/DE/Home/home_node.html. Die Nachmessungsergebnisse zum ur-

Bei den der *Verwaltung* zuzurechnenden Zielgruppen wurden absprachegemäß in der aktuellen Befragung lediglich die Fallzahlen erneut erhoben und die Sachkosten nach Maßgabe aktualisierter Berechnungsmethoden angepasst. Zeitaufwände und Qualifikationsniveau (Laufbahn) der zuständigen Personen hat sich seit der letzten Aufwandserhebung der Verwaltung, die im Januar 2019 in den Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern mündete⁴⁸, nach übereinstimmenden Angaben der betroffenen Verwaltungen im Planungsstadium der Erhebung nicht relevant verändert.

Die Berechnung des jährlichen Erfüllungsaufwands für *Bürgerinnen und Bürger* erfolgte durch Multiplikation der ermittelten Zeitwerte mit der dazugehörigen Fallzahl.

Der auf das Kulturgutschutzgesetz zurückgehende **Mehr- oder Minderaufwand (Saldo)** ergibt sich durch den Vergleich der aktuell ermittelten Aufwände mit den nach gleicher Maßgabe bestimmten Aufwänden vor dem Inkrafttreten des Gesetzes. Ist eine Vorgabe neu, sind Saldo und aktueller Aufwand identisch. Handelt es sich um eine geänderte Vorgabe sind die Auswirkungen der Änderungen auf den Erfüllungsaufwand (z.B. durch Einfluss auf die Parameter Fallzahlen, Bearbeitungszeiten, Zuständigkeiten, usw.) zu bestimmen und der Vergleich dann unter Berücksichtigung der geänderten Parameter vorzunehmen.

C. Ergebnisse

I. Einleitender Überblick

Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über die Anwendung des Kulturgutschutzgesetzes, soweit dieses durch die Novelle von 2016 neue Regelungen geschaffen hat. Dabei ist positiv zu vermerken, dass sich an der dem Bericht zu Grunde liegenden Befragung insgesamt **rund 600 Personen und Institutionen aller Adressatengruppen** beteiligt haben.

Hervorzuheben ist zudem das breite Spektrum unterschiedlicher Personengruppen, das die Befragung abdeckt: Personen, die aus unterschiedlichsten Gründen mit Kulturgütern im Allgemeinen und den Vorschriften des Kulturgutschutzgesetzes im Besonderen befasst, von ihnen betroffen, verpflichtet oder geschützt sind. Dazu gehören neben **Bürgerinnen und Bürgern** auch Personengruppen aus dem Bereich der **Wirtschaft** und der **Verwaltung**. Sie alle sind in verschiedener Weise und in unterschiedlichem Zusammenhang durch das Gesetz betroffen und verfolgen daher jeweils andersgeartete Aufgaben, Interessen und Ziele. Folge dieser Diversität ist, dass neben den rein objektiven Daten - wie etwa Vorgangszahlen und Aufwände - unterschiedliche **Wahrnehmungen, Erfahrungswerte und Wünsche** der verschiedenen Befragtengruppen zum Ausdruck kommen. Diese individuellen Blickwinkel decken sich nicht immer, sodass die gleichen Umstände teilweise zu sich diametral gegenüberstehenden Schlussfolgerungen der Befragten(gruppen) führen.

Vor diesem Hintergrund lässt sich als **übergreifende Erkenntnis** aus der Befragung zur Anwendung des Kulturgutschutzgesetzes feststellen: Die Neuregelungen haben sich in den ersten fünf Jahren weitestgehend bewährt. Einer Generalrevision der bestehenden gesetzlichen Regelungen bedarf es nicht, in einzelnen Bereichen besteht aber Anlass zur Optimierung.

sprünglichen Regelungsvorhaben finden sich unter: https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Regelungsvorhaben/Einzelansicht/Regelungsvorhaben_Einzelansicht.html?cms_idRegelungsvorhaben=778 [zuletzt abgerufen: 7. Februar 2022].

⁴⁸ Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145.

Positiv zu vermerken ist, dass sich die **Vorgangszahlen** im Wesentlichen im vom Gesetzgeber erwarteten Rahmen bewegen. Weder die während des Gesetzgebungsverfahrens teilweise befürchteten „Antrags- und Eintragungsfluten“ haben die zuständigen Stellen und die Eigentümer von Kulturgut überrollt⁴⁹, noch sind unerwartete Belastungen für Antragsteller und Behörden entstanden. Dies gilt unabhängig von pandemiebedingten Fallzahlenreduktionen, die sich in den letzten 18 Monaten des Berichtszeitraums ergeben haben. Die **Kulturgutrückgabe** funktioniert seit der Neugestaltung der entsprechenden Vorschriften deutlich erfolgreicher als vor Einführung des Kulturgutschutzgesetzes. Und auch die für den Handel zentralen **Bestimmungen zur Kulturguteinfuhr und zur Sorgfalt beim Inverkehrbringen von Kulturgut** stellen Deutschland als attraktiven Handelsstandort - anders als von manchen befürchtet - augenscheinlich keineswegs in Frage. So belegt die Presseberichterstattung der letzten Jahre sehr stabile, teilweise sogar rekordhaft erfolgreiche Umsatzergebnisse insbesondere im deutschen Auktionsmarkt⁵⁰ - eine Entwicklung, die mit Sotheby's jüngst auch einen der weltweit bedeutendsten Akteure zum aktiven Eintritt in den hiesigen Markt bewogen hat.⁵¹ Übereinstimmend fin-

⁴⁹ In den Raum gestellt wurden etwa im Rahmen einer öffentlichen Experten-Anhörung des Kulturausschusses des Deutschen Bundestages während des Gesetzgebungsverfahrens eine bis zu sechsstellige Anzahl an Ausführungs- und Genehmigungsverfahren sowie 150 Neueintragungen als nationales Kulturgut pro Jahr (vgl. BT-Ausschussdrucksache 18(22)130, S. 15 ff.). Handelsverbände und mediale Berichterstattung griffen dies auf.

⁵⁰ Siehe etwa FAZ vom 24.12.2016 (*Es war ein sehr gutes Jahr*): „2016 verlief für die deutschen Auktionshäuser besonders erfolgreich.“; FAZ vom 25.12.2017 (*Stetig und gediegen*): „Das Gesamtbild der deutschen Auktionshäuser ist erfreulich und sieht nicht nach schwächelnder Konjunktur aus.“; FAZ vom 10.06.2018 (*Standortfreude*): „Der [...] in Berlin erzielte Preis [Anm.: 4,7 Mio. Euro für Max Beckmanns „Ägypterin“] beweist vor allem, dass die internationale, für Werke dieses Kalibers finanziell ausgestattete Klientel zu einer Auktion in Deutschland so gut findet wie nach Amerika, England oder Asien [...]“; Handelsblatt vom 18.12.2020 (*Digitalisierung als Gewinn und Last - Jahresrückblick 2020*): „Auch die deutschen Auktionen haben sich gut behauptet. Das Kölner Haus Van Ham meldet einen Rekordumsatz von 40 Mio. € [...]. Karl & Faber verkündet die beste Bilanz seit Bestehen mit knapp 20 Mio.€ [...]. Lempertz beziffert seinen Jahresumsatz von 23 Auktionen mit 56,2 Mio. €. Ketterer konnte vergangenen Woche allein in der Abendauktion 18 Mio. € einnehmen. Das Münchner Haus meldet einen Jahresumsatz von fast 60 Mio. €.“; FAZ vom 29.07.2021 (*Das sieht doch sehr gut aus*): „Die deutschen Auktionshäuser sind auf Rekordkurs“; FAZ vom 13.08.2021 (*Trotz Krise gab es 2020 vier Zuschläge für mehr als eine Million Euro*): „Zwar ist das aktuelle Jahr erst bei der Halbzeit angekommen, aber eine erste Bilanz sieht außerordentlich positiv aus. Es lassen sich sogar weitere Steigerungen feststellen, in mehr als einer Hinsicht: Nicht nur sind die in den Auktionen angebotenen Kunstwerke höherwertig geworden. Sondern auch die kaufkräftige Klientel ist, auffällig im obersten Preissegment, deutlich internationaler geworden.“; SZ vom 14.12.2021 (*Das Fieber am Kunstmarkt*): „Der Kunstmarkt boomt, und das mitten in der Corona- Krise.“; Handelsblatt vom 23.12.21 (*Neuer Reichtum befeuert den Kunstmarkt*): „Ketterer Kunst kann sich mit dem Rekorderlös von 88 Millionen Euro und 15 Zuschlägen über einer Million Euro wieder an die Spitze der deutschen Häuser setzen. Grisebach in Berlin erzielte mit 55,3 Millionen Euro das beste Gesamtergebnis seiner 35-jährigen Geschichte. Lempertz nennt 51 Millionen Euro Umsatz. Van Ham ist mit 40,1 Millionen Euro erfolgreich.“; Speziell in Bezug auf die Galerien ist 2020 die „Studie zur Lage der Galerien in Deutschland“ (Hergen Wöbken, Institut für Strategieentwicklung, IFSE) erschienen. Hierzu berichtet etwa der Tagesspiegel vom 12.09.2020 (*Studie zur Lage der Galerien in Deutschland*): „Nein, es gibt kein Galeriensterben – aufs Ganze gesehen. Das ist die gute Nachricht. Im Vergleich zu 2013, als Wöbken seine letzte Erhebung zu Galerien machte, existieren nach wie vor 700 professionelle Galerien. Wo eine schließt, rückt eine neue Galerie nach. Das erklärt den Gleichstand. Die andere gute Nachricht: Im Vergleich zur Pilotstudie von vor sieben Jahren gibt es eine deutliche Umsatzsteigerung. Belief sich der Umsatz 2012 noch auf 450 Millionen Euro, so hat er sich 2019 mit 890 Millionen Euro fast verdoppelt.“

⁵¹ Siehe FAZ vom 21.05.2021 (*Sotheby's geht nach Köln*): „Die Frage, was dabei Deutschland so attraktiv für ihn mache, beantwortet Stewart [Anm.: CEO Sotheby's] bündig: „Kurz gesagt, macht die Stärke, die Größe und die Resilienz des heutigen deutschen Markts, in der Kombination mit der Historie von Sotheby's in Deutschland, unsere Expansion dorthin zum ganz natürlichen nächsten Schritt.“; Die Welt vom 04.09.2021 (*Der Kunstmarkt in*

den sich auch in der diesem Bericht zu Grunde liegenden Befragung von Teilnehmenden aller Branchenbereiche keine diesem Eindruck widersprechenden Ergebnisse. Dort gaben lediglich 15 % von 46 zur Umsatzentwicklung ihres Unternehmens Antwortenden an, diese sei in der Tendenz der letzten zehn Jahre fallend, knapp 80 % stellten dagegen nach eigenen Angaben schwankende (37 %), gleichbleibende (24 %) oder steigende (17 %) Umsätze fest.

Der Bericht spiegelt jedoch auch wider, dass von den Anwendenden an verschiedenen Stellen Anlass für **Optimierungen** gesehen wird. Dies betrifft in einzelnen Bereichen - insbesondere im Kontext der Einfuhr- und Sicherstellungsregelungen - Aspekte des Regelungsgefüges als solches, in anderen Bereichen dagegen eher praktische Fragen und Probleme der Durchführung. Die von den Beteiligten vorgebrachte Kritik, Anregungen und Wünsche greift der vorliegende Bericht auf. Dabei bewirken der durch viele Schnittstellen zum nationalen Recht, zum EU-Recht und zum internationalen Recht geprägte **Gesamtrechtsrahmen**, innerhalb dessen sich die Ausgestaltung und Anwendung eines nationalen Kulturgutschutzgesetzes bewegen muss, und die verschiedenen Perspektiven und Interessenlagen der befragten Adressaten notwendig, dass nicht allen artikulierten Petita entsprochen werden kann. Die jüngeren **Rechtsentwicklungen auf EU-Ebene**, namentlich im Bereich der 2019 erlassenen Einfuhrverordnung für Kulturgut⁵², haben diesem Rechtsrahmen einen weiteren Aspekt hinzugefügt, der auch auf die zukünftige Gestaltung des Kulturgutschutzgesetzes nicht ohne Einfluss bleiben wird.⁵³ Für den vorliegenden Anwendungsbericht werden diese (zukünftigen) Entwicklungen auf anderen Rechtsebenen nicht im Detail beleuchtet, sie werden bei den Handlungsempfehlungen jedoch berücksichtigt.

Für die **zukünftige Anwendung** des Kulturgutschutzgesetzes wird darauf zu achten sein, dass Anpassungen vorgenommen werden, wo dies aus rechtlichen oder rechtspraktischen Gründen erforderlich ist, und im Übrigen die Anwendung durch weitere unterstützende Maßnahmen so gut wie möglich zusätzlich erleichtert wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es gerade in den durch das Kulturgutschutzgesetz neu eingeführten Regelungszusammenhängen einen über die vorliegende Betrachtungszeit von fünf Jahren hinausgehenden Zeitraum braucht, bis durch Informationsmaßnahmen, Verfahrensroutinen und - soweit erforderlich - konkretisierende Rechtsprechung ein aus der Perspektive der Normadressaten auch subjektiv ausreichender Grad an Umgangssicherheit erreicht ist. Dieser Prozess ist kein exklusives Phänomen des Kulturgutschutzgesetzes, sondern vielen gesetzlichen Neuregelungen immanent, die mit unbestimmten Rechtsbegriffen arbeiten (müssen). Aus Sicht der BKM lohnt es sich, diesen Prozess weiterhin aktiv nach allen Seiten zu begleiten und wo immer möglich zu fördern. **Einordnungen und Empfehlungen für Maßnahmen**, welche die vorgebrachte Kritik aufgreifen, finden sich jeweils am Ende eines jeden in Abschnitt IV detailliert dargestellten Regelungszusammenhangs sowie als Überblick im Anhang dieses Berichts (Teil 3 C.). Mit der Umsetzung der Maßnahmen ist teilweise bereits begonnen worden.⁵⁴

Deutschland floriert – Interview mit Franka Haiderer, Deutschland Chefin Sotheby's): „Aber die Zahlen, die lokale Auktionshäuser wie Lempertz und Van Ham oder auch Ketterer in München liefern, waren tatsächlich ein Motivator für uns. Sie haben uns das eindeutige Signal gegeben, dass der Markt in Deutschland floriert.“

⁵² Verordnung (EU) 2019/880 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern (ABl. L 151 vom 7. Juni 2019, S. 1).

⁵³ Die neuen EU-Regeln sind nicht Gegenstandes des hiesigen Berichts zur bisherigen Anwendung des Kulturgutschutzgesetzes.

⁵⁴ So befinden sich etwa vom Bund geförderte technische Maßnahmen zur Digitalisierung der Antragsverfahren für Ausfuhrgenehmigungen (siehe S. 68 f.) und für die Kontrolle von Kulturguteinfuhren (Bilderkennungsapplikation „KiKu“, siehe S. 81) bereits seit der zweiten Jahreshälfte 2021 in Pilotphasen. Eine spezifische Arbeitshilfe für Ermittlungsbehörden und Justiz wurde im Frühjahr 2022 zur Verfügung gestellt (siehe S. 113).

II. Beteiligung

Die Befragung wurde von den Zielgruppen überwiegend gut angenommen. Bezogen auf die anvisierte Bruttostichprobe⁵⁵ haben zwischen 6 % und 22 % an der Befragung teilgenommen. Ausgehend von der Zahl der Personen, die sich mit den Fragen tatsächlich auseinandergesetzt haben⁵⁶, konnten Beendigungs- und Rücklaufquoten zwischen 19 % und 35 % erzielt werden – ein sehr solider Wert für Online-Befragungen.

Die Befragung der an der Vollziehung des Kulturgutschutzgesetzes unmittelbar beteiligten *Verwaltung* (Länder, Auswärtiges Amt, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien) erreichte eine Rücklaufquote von 100 %.

Der nachfolgende Abschnitt bietet einen Überblick über die Beteiligungsstruktur der einzelnen Befragungsgruppen. Für diesen Abschnitt gilt, ebenso wie für alle weiteren **Ergebnisdarstellungen** in diesem Bericht, dass sie **auf die Gesamtzahl der im jeweiligen Kontext erhaltenen Antworten bezogen** sind. Da nicht alle Teilnehmenden sämtliche Fragen beantwortet haben bzw. einzelne Fragen aufgrund der Möglichkeit zur Mehrfachnennung mehr Antworten als Teilnehmende verzeichnen, kann die Menge der zu berücksichtigenden Antworten von Frage zu Frage variieren. Sie wird, sofern sie nicht der Zahl der Teilnehmenden entspricht und nicht den Erfüllungsaufwand betreffen⁵⁷, im Rahmen der textlichen Ausführungen oder durch die Angabe in einem Klammerzusatz ($n = X$) oder einer Fußnote kenntlich gemacht.

1. Wirtschaft

a) Handel

Aus dem Bereich des *Handels* haben 63 Unternehmen/Personen aus sieben Bundesländern an der Befragung teilgenommen und Antworten abgesendet. Das entspricht einer Rücklaufquote von 25 % derjenigen, die den Fragebogen geöffnet haben.⁵⁸

41 Teilnehmende machten dabei Angaben zum (Haupt-)Standort des Unternehmens. Geografisch lag der Schwerpunkt danach bei Unternehmen in Bayern und Nordrhein-Westfalen (je 24 %), gefolgt von Berlin (17 %).⁵⁹

Den Gegenstand ihres Unternehmens ordnet die weit überwiegende Anzahl der antwortenden Teilnehmenden ($n = 46$) bei möglicher Mehrfachnennung dem klassischen Handel zu (78 %), gefolgt vom Auktionshandel (28 %) und der Vermittlung (11 %). Eine Spezialisierung ihres Geschäftsgegenstandes auf bestimmte Objektkategorien bejahten 65 % der Teilnehmenden ($n = 45$), wobei mit einem Anteil von 40 % überwiegend der Bereich des Antiquariatshandels (Bücher, Autographen, Handschriften,

⁵⁵ Siehe oben, Tabelle 2 - Befragungsgestaltung nach Zielgruppen, dort letzte Spalte.

⁵⁶ Die Online-Befragung registriert als „Besucher“ Personen, die dem Link zur Befragung folgen. „Teilnehmer“ werden diese dann, wenn Sie zu mindestens einer Frage eine Antwort eingegeben haben. Beendet wurde die Befragung durch einen entsprechenden Button am Ende des Fragenkataloges.

⁵⁷ Der Erfüllungsaufwand stellt das Ergebnis von Berechnungen dar, die auf Antworten der Teilnehmenden auf mehrere zu diesem Zweck gestellte Fragenblöcke basieren. Da die Antworten auf die Einzelfragen in diesem Zusammenhang nicht einzeln dargestellt werden, entfallen hier die entsprechenden Hinweise.

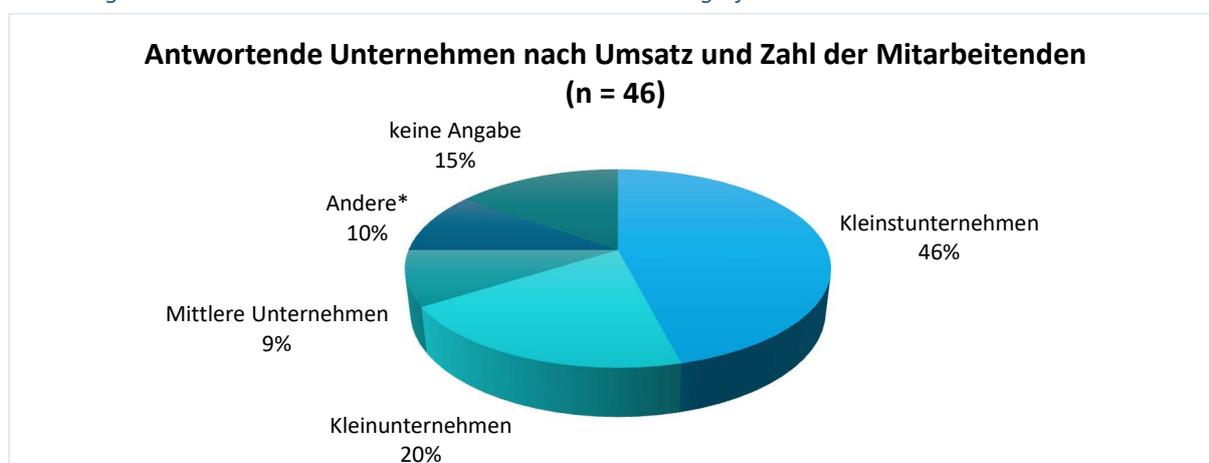
⁵⁸ 251 Unternehmen/ Personen haben an der Befragung teilgenommen (Fragebogen geöffnet, ggf. Bearbeitung begonnen), 63 haben die Befragung abgeschlossen.

⁵⁹ Die übrigen Unternehmen gaben ihren Sitz in Niedersachsen (12 %), Baden-Württemberg, Hessen (je 10 %) und Hamburg (2 %) an.

Wiegendrucke, Landkarten usw.) genannt wurde, gefolgt von Werken der klassischen Moderne (20 %) und von Münzen (17 %).

Zu Jahresumsatz und Anzahl der Mitarbeitenden haben 46 Teilnehmende Antworten übermittelt. Danach beschäftigen 46 % der antwortenden Unternehmen max. zehn Mitarbeitende bei einem Jahresumsatz von unter zwei Mio. Euro, wodurch sie als Kleinstunternehmen zu qualifizieren sind.⁶⁰ Weitere 20 % der Unternehmen fallen nach Zahl der Mitarbeitenden und nach Jahresumsatz in den Bereich der kleinen⁶¹ und weitere 9 % in den Bereich der mittleren Unternehmen⁶². 10 % der Unternehmen erreichten bei einer Zahl von weniger als 50 Mitarbeitenden mehr als 10 Mio. Euro Umsatz, sodass sie sich zwischen den kleinen und mittleren Unternehmen einordnen. 15 % der Antwortenden machten ausdrücklich keine Angaben zu Unternehmensgröße und/oder Umsatzzahlen.

Abbildung 1 - Teilnahme im Bereich Handel nach Unternehmensgröße



*Schwellenunternehmen: Nach Zahl der Mitarbeitenden noch Kleinunternehmen, nach Umsatz bereits mittleres Unternehmen.

b) Kulturgut bewahrende Einrichtungen

Im Bereich der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen haben 335 Institutionen ihre Antworten übermittelt. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 36 % der teilnehmenden Einrichtungen (n = 934).

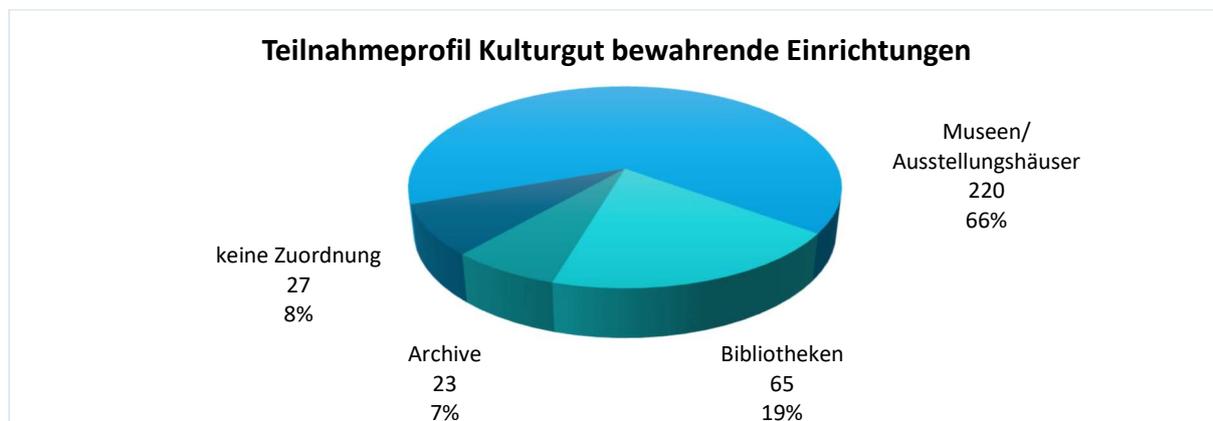
Mit 220 Antwortenden entfällt dabei der größte Anteil der Rückläufe auf Museen und Ausstellungshäuser. 65 Rückläufe entfallen auf den Bereich der wissenschaftlichen sowie Fach- und Spezialbibliotheken, 23 Rückläufe auf den Bereich der Archive. Weitere 27 Antwortende ordneten sich keiner Einrichtungsform zu.

⁶⁰ Vgl. Empfehlung der EU-Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (2003/361/EG), Amtsblatt L 124 vom 20. Mai 2003, S. 36.

⁶¹ Weniger als 50 Mitarbeitende bei max. 10 Mio. Euro Jahresumsatz.

⁶² Mehr als 50 Mitarbeitende bei \leq 50 Mio. Euro Jahresumsatz. Da die Befragung die Jahresumsätze jenseits von 10 Mio. nicht spezifiziert hat, können einzelne teilnehmende Unternehmen aufgrund eines tatsächlichen Jahresumsatzes von mehr als 50 Mio. Euro aus der Gruppe der Mittleren Unternehmen herausfallen.

Abbildung 2 - Teilnahme Kulturgut bewahrende Einrichtungen nach Sparten



Bei den antwortenden Einrichtungen (n = 314) handelt es sich nach eigenen Angaben zu drei Vierteln um öffentlich finanzierte Einrichtungen, 22 % sind privat finanzierte Einrichtungen, 2 % ordneten sich keiner Finanzierungsform zu. Diese Einrichtungen sind weit überwiegend aktiv am Leihverkehr beteiligt: 60 % gaben an, Leihgaben entgegenzunehmen, noch mehr von ihnen (76 %) gewähren solche.

c) Musikerinnen und Musiker⁶³

Aus dem Bereich der Musikerinnen und Musiker haben 22 Teilnehmende aus neun Bundesländern den Spezialfragebogen mit Schwerpunkt auf den spezifischen offenen Genehmigungen nach § 26 KGSG bearbeitet und zurückübermittelt. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 19 %.

2. Bürgerinnen und Bürger

Die Gruppe der Bürgerinnen und Bürger repräsentieren in der Befragung überwiegend die **privaten Sammlerinnen und Sammler**. Für diese Gruppe haben 91 Personen an der Befragung teilgenommen und diese abgeschickt.⁶⁴ Dies entspricht einer Rücklaufquote von 29 % der Personen, die die Befragung geöffnet und begonnen haben (n = 317).

Die Antwortenden nahmen überwiegend in der Funktion eines Sammlungsleiters/Kurators bzw. einer Sammlungsleiterin/Kuratorin an der Befragung teil.⁶⁵ Sie repräsentieren private Sammlungsbestände in ganz Deutschland, von denen knapp 90 % (n = 90) ganz oder teilweise für die Öffentlichkeit zugänglich sind.⁶⁶ Einen geografischen Schwerpunkt der Sammlungsstandorte bilden dabei Nordrhein-Westfalen mit 14 % und Berlin mit 10 % der Nennungen (n = 129).⁶⁷

⁶³ Diese wurden für die Zwecke der hiesigen Darstellung der Adressatengruppe *Wirtschaft* zugeordnet, weil die überwiegende Betroffenheit der Befragten durch das Kulturgutschutzgesetz die (vorübergehende) Ausfuhr sehr hochwertiger Instrumente bei Konzertreisen und somit primär professionelle (Berufs-)Musikerinnen und Musiker betrifft.

⁶⁴ 101 Datensätze gingen ein, davon waren 10 gänzlich ohne Angaben, sodass sie nicht in die Auswertung einbezogen werden.

⁶⁵ 79 % der Antwortenden (n = 91) gaben diese Funktion an. 13 % der Antwortenden besaßen selbst Kunst, 8 % machten keine Angabe.

⁶⁶ 95 % der Antwortenden (n = 64) gaben insofern an, die Zugänglichkeit durch eine selbst betriebene Ausstellungsfläche zu ermöglichen, 61 % gewähren (auch) Leihgaben.

⁶⁷ Mehrfachnennung möglich. Es folgen Hessen (9 %), Brandenburg (8,5 %), Bayern und Baden-Württemberg (je 7,75 %), Niedersachsen (7 %), Rheinland-Pfalz (6 %), Mecklenburg-Vorpommern (5 %), Hamburg (4 %), Bremen und Sachsen (je 3 %), Saarland und Thüringen (je 2 %) sowie Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt (je 1,5 %). Europäische Standorte wurden zu 2 % genannt, weltweite zu 3 %.

Knapp über die Hälfte der 91 Antwortenden (53 %) gab eine Sammlungsgröße von mehr als 5000 Objekten, weitere 24 % eine Sammlungsgröße zwischen 1001 und 5000 Objekten an.

Die Sammlungsschwerpunkte repräsentieren dabei eine breite Auswahl an Sammelinteressen (Mehrfachnennung möglich):

Tabelle 4 - Sammlungsschwerpunkte

Objektkategorien	Anzahl der Antworten	Häufigkeit nach Antworten
Kunst der Moderne	37	15.23 %
Kunst mit Entstehungsdatum vor 1870	35	14.40 %
Zeitgenössische Kunst	32	13.17 %
Drucke	31	12.76 %
Münzen	25	10.29 %
Archäologische Objekte	22	9.05 %
Handschriften	15	6.17 %
Ethnologische Objekte, älter als 100 Jahre	11	4.53 %
Sonstige ⁶⁸	35	14.40 %
Gesamt	243	100 %

3. Verwaltung

a) Kulturverwaltungen auf Bundes- und Landesebene

Alle Kulturverwaltungen der 16 Länder (oberste Landesbehörden einschließlich der in die Ausführung des KGSG einbezogenen nachgeordneten Bereiche), sowie das Auswärtige Amt und die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien haben sich im Rahmen ihrer jeweiligen ausführenden Zuständigkeiten an der Befragung beteiligt.

b) Polizeiliche Ermittlungsbehörden

Im Bereich der befragten Dienststellen der Landespolizei und des Bundeskriminalamts haben sich sechs Einheiten an der Befragung beteiligt. Diese entsprechen 100 % der in Deutschland auf Bundes- und Landesebene vorhandenen polizeilichen Fachdienststellen im Bereich Kunstkriminalität und einem Drittel der insgesamt angesprochenen Einheiten.

c) Zollverwaltung

Aus dem Bereich der Zollverwaltung (ausführende Zolldienststellen) haben insgesamt 51 Personen auf die Befragung geantwortet. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 37 % der erreichten Personen dieser Zielgruppe (n = 139).⁶⁹

⁶⁸ Genannt wurden: historische Möbel, Einrichtungs- und Alltagsgegenstände (7), naturkundliche Objekte im weiteren Sinne (5), historische Fotografien (4), stadtgeschichtliche und volkskundliche Objekte (3) und weitere spezifische Sammlungsinteressen.

⁶⁹ Die Zollverwaltung weist darauf hin, dass mutmaßlich aufgrund fehlender Betroffenheit nicht alle Beschäftigten geantwortet haben.

III. Erfüllungsaufwand

Die Ergebnisse der Nachmessung des Erfüllungsaufwandes des Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts umfassen Daten für die Normadressaten *Bürgerinnen und Bürger* sowie *Wirtschaft* fünf Jahre nach Inkrafttreten. Zudem aktualisieren sie die Nachmessergebnisse für die *Verwaltung*. Die Messung des Erfüllungsaufwands für die Verwaltung wurde bereits 2018 im Zuge der Ermittlung des Verwaltungsaufwands für den "Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern - Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz"⁷⁰ quantifiziert, auf den für tiefergehende Erläuterungen zum Verwaltungsaufwand verwiesen wird. Im Zuge der Gesamtevaluierung wurde dieser Verwaltungsaufwand um aktualisierte Erkenntnisse zu durchschnittlichen jährlichen Fallzahlen ergänzt und Ex-post-Werte für einige Vorgaben ermittelt, die zum Zeitpunkt der ersten Messung in der Praxis noch nicht angefallen waren.

Nachfolgend findet sich ein Überblick über die für die verschiedenen Normadressatengruppen ermittelten Ergebnisse. Details zum Erfüllungsaufwand ausgewählter Vorgaben finden sich im Anwendungsbericht in Abschnitt C.IV. Tabellarische Übersichten nach Adressatengruppen sind in Teil 3, Abschnitt A dieses Berichts zu finden.

1. Wirtschaft

Für den **Handel** ergab die Nachmessung einen Erfüllungsmehraufwand von insgesamt **5,2 Mio. Euro** gegenüber ex ante geschätzten knapp 2,8 Mio. Euro bei einem Jahresumsatz des betroffenen Wirtschaftszweigs von rund 900 Mio. Euro⁷¹.

Für die **Kulturgut bewahrenden Einrichtungen** ergab sich eine Entlastung i.H.v. knapp **80 Tsd. Euro/Jahr** und für **Berufsmusikerinnen und -musiker** ein ungesicherter⁷² Mehraufwand in annähernd gleicher Höhe im Rahmen der Beantragung von Ausfuhranträgen.

Der Aufwandszuwachs des *Handels* entfällt im Wesentlichen auf die Erfüllung der **gewerblichen Sorgfalts- und Aufzeichnungspflichten gem. §§ 42 ff. KGSG** (rund **3,9 Mio. Euro**) sowie auf die Informationspflichten im Kontext der **Einfuhrbestimmungen, insbes. gem. § 30 KGSG** (knapp **1,3 Mio. Euro**). Die Abweichung zur o.g. Ex-ante-Schätzung liegen hauptsächlich darin begründet, dass seinerzeit angenommen wurde, die Kodifizierung der Sorgfaltspflichten im Bundesrecht konkretisiere lediglich den nach Angaben von Branchenvertretern ohnehin bereits zur Umsetzung verbandseigener Kodizes und anderweitiger gesetzlicher Vorgaben praktizierten Aufwand und stelle daher in weiten Teilen Sowieso-Aufwand dar. Zum Zeitpunkt der Schätzung lagen insbesondere zu den neu eingeführten Vorgaben jedoch keine konkreten Erfahrungs- oder Vergleichswerte vor. Bei der aktuellen Nachmessung bestand nunmehr erstmals Gelegenheit zur detaillierten Ermittlung der Einzelparameter.

⁷⁰ Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145.

⁷¹ Vgl. Umsatzzahlen der (bereinigten) Wirtschaftszweige WZ 47.78.3 und 47.79.1 (Einzelhandel mit Kunstgegenständen und Antiquitäten einschl. stationärem Auktionshandel) im Vor-Pandemie-Jahr 2019 laut jährlichem Monitoringbericht Kultur- und Kreativwirtschaft im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Ausgabe 2021, S. 120, erschienen im Februar 2022, abrufbar über die Webseiten des BMWK (Bereich Publikationen).

⁷² Dem festgestellten Aufwand konnten mangels entsprechender Datenlage aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes keine Einspareffekte gegengerechnet werden. Siehe Tabelle W3 in Teil 3 A I. dieses Berichts.

Mit der Fortentwicklung des Europäischen Rechts durch die Verordnung (EU) 2019/880⁷³ sind insbesondere die Bestimmungen zur Kulturguteinfuhr und hiermit zusammenhängenden Sorgfalts- und Nachweispflichten nunmehr teilweise europarechtlich überlagert. Methodisch wirkt sich dies auch auf die Zuordnung des diesbezüglichen Erfüllungsaufwandes aus. Die in diesem Bericht ausgewiesenen Aufwände wurden jedoch (noch) ausschließlich als durch das Kulturgutschutzgesetz veranlasst angesehen, da die betreffenden Regelungen zum Zeitpunkt ihrer Schaffung noch vollständig dem Regelungszugriff des nationalen Gesetzgebers unterlagen.

Details zum Erfüllungsaufwand der Wirtschaft nach Unteradressaten *Handel* und *Kulturgut bewahrende Einrichtungen* finden sich in Abschnitt C. IV (Anwendungsbericht) bei den dort besprochenen Vorgaben sowie in den Übersichten im Anhang dieses Berichts (Teil 3 A.I.)

2. Bürgerinnen und Bürger

Die Quantifizierung im Rahmen der Nachmessung ergab, dass Bürgerinnen und Bürgern durch die Neuregelung insgesamt ein jährlicher Erfüllungsmehraufwand im Umfang von **rund 24 Tsd. Stunden** sowie **Sachkosten in Höhe von 17 Tsd. Euro** entstehen. In der Ex-ante-Schätzung ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand von 32 Tsd. Euro pro Jahr durch anfallende Sachkosten angenommen.

Der weit überwiegende Teil des gemessenen Erfüllungsmehraufwands geht dabei auf die **Informationspflicht im Kontext der rechtmäßigen Einfuhr, insbes. gem. § 30 KGSG** zurück. Hierfür sind sowohl eine Bearbeitungszeit von 6 Std. pro Fall (ex ante: 30 Min. pro Fall) als auch die (nicht gesicherte) Fallzahl von rund 4.000 jährlichen Fällen maßgebend. Die korrekte Veranschlagung der Fallzahl war vor dem Hintergrund nicht ausreichenden Datenmaterials problematisch.⁷⁴ Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Ex-ante-Schätzung überwiegend private Gelegenheitskäufer (Touristen) in den Blick genommen und hierauf ihre Schätzungen gestützt hatte⁷⁵, während die hiesige Befragung sich im Bereich der Bürgerinnen und Bürger an die im Wesentlichen betroffenen Sammlerinnen und Sammler richtete.⁷⁶ Diese Zielgruppe⁷⁷ agiert beim Erwerb von Kulturgut im und aus dem Ausland jedoch anders und erwirbt andere Objekte als der/die klassische Urlaubsrückkehrende. Beides – spezifizierte Zielgruppe und unsichere Gesamtfallzahl – führen dazu, dass die hier ausgewiesene Gesamtstundenzahl unter Vorbehalt gestellt werden muss.

Umgekehrt hat entgegen der Ex-ante-Schätzung die Nachmessung beim überwiegenden Teil der Befragten keine **Sachkosten** ergeben. Die ausgewiesenen Sachkosten in Höhe von 17 Tsd. Euro stehen mit Vorgaben in Zusammenhang, die bei der aktuellen Erhebung aufgrund untergeordneter Bedeutung nicht gesondert befragt wurden⁷⁸. Für sie wurden die Ex-ante-Schätzwerte übernommen.

⁷³ Verordnung (EU) 2019/880 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern (ABl. L 151 vom 7. Juni 2019, S. 1).

⁷⁴ Siehe dazu auch noch unten Seite 79 ff. zum Erfüllungsaufwand der Einfuhrbestimmungen.

⁷⁵ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S.50.

⁷⁶ Gelegenheitserwerbende Reisende waren dagegen als Befragungszielgruppe u.a. pandemiebedingt praktisch nicht greifbar.

⁷⁷ Zur Struktur der Befragungsteilnehmenden siehe oben Seite 23 ff. (Beteiligung).

⁷⁸ Namentlich die Mitwirkungspflichten Privater im Rahmen des Eintragungsverfahrens (§§ 14, 15 KGSG) sowie die Jedermann-Sorgfaltspflichten (§ 41 KGSG).

Einzelheiten zum Erfüllungsaufwand der Normadressatengruppe *Bürgerinnen und Bürger* finden sich in Abschnitt C. IV (Anwendungsbericht) bei den dort besprochenen Vorgaben sowie in den Übersichten im Anhang dieses Berichts (Teil 3 A.II.)

3. Verwaltung

Für die Verwaltung (Bund und Länder) wurde in der Nachmessung zusätzlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von **228 Tsd. Euro** pro Jahr (ex ante 780 Tsd. Euro) festgestellt. Davon entfallen auf den **Bund 105 Tsd. Euro** und auf die **Länder rund 122 Tsd. Euro**. Der Aufwandsbericht „Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz“ von 2019 hatte demgegenüber für den Bund noch einen Mehraufwand von 268 Tsd. Euro und für die Länder einen Mehraufwand von 324 Tsd. Euro ausgewiesen.⁷⁹

Die **Abweichung** der aktuellen Nachmessung zu den Ex-ante-Schätzungen sowie zu Werten des ersten Berichts erklärt sich durch **drei Effekte**:

- Zum Jahreswechsel 2018/2019 hat sich eine **Methodenänderung bei der Ermittlung der Sachkosten der Verwaltung** ergeben. Diese werden nun nicht mehr als Sachkostenpauschale pro Arbeitsstunde veranschlagt, sondern wie bei den Normadressaten *Wirtschaft* und *Bürgerinnen und Bürger* nur noch für konkrete Aufwendungen pro Fall (z.B. Porto).⁸⁰ Nach diesen Berechnungsmaßgaben wären die Werte der Ex-ante-Schätzung ebenso wie die Ergebnisse des Berichts zum Verwaltungsaufwand von 2019 entsprechend geringer ausgefallen;
- der fünfjährige Betrachtungszeitraum zeigt für viele Vorgaben sowohl gegenüber der Ex-ante-Schätzung als auch dem zunächst nur zweijährigen Betrachtungszeitraum des Aufwandberichts von 2019 in vielen Bereichen eine **Senkung der jährlichen Fallzahlen**, wobei pandemiebedingte Effekte in den letzten 18 Monaten des Berichtszeitraumes insbesondere in Verfahren mit grenzüberschreitendem Kontext den Trend verstärkt haben⁸¹ und
- die aktuelle Darstellung bezieht **keine außerhalb der Vorgabenerfüllung liegenden Beratungs- und Abstimmungsaufwände** ein, die der Bericht von 2019 auf damaligen Wunsch der Länder bei diesen gesondert erhoben und aufgeführt hatte, obwohl sie methodisch nicht als Erfüllungsaufwand in engerem Sinne anzusehen sind.⁸² Die Landesverwaltungen weisen allerdings darauf hin, dass allgemeine Beratungs- und Abstimmungsbedarfe weiterhin bestehen.

Um eine Vergleichbarkeit zwischen den 2018 erhobenen Nachmessungswerten des ersten Aufwandsberichts und nachfolgend erhobenen Werten zu erzielen, hat das Statistische Bundesamt die zum engeren Erfüllungsaufwand der Verwaltung zählenden Ergebnisse (ohne Berücksichtigung reiner Beratungsaufwände) im Laufe des Jahres 2019 für die eigene statistische Erfassung **an die neue Sachkostenberechnung angepasst**. Im so **bereinigten Vergleich** ergeben die aktuellen Nachbemessungswerte für die **Länder** eine um etwa **12 Tsd. Euro niedrigere jährliche Mehrbelastung** durch das KGSG als im

⁷⁹ Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145.

⁸⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt im Auftrag der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrates (Hrsg.), Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Wiesbaden Dezember 2018.

⁸¹ Ohne diese Effekte dürften sich die jährlichen Durchschnittsfallzahlen zwischen den Werten des Berichts zum Verwaltungsaufwand aus 2019 (s. Fn. 70) und denjenigen des aktuellen Berichtszeitraums einpendeln.

⁸² Siehe zur damaligen Darstellung den Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145, S. 12 f. Die allgemeinen Beratungsaufwände ohne spezifischen Normbezug waren dort mit jährlich 70 Tsd. Euro veranschlagt, hinzu traten Aufwände von rund 53 Tsd. Euro für Bund-Länder-Abstimmungen (Tab. C.1, Zeile 27, S. 54 f.).

Aufwandsbericht von 2019, die insbesondere auf eine (teilweise pandemiebedingte) Reduktion der Fallzahlen zurückzuführen sind. Für den **Bund** fällt die jährliche **Mehrbelastung um rund 65 Tsd. Euro geringer** aus, wobei die Reduktion zum größten Teil auf der Anpassung einer Einzelvorgabe beruht.

Einzelheiten zu Fallzahlen und Aufwänden der Normadressatengruppe *Verwaltung* finden sich nach Vorgaben differenzierend in Abschnitt C. IV (Anwendungsbericht) sowie in den Übersichten im Anhang dieses Berichts (Teil 3 A.III.)

IV. Anwendungsbericht zu ausgewählten Vorgaben

1. Abwanderungsschutz

Im Bereich des Abwanderungsschutzes hat das Kulturgutschutzgesetz verschiedene Maßnahmen eingeführt, die der Schließung von Regelungs- und Schutzlücken dienen. Gleichzeitig wurden zugunsten von Leihgeberinnen und Leihgebern sowie Eigentümerinnen und Eigentümern verschiedene Rechtsinstrumente eingeführt, die ihnen insbesondere im Hinblick auf die potentielle Einstufung ihrer Objekte als national wertvolles Kulturgut Rechtssicherheit gewähren.

Der nachfolgende Abschnitt gibt einen Überblick über die Anwendungserfahrungen in diesem Regelungszusammenhang.

a) Erweiterter Begriff „Nationales Kulturgut“, § 6 KGSG

Der mit dem Kulturgutschutzgesetz in § 6 Absatz 1 KGSG neu eingeführte Oberbegriff „nationales Kulturgut“ (zuvor ausschließlich „national wertvolles Kulturgut“) greift die Formulierung von Artikel 36 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union⁸³ und Artikel 2 Nummer 1 der EU-Rückgabeberichtlinie für Kulturgut⁸⁴ auf. Er bezweckte die Öffnung des europa- und völkerrechtlich verankerten Schutzes von nationalem Kulturgut für einen erweiterten Kreis von Kulturgütern in öffentlichen Sammlungen (§ 6 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 KGSG), ohne dass diese wie die „national wertvollen Kulturgüter“ einem formalisierten Eintragungsverfahren unterworfen werden müssten.⁸⁵ Hierdurch soll erreicht werden, dass neben eigentumsrechtlichen Ansprüchen auch die spezifischen Rechtsansprüche des EU- und Völkerrechts über die Rückgabe von unrechtmäßig verbrachtem nationalem Kulturgut für diesen Kreis gesetzlich geschützter Kulturgüter geltend gemacht werden können. Dabei wird das auf einer Eintragung in eines der von den Ländern geführten Verzeichnisse national wertvollen Kulturgutes basierende Listenprinzip durch das Kulturgutschutzgesetz fortgeführt, jedoch stellt es seit dessen Inkrafttreten nur noch eine Untergruppe des Oberbegriffs „nationales Kulturgut“ dar (§ 6 Absatz 1 Nummer 1 KGSG). Eine inhaltliche Erweiterung des Begriffs für eingetragenes Kulturgut (§ 6 Absatz 1 Nummer 1 KGSG) ist gegenüber den Vorgängerregelungen des früheren Rechts (seit 1955) damit ausdrücklich nicht verbunden.

⁸³ ABl. C 202 v. 7. Juni 2016, S. 47.

⁸⁴ Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (ABl. L 159 v. 28. Mai 2014, S.1).

⁸⁵ Leihgeberinnen und Leihgeber sowie Deponentinnen und Deponenten können den gleichen Schutzstatus für die Dauer der Überlassung ihrer Kulturgüter an eine entsprechende Einrichtung durch ihre Zustimmung erreichen. Siehe hierzu nachfolgend Seite 34 ff. (Temporärer Schutzstatus für Leihgaben).

aa) Gesetzlicher Schutz öffentlicher Sammlungen, § 6 Absatz 1 KGSG

(1) Hintergrund

§ 6 Absatz 1 Nummern 2 bis 4 KGSG erfassen als „nationales Kulturgut“ solches Kulturgut, das sich im öffentlichen Eigentum und im Bestand einer öffentlich-rechtlichen bzw. überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierten Kulturgut bewahrenden Einrichtung befindet oder Teil einer Kunstsammlung des Bundes oder der Länder ist. Die generelle Unterschützstellung bestimmter Kulturgüter ex lege ist dabei im europäischen Sekundärrecht ausdrücklich als Option vorgesehen.⁸⁶

Die durch das Kulturgutschutzgesetz getroffene Regelung verfolgt verschiedene Ziele: So ersetzt sie in diesem Bereich das Erfordernis der Einzeleintragung, um die Einrichtungen von der Wahl zu befreien, ihre Bestände mit hohem organisatorischen und personellen Aufwand zu selektieren und einzelne Sammlungsstücke bzw. –teile als wertiger einzustufen als andere oder auf den Schutzstatus zu verzichten.⁸⁷ Zugleich sollte die Neuregelung die Rückgabemechanismen (§§ 69, 70 KGSG) nach EU⁸⁸- und Völkerrecht⁸⁹ nutzbar machen. In Deutschland fiel vor dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes nur Kulturgut, das in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragen wurde, unter den Schutz dieser Rückgabemechanismen. Durch die Einbeziehung öffentlicher Sammlungen sollten deren Schutzbereiche bestmöglich nutzbar gemacht werden und so insbesondere die in der EU-Rückgaberichtlinie enthaltenen Rückgabeansprüche, deren Verjährungsfristen im Verhältnis zum klassischen Eigentums-herausgabeanspruch mit 75 Jahren erheblich länger ausfallen, für diese Kulturgüter eröffnet werden.⁹⁰

Um den Einrichtungen weiterhin im Rahmen ihrer eigenen gesetzlichen oder satzungsmäßigen Rechtsgrundlagen die freie Verfügung über die Zusammensetzung ihrer Sammlungen zu ermöglichen, bleiben diese frei, Teile aus ihrem Bestand auszusondern. Nach ordnungsgemäßer Aussonderung verlieren die betreffenden Objekte automatisch den Status nach § 6 Absatz 1 Nummern 2 bis 4 KGSG.

⁸⁶ Die Richtlinie 2014/60/EU (s.o.) definiert als „Kulturgut“ in Artikel 2 Nummer 1 „einen Gegenstand, der vor oder nach der unrechtmäßigen Verbringung aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats nach nationalen Rechtsvorschriften oder Verwaltungsverfahren im Sinne des Artikels 36 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union von diesem Mitgliedstaat als ‚nationales Kulturgut von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert‘ eingestuft oder definiert wurde.“

⁸⁷ Eine solche Auswahl, so die Befürchtung, könne zu einer unerwünschten „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ innerhalb des Bestands führen, vgl. Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz v. 26. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/13378, S. 25.

⁸⁸ Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (ABl. L 159 v. 28. Mai 2014, S. 1).

⁸⁹ Übereinkommen vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut, BGBl. 2007 II S. 626.

⁹⁰ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 44.

(2) Anwendungserfahrungen

Das Wichtigste in Kürze

- Für die öffentlichen Kulturgut bewahrenden Einrichtungen hat die Statusänderung ihrer Sammlungsbestände keine nennenswerte Auswirkung auf die tägliche Arbeit.
- Das gilt im Regelfall auch für die gesetzliche Höchstfrist von fünf Jahren für vorübergehende Ausfuhren nationalen Kulturgutes.
- Gut ein Drittel der Einrichtungen bewerten den Statuswechsel ausdrücklich positiv. Relevante Aufwandsveränderungen sind für die Einrichtungen mit der Statusänderung nicht verbunden.
- Eine Rückforderung eines Kulturgutes im Ausland nach dem Abhandenkommen aus einer Kulturgut bewahrenden Einrichtung ist im Berichtszeitraum nicht erforderlich geworden.
- Allerdings berichten 20 % der befragten Einrichtungen von versuchten oder vollendeten Diebstählen zwischen August 2016 und Juni 2020 und ungeklärtem Verbleib des Sammlungsguts.

In der mit der Erweiterung des Begriffs „nationales Kulturgut“ verbundenen gesetzlichen Statusänderung für Kulturgut in öffentlichen Sammlungen sieht die Hälfte aller betroffenen antwortenden Einrichtungen (n = 245) keine für sie relevanten Auswirkungen. Gut ein Drittel der Einrichtungen bewerten den Statuswechsel allerdings ausdrücklich positiv und begrüßen es, keine individualisierten Eintragungsverfahren mehr durchführen zu müssen. Lediglich 2 % sehen mehr Nachteile durch die Änderung als Vorteile.⁹¹

Eine wesentliche Veränderung des **individuellen administrativen Aufwands** für die Beantragung von Ausfuhrgenehmigungen infolge der Statusänderung konnte im Rahmen der Befragung der Einrichtungen nicht verzeichnet werden: Knapp 35 % der betroffenen Einrichtungen (n = 243) gaben an, ihr individueller Aufwand habe sich insoweit nicht geändert, 5 % sahen eine Verringerung. Weitere 14 % sahen für ihre Einrichtung eine Aufwandssteigerung, wobei jedoch keine näheren Informationen zu Gründen und Ausmaß der angegebenen Aufwandssteigerung vorliegen. 46 % machten keine Angaben zur Änderung ihres administrativen Aufwands.

Die von einigen Einrichtungen berichtete Aufwandssteigerung ergibt sich möglicherweise daraus, dass sich die betreffende Einrichtung infolge der gesetzlichen Statusänderung ihres Bestandes erstmals mit der Frage der Ausfuhrgenehmigungspflicht auseinandersetzen musste und/ oder (noch) keine allgemeine offene Genehmigung nach § 25 KGSG besitzt. Vor dem Hintergrund der inzwischen bereits weitreichenden Nutzung der Allgemeinen offenen Genehmigung (s. § 25 KGSG) und der nur noch geringen Anteile der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen an den jährlich beantragten Einzelausfuhrgenehmigungen zeichnet sich trotz der mit der Statusänderung verbundenen Ausweitung von Genehmigungserfordernissen **insgesamt eine Aufwandsentlastung** der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen im Kontext der Ausfuhrgenehmigungen ab.⁹²

Dass die temporäre Ausfuhr von Bestandsobjekten infolge des gesetzlichen Status als nationales Kulturgut der **Höchstfrist von fünf Jahren** unterliegt (§§ 22, 25 i.V.m. § 2 Absatz1 Nummer 18 Buchstabe a

⁹¹ 15 % der antwortenden Einrichtungen gaben keine Bewertung ab.

⁹² Siehe dazu näher Seite 66 ff., Erfüllungsaufwand der Allgemeinen offenen Genehmigung.

KGSG), stellt nach den Befragungsergebnissen für die meisten Einrichtungen keine gewichtige Einschränkung dar: Für 43 % (n= 242) der antwortenden Einrichtungen ist die gesetzliche Höchstfrist unproblematisch, weitere 54 % machten diesbezüglich keine Angaben. Nur für die Zwecke von 3 % der antwortenden Einrichtungen ist die Höchstfrist von fünf Jahren regelmäßig zu kurz. Sie wünschen sich größere Flexibilität, um auch länger andauernde Leihgaben aus dem eigenen Bestand, die z.B. mit Forschungs- und/ oder Restaurierungsprojekten verknüpft sind, einfacher ermöglichen zu können.

Die überwiegende Mehrheit von 71% der antwortenden Einrichtungen (n= 244) berichtet auch keine weiteren, aus der Statusänderung resultierende Folgen für ihre Arbeit. Soweit solche Folgen doch gesehen wurden (6 %), werden diese zum Teil als negativ (nicht näher spezifizierter organisatorischer und bürokratischer Aufwand), teils aber auch als ausdrücklich positiv empfunden (Erweiterung des Schutzes als stärkendes Argument im Rahmen ihrer Sammlungsarbeit und zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe des Kulturguterhalts).

Die mit dem Status als nationales Kulturgut zugleich eröffnete Möglichkeit, die Rückgabe von unrechtmäßig ins Ausland gelangten Kulturgütern (z.B. nach einem Diebstahl) im Bedarfsfall nicht nur zivilrechtlich, sondern auch nach den spezifischen EU- und völkerrechtlichen Bestimmungen durchzusetzen, ist mangels Anwendungsfalls bislang noch nicht umgesetzt worden. Für den Beobachtungszeitraum seit Inkrafttreten der Statusänderung durch das Kulturgutschutzgesetz berichten jedoch knapp 20 % der antwortenden Einrichtungen (n= 245) von **versuchten oder erfolgten Diebstählen** unterschützgestelltem Sammlungsguts. Von diesen waren wiederum zwei Drittel einmal und ein Drittel sogar mehrfach betroffen. Zwei Drittel (n= 6) der antwortenden *Ermittlungsbehörden* gaben an, dass es nach ihrer Kenntnis in den vergangenen fünf Jahren zu entsprechenden Vorkommnissen (Diebstähle oder Diebstahlversuche) in relevanten Institutionen gekommen sei. Die (nichtöffentliche) bundesweite Kunstfahndungsdatenbank der Polizei erfasse für den Beobachtungszeitraum 49 Objekte aus 17 Vorfällen, wobei davon auszugehen sei, dass tatsächlich noch weitaus mehr Fälle vorlägen, da z.B. Versuche nicht stets der Datenbank gemeldet würden oder Diebstähle, z.B. aus Depots oder Archiven, oftmals erst spät bemerkt würden.⁹³

(3) Fazit und Empfehlung

Aus der Befragung wird erkennbar, dass die Mehrheit der antwortenden Einrichtungen – abgesehen von der Befreiung vom Erfordernis der Einzeleintragung – in ihrer täglichen Arbeit kaum praktische Auswirkungen der Statusänderung wahrnehmen. Gleichzeitig erscheint die gesetzliche Unterschützstellung der Sammlungsbestände vor dem Hintergrund der in der Befragung berichteten und der medial bekannt gewordenen⁹⁴ Diebstähle und Diebstahlversuche als sinnvolle Ergänzungsmaßnahme,

⁹³ Die Polizeiliche Kriminalstatistik 2019 (PKS Bundeskriminalamt, abrufbar unter https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2019/pks2019_node.html [zuletzt abgerufen: 7. Februar 2022]) weist für die letzten zehn Jahre jeweils zwischen 1.400 und 2.400 Diebstähle von Antiquitäten, Kunst- und sakralen Gegenständen pro Jahr in Deutschland aus. Diese wird jedoch nicht nach Geschädigten aufgeschlüsselt, sodass sie für die Frage der Diebstähle speziell aus (öffentlichen) Kulturgut bewahrenden Einrichtungen keine näheren Anhaltspunkte bietet.

⁹⁴ Zu nennen sind etwa der Diebstahl der Goldmünze *Big Maple Leaf* aus dem Bodemuseum in Berlin (2017), des Diadems der badischen Großherzogin Hilda und einer wertvollen Barockschnitzerei aus Elfenbein aus dem Badischen Landesmuseum in Karlsruhe (beides 2017) sowie der Juwelen aus dem Grünen Gewölbe in Dresden (2019). Nur knapp gescheitert ist 2019 der Diebstahl des Trierer Goldschatzes aus dem Rheinischen Landesmuseum in Trier.

die notwendige rechtliche Vorkehrungen dafür trifft, dass im Falle des Falles der bestehende internationale Rechtsrahmen für die Wiedererlangung eines abhanden gekommenen Kulturguts ausgeschöpft werden kann.

Hinsichtlich der grenzüberschreitenden Gewährung von Leihgaben bewirkt der Schutzstatus faktisch eine Beschränkung der Ausfuhrdauer auf fünf Jahre. Obwohl dies nach den Ergebnissen der Befragung nur für die wenigsten Einrichtungen problematisch ist, existieren in der Praxis dennoch Kooperationsmodelle, die neben der Überlassung zum Zwecke der Publikumspräsentation aufwendige, häufig vorab durchzuführende, Forschungs- und Restaurierungsprojekte einschließen und deshalb zeitlich über den genannten Zeitraum hinausreichen können. Um solcherart grenzüberschreitende Kooperationsmodelle auch für Sammlungsobjekte mit dem Status *Nationales Kulturgut* zu erleichtern, kann vorbehaltlich einer näheren Bedarfsklärung eine zeitliche Flexibilisierung der Ausfuhrvorschriften für derartige Zwecke erwogen werden.

Da im Übrigen keine wesentlichen Nachteile der gesetzlichen Einstufung der Sammlungsbestände als nationales Kulturgut für die Arbeit der Einrichtungen berichtet werden, besteht kein weiterer Regelungs- oder Anpassungsbedarf.

bb) Temporärer Schutzstatus für Leihgaben, Unterrichtungspflichten, § 6 Absatz 2 KGSG

(1) Hintergrund

§ 6 Absatz 2 KGSG regelt, dass Leihgaben, die einer öffentlich getragenen oder überwiegend öffentlich finanzierten Kulturgut bewahrende Einrichtung im Sinne von Absatz 1 Nummer 2 oder 3 gewährt werden, auf der Grundlage einer jederzeit widerrufbaren Zustimmung der Leihgebenden (einschl. DepONENTEN) für die Zeit des bestehenden Leih- oder Depositavertrags als „nationales Kulturgut“ gelten.

Zweck der Regelung ist es, auch für Leihgaben den gleichen rechtlichen Schutzstatus zu erzielen, den der einrichtungseigene Bestand von Gesetzes wegen erhält. Mit einer Zustimmung zu einer solchen temporären Gleichstellung können im Falle eines Abhandenkommens (z.B. infolge eines Diebstahls) auch private Leihgebende von den speziellen Rückgabeansprüchen auf der Basis europa- und völkerrechtlicher Regelungen profitieren.⁹⁵ Da dieser Schutz ohne Zustimmung der Leihgebenden nicht greift, ist es nach § 6 Absatz 2 Satz 3 KGSG Aufgabe der entleihenden Einrichtung, die Leihgebenden über die Möglichkeit der Zustimmung und die Rechtsfolgen des Verzichts zu unterrichten.

(2) Anwendungserfahrungen

Das Wichtigste in Kürze

- Die Praxis der Unterrichtung nach § 6 Absatz 2 Satz 3 KGSG ist bislang lückenhaft.
- Informierte Leihgeberinnen und Leihgeber nehmen das Angebot der temporären Unterschutzstellung jedoch ganz überwiegend an.
- Besondere Auswirkungen der Unterrichtung auf die individuelle Leihgabebereitschaft (positiv oder negativ) sind nicht erkennbar.

⁹⁵ Siehe dazu oben Seite 31 ff. (Gesetzlicher Schutz öffentlicher Sammlungen).

(a) Umsetzung der Unterrichtspflicht durch die Einrichtungen

Die Befragung legt nahe, dass die Unterrichtung durch die verpflichteten Einrichtungen in der Breite bislang noch nicht so umfassend erfolgt, wie vorgesehen.

Während die Hälfte der betroffenen *Einrichtungen* (n = 164) Angaben zur Art und Weise der von ihnen vorgenommenen Unterrichtung machten, gab immerhin ein Drittel an, ihnen sei die Unterrichtspflicht bis zur Befragung gar nicht bekannt gewesen.⁹⁶

Die Teilnehmenden der Befragtengruppe der *Sammlerinnen und Sammler* erklärten spiegelbildlich zu mehr als zwei Dritteln (n = 54), keine Informationen erhalten zu haben. Nur 10 % bestätigen, entsprechend unterrichtet worden zu sein.⁹⁷

Als **Mittel zur Unterrichtung** nutzen die *Einrichtungen* überwiegend das individuelle Anschreiben und/oder ergänzende Hinweise in den Vertragsunterlagen. Ein Merkblatt oder eine Musterunterrichtung nutzt nur die Hälfte der antwortenden Einrichtungen (n = 60), 40 % vollziehen die Unterrichtung mit anderen Mitteln, wie z.B. durch persönliche Gespräche.

Der **Adressatenkreis** der Unterrichtung variiert. Etwa ein Drittel der antwortenden *Einrichtungen* (n = 58) gab an, grundsätzlich alle Leihgebenden unabhängig von Ursprung, Dauer und Zeitpunkt der Leihgabe nach § 6 Absatz 2 Satz 3 KGSG zu informieren, 25 % machten keine Angaben zum Unterrichtsumfang. Die übrigen Einrichtungen gaben unterschiedliche Vorgehensweisen an, die zum Teil eine Unterscheidung nach zeitlichen Aspekten (Dauer der Leihgaben), Ursprung der Leihgabe (aus dem In- oder Ausland, von privaten oder öffentlichen Leihgebenden) oder nach Alt- und Neuverträgen beinhaltete. Dementsprechend merkten auch einzelne *Sammlerinnen und Sammler* im Rahmen der Befragung an, dass nicht bei allen Leihgaben Unterrichtungen vorgenommen würden.

Die **Qualität der Information** wurde nur von einer sehr kleinen Gruppe privater *Sammlerinnen und Sammler* (n = 5) bewertet. Diese empfanden die ihnen zur Verfügung gestellten Informationen zwar als umfangreich, jedoch nicht immer als verständlich.

(b) Zustimmung zur temporären Unterschutzstellung

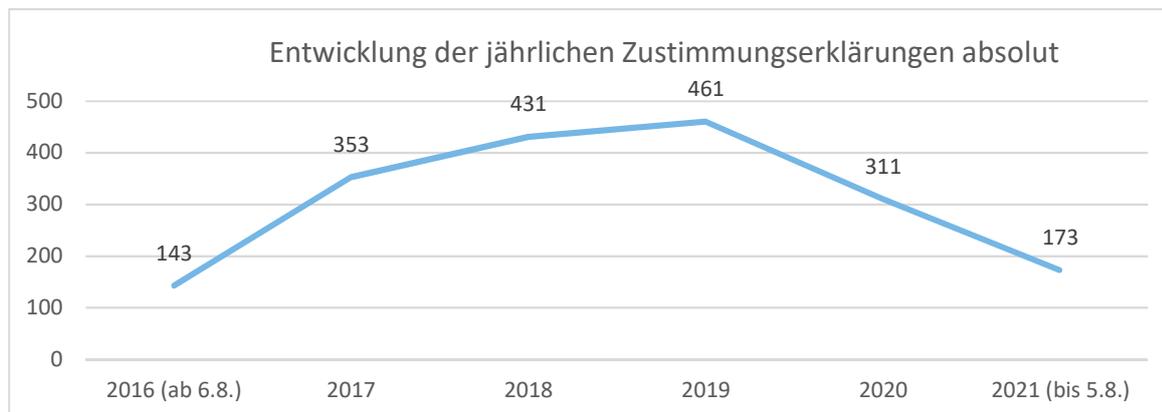
Die Mehrheit (61 %) der antwortenden privaten *Sammlerinnen und Sammler* (n = 54) äußerten sich nicht zur grundsätzlichen Attraktivität der Option eines temporären Schutzes nach § 6 Absatz 2 KGSG. Etwa ein Viertel sieht in der Möglichkeit keinen Mehrwert (u.a. angesichts vorrangiger Kriterien wie Sicherheit, Klima und Fachkompetenz), nur gut 13 % begrüßen die Regelung ausdrücklich.

Dennoch verzeichneten unterrichtende Einrichtungen im Mittel eine Zustimmungquote zwischen 63 % und 69 % (n = 16) in den Jahren seit Inkrafttreten des Gesetzes. Damit scheinen tatsächlich durchgeführte Unterrichtungen überwiegend zu einer positiven Rückmeldung der Leihgebenden zu führen. Erkennbar ist zudem, dass die jährlichen Zustimmungen in absoluten Zahlen seit der Einführung der Option im August 2016 stetig angestiegen sind, bis sie ab 2020 pandemiebedingt aufgrund des weitgehenden Stillstandes des Ausstellungsbetriebs einen deutlichen Einbruch erfahren haben.

⁹⁶ Weitere 28 % machten keine Angaben.

⁹⁷ Weitere ca. 20 % machten keine Angaben.

Abbildung 3 – Zustimmungserklärungen nach § 6 Absatz 2 KGSG



Vor dem Hintergrund der zuvor dargestellten zurückhaltenden Bewertung durch die befragten Sammlerinnen und Sammler sowie der von ihnen angegebenen geringen Unterrichtsquote (siehe Abschnitt (a)), lässt die hohe Zustimmungsquote der Unterrichteten darauf schließen, dass gerade die erläuternde Unterrichtung durch die leihnehmende Einrichtung der Schlüssel zur Vermittlung des Inhalts und Mehrwerts des Angebots ist.

(c) Leihgabebereitschaft

Die unterrichtenden Einrichtungen berichten knapp zur Hälfte (46 %, n = 59) keine besonderen Auswirkungen (positiv oder negativ) der Unterrichtung auf die individuelle Leihgabebereitschaft festgestellt zu haben; ca. 41 % machten insoweit keine Angaben. Die restlichen 13 % sehen sowohl positive (u.a. Stärkung des Vertrauens in die Einrichtungen, Erhöhung der Leihgabebereitschaft) als auch negative Folgen (u.a. Skepsis bei Privatsammlern, vereinzelt Abzug/Nichtgewährung von Leihgaben) der Unterrichtung. Einzelne Einrichtungen berichten dabei aber auch, dass sich die anfängliche Skepsis einiger Leihgebender im Laufe der Zeit deutlich zum Positiven gewandelt habe.

Die geringen Auswirkungen der Unterrichtungspflicht auf die Bereitschaft zur Überlassung von Leihgaben entspricht auch einer allgemeineren Beobachtung: Die teilnehmenden Kulturgut bewahrenden Einrichtungen sehen seit bzw. durch das Kulturgutschutzgesetz ganz überwiegend keine Veränderung bei der allgemeinen Bereitschaft zur Gewährung von Leihgaben: Nur 6 % der antwortenden Einrichtungen (n = 197) geben an, insoweit negative Veränderungen bemerkt zu haben, die sich vor allem in gestiegenem Akquiseaufwand manifestierten. Die betroffenen Einrichtungen nennen als Grund hierfür die Verunsicherung einiger privater Leihgebender im Hinblick auf die Wiederausfuhr - wohl insbesondere vor dem Hintergrund der befürchteten Eintragung der Leihgabe in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes. Obwohl kein Fall bekannt ist, in welchem die temporäre Leihgabe eines Kulturgutes an eine Einrichtung in der Bundesrepublik je zu einer Eintragung dieser Leihgabe in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes geführt hätte und sich die restriktive Eintragungspraxis der letzten Jahrzehnte auch unter dem Kulturgutschutzgesetz nicht geändert hat, zeigt sich hier, dass die teils kontroversen öffentlichen Debatten des Gesetzgebungsverfahrens bei einigen Eigentümerinnen und Eigentümern noch immer nachhallen.

(3) Erfüllungsaufwand

Die Option der temporären Unterschutzstellung per Zustimmung der Leihgebenden hat das Kulturgutschutzgesetz neu eingeführt. Der hieraus resultierende Erfüllungsaufwand ist somit vollumfänglich auf das Kulturgutschutzgesetz zurückzuführen.

Die Nachmessung des Erfüllungsaufwands in Zusammenhang mit der Unterrichtungspflicht nach § 6 Absatz 2 Satz 3 KGSG, der Zustimmung und deren Verarbeitung ergab

- für die **Verwaltung** (hier: **Länder**) einen Erfüllungsaufwand von **13 Tsd. Euro** jährlich infolge der Verarbeitung der Zustimmungen;
- für die Wirtschaft (hier: **Kulturgut bewahrende Einrichtungen**) als Unterrichtungspflichtige einen jährlichen Erfüllungsaufwand von **5 Tsd. Euro** sowie als zustimmende Leihgebende einen Aufwand von weiteren **0,3 Tsd. Euro** pro Jahr;
- für **Bürgerinnen und Bürger** als Leihgebende einen Zeitaufwand von **17 Stunden** pro Jahr.

Eine spezifische Ex-ante-Schätzung lag jeweils nicht vor.

Die aktuelle Berechnung zeigt nachfolgende Tabelle:

Tabelle 5 - Temporäre Unterschützstellungsmöglichkeit für Leihgaben - Erfüllungsaufwand aus Unterrichtungspflicht und Zustimmungen

Adressaten/ Vorgaben	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Erfüllungsaufwand jährlich (in Tsd. Euro)
Verwaltung (Rücklauf Zustimmungen)	374	35	58, 10*	13
Wirtschaft (Kulturgut bewahrende Einrichtungen)				5
Unterrichtung	575	10	50, 50**	5
Zustimmung als Leihgebende	112	4	34, 30***	0,3
Bürgerinnen und Bürger			Erfüllungsaufwand jährlich (in Stunden)	
Zustimmung	262	4		17

* höherer Dienst, Länder.

** WZ 2008 R91 – Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten, hohes Qualifikationsniveau

*** WZ 2008 R91 – Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten, Durchschnittslohnsatz

Eine Steigerung dieser Aufwände ist zu erwarten, wenn die Zahl der vollzogenen Unterrichtungen und zustimmenden Rückläufe zukünftig weiter ansteigt.

(4) Fazit und Empfehlung

Die Befragung zur Unterrichtungspflicht nach § 6 Absatz 2 Satz 3 KGSG zeigt, dass diese in der Praxis lückenhaft ist und in unterschiedlichem Umfang erfolgt. Bei der absoluten Zahl der jährlichen Zustimmungen sind allerdings kontinuierliche Anstiege sichtbar, die sich durch weiterreichende Umsetzung der Unterrichtungspflichten durch die Einrichtungen ergeben, nachdem diese zum Teil wegen befürchteter negativer Reaktionen der Leihgebenden zunächst äußerst zurückhaltend auf die Unterrichtungspflicht reagiert hatten. Wie die aktuellen Befragungsergebnisse zeigen, führen die Unterrichtungen jedoch zu hohen Zustimmungsquoten und wirken sich nur äußerst selten negativ auf die Leihgebereitschaft aus. Sofern also eine entsprechende Unterrichtung erfolgt, kann der Mehrwert den Leihgebenden offenbar erfolgreich vermittelt werden.

Modus und Mittel der Unterrichtung sollten dennoch weiter verbessert werden, um ein Maximum von Leihgebenden zu erreichen. Sowohl bei den Einrichtungen als auch bei Leihgebenden besteht weiterhin ein nicht unwesentliches Informationsbedürfnis über Gegenstand und Zielsetzung der temporären Unterschützstellung. Ziel sollte deshalb sein, zunächst die Einrichtungen selbst umfassend über ihre Unterrichtungspflicht zu informieren und ihnen eine einfach realisierbare (Standard-) Ansprache mit klarem Informationsgehalt an die Hand zu geben. Entsprechende Informationsangebote und Arbeitshilfen stehen bereits - teils sogar mehrsprachig - zur Verfügung, werden aber offenbar noch nicht flächendeckend genutzt.

Als Best Practice-Beispiel kann das Vorgehen des Freistaates Sachsen und der dort angesiedelten Einrichtungen dienen. Auf diese entfallen derzeit allein etwa zwei Drittel aller Zustimmungserklärungen. Dort wurden Museen in öffentlicher Trägerschaft oder überwiegend öffentlicher Finanzierung sowie kommunale Träger in Informationsveranstaltungen über den Inhalt des Angebotes an die Leihgebenden und ihre Unterrichtungspflicht informiert. Ihnen wurde außerdem ein Musterformular zur Verfügung gestellt, das diese gesetzlichen Unterrichtungspflichten erfüllt und die Möglichkeit einer Zustimmung des Leihgebenden an das zuständige Ministerium vorsieht. Das Formular wird den Vertragsunterlagen aktueller Leihverträgen regelmäßig beigelegt und führt zu hohen Zustimmungsrückläufen. Die Entwicklung in Sachsen zeigt die Bedeutung und positive Auswirkung von gezielter, klarer Information sowohl der unterrichtungspflichtigen Einrichtungen als auch anschließend der Begünstigten durch die Einrichtungen.

Mit ähnlichen Maßnahmen könnten unterrichtungspflichtige Einrichtungen in ganz Deutschland mit standardisiertem Aufwand effizient ähnliche Ergebnisse erzielen. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien wird zu diesem Zweck gemeinsam mit den Kulturbehörden der Länder und unter Einbeziehung der Museumsverbände geeignete Maßnahmen zur weiteren Verbreitung der bereits vorhandenen Informationsangebote und Arbeitshilfen erörtern.

Gleichzeitig ist anzuerkennen, dass die Umsetzung einer individuellen Unterrichtung in bereits laufenden, teils Jahrzehnte alten Leih- und Depositaverhältnissen häufig nicht⁹⁸ oder nur mit deutlich mehr Aufwand realisierbar ist als bei Neuverträgen. Um auch diesen Leihgebenden die Möglichkeit des Schutzes zu eröffnen, dabei jedoch die personellen und organisatorischen Ressourcen der betreffenden Einrichtungen nicht zu überfordern, sollten im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Unterrichtungspflicht gemeinsam mit den Einrichtungsverbänden Modi der vereinfachten (ggf. öffentlichen) Unterrichtung für Leihgaben aus Altverträgen entwickelt werden.

b) Rechtssicherheit für Eigentümer/-innen und Leihgeber/-innen

aa) Eintragungsverzicht bei Rückkehr, § 10 Absatz 1 KGSG

(1) Hintergrund

§ 10 Absatz 1 KGSG formuliert eine im früheren Recht nicht enthaltende Möglichkeit des Verzichts der Eintragung eines Kulturguts in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes, wenn dieses sich mehr als fünf Jahre vor Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes außerhalb des Bundesgebietes befunden hat und nunmehr wieder in dieses eingeführt werden soll. Die Regelung bezweckt, die Rückkehr von

⁹⁸ Insbesondere bei vielen Jahrzehnte alten Deposita in öffentlichen Archiven auf dem Gebiet der östlichen Bundesländer lassen sich infolge der Verwerfungen durch den Zweiten Weltkrieg und des Systemwechsels in der ehemaligen DDR Eigentumsberechtigte und deren Kontakte oftmals kaum mehr nachvollziehen.

Kulturgütern mit engem Bezug zur Bundesrepublik Deutschland zu fördern, wenn eine solche Rückkehr wegen Eintragungsbefürchtungen bislang unterbleiben ist. Voraussetzung der Befreiung ist, dass die Öffentlichkeit von der Rückkehr des Kulturguts nach Deutschland mindestens fünf Jahre Nutzen ziehen kann – sei es durch seine Ausstellung in einer Kulturgut bewahrenden Einrichtung oder durch seine Zugänglichkeit zu Forschungszwecken.

Diese durch § 10 Absatz 1 KGSG beschriebene Eintragungsfreistellung war im ursprünglichen Regierungsentwurf zum Kulturgutschutzgesetz neben der rechtsverbindlichen Rückgabebezug⁹⁹ das einzige Instrument zur Sicherung von Eigentümer- und Leihgeberinteressen. Im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens traten jedoch die Bestimmungen des § 10 Absatz 7 KGSG (Zusicherung der Nichteintragung von Leihgaben aus dem Ausland)¹⁰⁰ und § 14 Absatz 7 KGSG (Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit, sog. Negativattest)¹⁰¹ hinzu.

(2) Anwendungserfahrungen

Das Wichtigste in Kürze

- Die Zusicherung nach § 10 Absatz 1 KGSG hat in der Gesetzesanwendung keine praktische Relevanz. Unter den befragten *Sammlerinnen und Sammlern* als potenzielle Leihgebende ist sie nur einem Drittel überhaupt bekannt.
- Immerhin 40 % der *Kulturgut bewahrenden Einrichtungen* und der informierten *Sammlerinnen und Sammler* sehen das Angebot als theoretisch attraktives Angebot an.
- Sie kritisieren jedoch ebenso wie die *Landeskulturbehörden* ein kaum verständliches Verhältnis zu sonstigen Sicherungsmöglichkeiten des Gesetzes - auch im Hinblick auf die strengen inhaltlichen Anforderungen. Insgesamt wird die Regelung daher als zu komplex und nicht praxisrelevant empfunden.

Die Bestimmung ist während der ersten fünf Geltungsjahre seit dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes in der praktischen Anwendung weitestgehend ohne Relevanz geblieben. Von keinem der für die Zusicherung zuständigen Bundesländer wurde die Vornahme einer entsprechenden Zusicherung berichtet.

Verständlichkeit und praktische Relevanz der Vorschrift halten die *zuständigen Behörden* ganz überwiegend für gering bis mäßig. Sie verweisen wiederholt darauf, dass diese Zusicherungsmöglichkeit unnötig und nicht attraktiv sei, da in das Kulturgutschutzgesetz verschiedene (Neu)Regelungen mit vergleichbarer Zielsetzung aufgenommen worden seien (Zusicherung nach § 10 Absatz 7 KGSG, Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit nach § 14 Absatz 7 KGSG). Diese böten Leihgebenden und Leihnehmenden fast immer praktikablere und interessengerechtere Optionen. Aufgrund der mangelnden praktischen Relevanz sei die Norm zudem wenig bekannt und für Adressaten oftmals nur schwer verständlich. Infolgedessen wirkten die Regelungen für Leihgebende und Leihnehmende hinsichtlich ihrer konkreten Bedeutung, Anwendung und Auswirkung kaum abschätzbar, was zu zusätzlicher Zurückhaltung führe. Der geforderte Mindestzeitraum der Leihgabe von fünf Jahren sei selbst für große Häuser oft nicht praktikabel, z.B. wenn ein Werk eigentlich nur für eine bestimmte Sonderausstellung angefragt werden solle.

⁹⁹ Siehe unten Seite 122 ff.

¹⁰⁰ Siehe unten Seite 127 ff.

¹⁰¹ Siehe nachfolgend Seite 40 ff.

Aus dem Kreis der *Kulturgut bewahrenden Einrichtungen* sehen immerhin knapp 40 % der antwortenden Einrichtungen (n = 194) die Zusicherungsoption zumindest theoretisch als attraktives Angebot an, um hochkarätige Werke als Leihgaben zurück in die Bundesrepublik zu holen, rund 60 % gaben allerdings keine Bewertung ab.

Einzelne befragte Einrichtungen halten die Regelung für ausdrücklich unattraktiv, da Leihgebende die Vorgaben, die mit der Zusicherung nach § 10 Absatz 1 KGSG verbunden seien, als Einschränkungen empfänden und sich nicht auf lange Mindestzeiträume festlegen wollten. Auch sie weisen darauf hin, die Norm sei kompliziert formuliert, weshalb Leihgebende fürchteten, mögliche unerwünschte Rechtsfolgen nicht ausreichend zu überblicken.

Der Eindruck untergeordneter Bedeutung wird von den privaten *Sammlerinnen und Sammlern* bestätigt. Die Hälfte (n = 91) gab an, diese Zusicherungsoption gar nicht zu kennen, nur knapp 30 % bestätigten ihre Kenntnis.

Von den informierten Teilnehmenden (n = 26), halten immerhin 42 % die Zusicherung für ein grundsätzlich attraktives Angebot, während nur rund 27 % der gegenteiligen Auffassung sind.¹⁰² Letztere begründen ihre ablehnende Haltung u.a. mit der zeitlichen Befristung der Zusicherung und der damit einhergehenden Unsicherheit hinsichtlich der Stabilität des Rechtsrahmens.¹⁰³

(3) Fazit und Empfehlung

Wesentlicher Kritikpunkt der Befragungsteilnehmenden an der Zusicherung nach § 10 Absatz 1 KGSG ist ihr enger, häufig als unverständlich empfundener Regelungsgehalt im Verhältnis zu anderen Zusicherungsformen des Kulturgutschutzgesetzes. Das Instrument wird daher überwiegend als mäßig attraktiv und praktisch wenig relevant eingestuft.

Die Ursache für die geringe praktische Bedeutung und die geringe Verständlichkeit des Regelungsgehaltes liegen in der Entstehungsgeschichte der Vorschriften. Die Zusicherungsregelung des § 10 Absatz 1 KGSG ist vor dem Hintergrund der Diskussionen rund um die Novellierung des Kulturgutschutzrechtseinzuordnen. Sie sollte Befürchtungen privater Eigentümerinnen und Eigentümer entgegenwirken, es werde nach der Novellierung zu einer Zunahme von Eintragungsverfahren nach §§ 7, 14 KGSG kommen. Ursprünglich war diese Variante der Zusicherung abgesehen von der rechtsverbindlichen Rückgabезusage (die Leihgebenden mit Sitz im Ausland zur Verfügung steht) die einzige vom Kulturgutschutzgesetz spezifisch vorgesehene Option eines verbindlichen Eintragungsausschlusses. Sie sollte bewusst auf Kulturgut beschränkt werden, welches die Bundesrepublik bereits Jahre vor der Reform des Kulturgutschutzrechts verlassen hatte, um nicht durch die neue Zusicherungsoption etwaige „Fluchtbewegungen“ ins Ausland zu belohnen und zu befördern.

Nur bei Kenntnis der vorstehend beschriebenen Entstehungsgeschichte werden Regelungsgehalt und Regelungsabsicht der Bestimmung nachvollziehbar. Aus sich heraus und im systematischen Gefüge mit den übrigen Sicherungsoptionen erschließt sich die Vorschrift den meisten Rechtsanwenderinnen und -anwendern hingegen nicht.

Im Rahmen zukünftiger Gesetzesanpassungen kann mangels praktischen Bedarfs eine gänzliche Streichung der Vorschrift erwogen werden. Die anderweitig bestehenden Sicherungsinstrumente sichern die Interessen von Leihgebenden augenscheinlich ausreichend ab.

¹⁰² 31 % machten keine Angaben.

¹⁰³ Offenbar herrscht Skepsis, inwieweit bereits bestehende Zusicherungen von etwaigen zukünftigen Gesetzesänderungen entwertet werden könnten.

bb) Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit (Negativattest), § 14 Absatz 7 KGSG**(1) Hintergrund**

Obwohl die Regelungen über die Eintragung national wertvollen Kulturguts durch das Kulturgutschutzgesetz bereits seit Jahrzehnten bestehen, hat die im Rahmen des damaligen Gesetzgebungsverfahrens geführte öffentliche Diskussion die Eintragungsmöglichkeit neuerlich in das Bewusstsein vieler Eigentümerinnen und Eigentümer von Kulturgütern gerückt. Der Gesetzgeber hat auf diese öffentliche Debatte reagiert, indem er die Möglichkeit zu einer verbindlichen Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit geschaffen hat. So wurde im parlamentarischen Verfahren die Möglichkeit in das Gesetz aufgenommen, bei der zuständigen Behörde verbindlich feststellen zu lassen, dass die Voraussetzungen einer Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturguts nach Maßgabe von § 7 KGSG nicht vorliegen. Voraussetzung ist, dass der Eigentümer bzw. die Eigentümerin nachweist, dass das Kulturgut die Alters- und Wertgrenzen des § 24 übersteigt und ein berechtigtes Interesse an der Feststellung darlegt. Spiegelbildlich zum Antragsrecht von Eigentümerinnen und Eigentümern auf Eintragung eines Kulturguts nach § 14 Absatz 1 KGSG sollte so im Interesse sowohl der Eigentümerseite, als auch des Handelsstandortes ein sogenanntes „Negativattest“ angeboten werden, welches ein Eintragungsverfahren rechtssicher ausschließt und zugleich gewährleistet, dass eine (später) beabsichtigte Ausfuhr nicht an den Bestimmungen des Abwanderungsschutzes scheitern wird.¹⁰⁴

(2) Anwendungserfahrungen**Das Wichtigste in Kürze**

- Mit im Durchschnitt rund 28 Verfahren pro Jahr wird die Feststellung über die Nichteintragungsfähigkeit des Kulturguts (Negativattest) in moderatem Umfang genutzt.
- Nur wenige der Befragungsteilnehmenden haben persönliche Erfahrungen mit dem Verfahren gesammelt. Als häufigster Grund für eine (bisherige) Nichtbeantragung wird in den Gruppen der *Sammelnden* und des *Handels* jeweils ein mangelnder Bedarf vor dem Hintergrund der jeweils vorhandenen Objekte genannt.
- Insbesondere seitens des *Handels* besteht der Wunsch, das Verfahren stärker an dessen praktischen Bedürfnisse anzupassen (Ermöglichung zeitnaher Abwicklung vor Messen und Auktionen, Antragstellung im eigenen Namen für anonyme Dritte).
- Mehrere *Länder* weisen demgegenüber auf die aufwendigen Einzelfallprüfungen hin und regen Anpassungen hinsichtlich der Wirkungsweise (insbesondere eine Befristung) und eine Konkretisierung des berechtigten Interesses an.

¹⁰⁴ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Kultur und Medien vom 22. Juni 2016, Bundestagsdrucksache 18/8908, S. 88.

(a) Vorgangszahlen

Seit der Einführung der Feststellungsmöglichkeit im August 2016 wurden 141 Anträge gestellt, **durchschnittlich 28 pro Jahr**.¹⁰⁵ Dabei wurden in 14 von 16 Ländern Verfahren zur Feststellung der Nichteintragsfähigkeit durchgeführt.¹⁰⁶

Diese wurden ganz überwiegend antragsgemäß beschieden: Nur für etwa 6 % der Anträge ist die begehrte Feststellung abgelehnt worden. Überwiegender Grund für die Zurückweisungen war in diesen Fällen die Unzulässigkeit des Antrages mangels berechtigten Interesses¹⁰⁷.

Bei der regionalen Verteilung fällt auf, dass mit mehr als 90 Fällen ein besonderer Antragschwerpunkt während des Berichtszeitraums in Hessen lag. Nach Einschätzung der zuständigen Landesbehörde lag dies u.a. an einer entsprechenden anwaltlichen Beratungspraxis. In anderen Bundesländern ist keine vergleichbare Tendenz erkennbar.

Als **Antragstellende** traten ganz überwiegend Private auf (85 % aller Verfahren). Die restlichen Anträge wurden aus dem Bereich des Handels gestellt.

Die **Beteiligung der jeweiligen Sachverständigenausschüsse** ist fakultativ (§ 14 Absatz 7 Satz 2 KGSG), wird von den zuständigen Landesbehörden jedoch mit einer Beteiligungsquote von mehr als 80 % aller Anträge breit praktiziert. Darüber hinaus wurden in einzelnen Verfahren auch anstelle des Sachverständigenausschusses auf die betreffenden Objekte spezialisierte Expertinnen oder Experten einbezogen.

(b) Bekanntheitsgrad, Gründe für Nicht-Beantragung

Obwohl die weit überwiegende Zahl der Anträge von Privaten gestellt werden, ist die Feststellungsmöglichkeit in der Gruppe der privaten *Sammlerinnen und Sammlern* weniger bekannt als den Teilnehmenden des *Handels*: Letztere sind zu zwei Dritteln (n = 44) über die Feststellungsoption informiert, bei den befragten Sammlerinnen und Sammlern traf dies nur auf gut 40 % der Teilnehmenden (n = 89) zu. Nur die wenigsten Teilnehmenden hatten zudem persönlich bereits Erfahrungen mit einem entsprechenden Antrag: Lediglich ca. 14 % der Teilnehmenden des *Handels* (n = 36) haben bereits einmal einen Antrag gestellt; aus der Befragtengruppe der *Sammlerinnen und Sammlern* traf dies auf keine/n der Teilnehmenden (n = 36) zu.

Hieraus ergibt sich, dass trotz erheblichen Überhangs bei der Antragstellerverteilung die Feststellungsmöglichkeit für private Eigentümerinnen und Eigentümern in der Breite eher wenig relevant ist und nur von einigen wenigen aktiv genutzt wird.

Als **Grund ihrer Zurückhaltung** geben die Befragten unterschiedliche Ursachen an. In der Gruppe des *Handels* wurde in etwa gleich häufig genannt:

- Unsicherheit hinsichtlich des Verfahrensausgangs (Befürchtung eines Eintragungsverfahrens),
- zu aufwendiges/ langwieriges Verfahren,

¹⁰⁵ Das durchschnittliche jährliche Antragsaufkommen hat sich somit im Vergleich zu den ersten beiden Anwendungsjahren leicht abgeschwächt, siehe Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145, S.

¹⁰⁶ In acht Bundesländern liegen die Gesamtfallzahlen zwischen einem Antrag und acht Anträgen, in drei weiteren Bundesländern wurden insgesamt 11 bis 14 Anträge registriert.

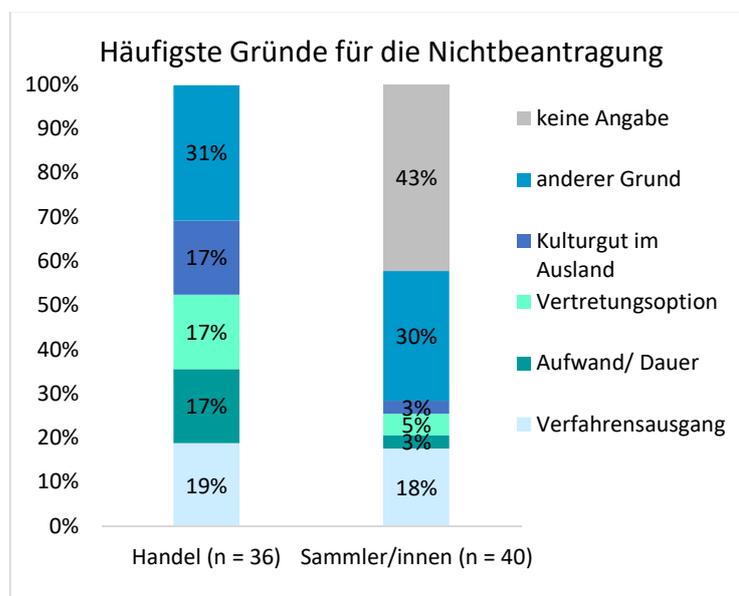
¹⁰⁷ Die Objekte erreichten nicht die erforderlichen gesetzlichen Alters- und Wertuntergrenzen bzw. kamen offenkundig nicht für eine Eintragung als national Wertvolles Kulturgut in Betracht.

- fehlende Option anstelle eines anonymen Eigentümers oder einer anonymen Eigentümerin im eigenen Namen aufzutreten und
- Kulturgut befand sich im Ausland¹⁰⁸.

Als weiterer wesentlicher Grund wurde insbesondere die bislang fehlende Notwendigkeit für eine entsprechende Feststellung bzw. die Tatsache angeführt, dass im eigenen Geschäftsfeld (namentlich: Numismatik) üblicherweise nicht mit national wertvollem Kulturgut gehandelt werde.

Die privaten *Sammlerinnen und Sammler* nannten als wesentliche Gründe ebenfalls insbesondere, dass sich noch kein Bedarf ergeben habe, dass das eigene Sammlungsfeld (konkret genannt: zeitgenössische Kunst) als national wertvolles Kulturgut nicht in Betracht komme bzw. dass der Verfahrensausgang im Hinblick auf die Konsequenzen einer Ablehnung zu unsicher erscheine.

Abbildung 4 - Gründe für Nichtbeantragung nach Häufigkeit der Nennungen



(c) Verfahren

Im Rahmen der Befragung wurden die antragserfahrenen Teilnehmenden gebeten, ihre jeweiligen Erfahrungen mitzuteilen. Leider beantworteten von diesen (n = 11) wiederum nur ein Bruchteil die entsprechenden Fragen.

Den **zeitlichen Ablauf** bewerteten danach 80 % als langwierig, 20 % als in zeitlicher Hinsicht angemessen (n = 5).¹⁰⁹ **Inhaltlich** bewerteten zwei Drittel das Verfahren als transparent, ein Drittel empfand es als intransparent (n = 3).

Die Befragten betonen, in ihren Fällen hätten unflexible, zu selten stattfindende Sitzungstermine der Sachverständigenausschüsse die Verfahren in die Länge gezogen. Insoweit sei mehr Flexibilität erforderlich. Die Kompetenz der im Sachverständigenausschuss wirkenden Personen wird dabei ausdrücklich anerkannt.

In Bezug auf **Verfahrensgebühren** verneinten vier der fünf Teilnehmenden des Handels, die einen Feststellungsantrag gestellt haben, die Entrichtung von Gebühren. Eine Person gab als Verfahrensgebühr 400 Euro an.¹¹⁰

¹⁰⁸ Dies stellt indes keinen grundsätzlichen Hinderungsgrund für einen Antrag dar, wenn die baldige Verbringung des Kulturgutes nach Deutschland konkret beabsichtigt ist, vgl. dazu Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien: Das neue Kulturgutschutzgesetz – Handreichung für die Praxis (2017), S. 155, abrufbar unter www.kulturgutschutz-deutschland.de [Service – Publikationen und Merkblätter].

¹⁰⁹ Drei Teilnehmende geben Verfahrensdauern von 8, 48 und 90 Tagen an.

¹¹⁰ Ob und in welcher Weise Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben werden, richtet sich nach den jeweiligen Kostenvorschriften der Länder. Ein einheitlicher Rahmen besteht insoweit nicht.

Als **Anregung zur Optimierung des Verfahrens** wiesen Teilnehmende des *Handels* darauf hin, dass dieses sich besser mit dem „Rhythmus“ des Marktes vereinbaren lassen müsse. So müsse es z.B. insbesondere vor inländischen Kunstmessen und Auktionen auch kurzfristig realisierbar sein, damit auch um internationalen Interessenten verstärkt geworben werden könne.

Einige *Landesbehörden* weisen darauf hin, dass die Dauerwirkung der Feststellung im Hinblick auf die Ziele des Abwanderungsschutzes nicht sachgerecht sei. Zudem wird aus ihrem Kreis eine Präzisierung des berechtigten Interesses durch die Aufnahme von Regelbeispielen angeregt, um (potenziellen) Antragstellenden besser zu verdeutlichen, welche Umstände die Zulässigkeit eines Antrags begründen.

(3) Erfüllungsaufwand

Die Feststellung der Nichteintragungsmöglichkeit wurde durch das Kulturgutschutzgesetz neu eingeführt, sodass sich der hieraus entstehende Erfüllungsaufwand vollständig auf das Gesetz zurückführen lässt.

Aus der Nachmessung des Erfüllungsaufwandes ergibt sich

- für die **Verwaltung** (hier: **Länder**) ein Aufwand von insgesamt **16 Tsd. Euro pro Jahr** im Zuge der Antragsbearbeitung,
- für die **Wirtschaft** (hier: **Handel**) ein Erfüllungsaufwand von **knapp 1 Tsd. Euro pro Jahr** im Zuge der Antragstellung und
- für **Bürgerinnen und Bürger** einen jährlichen Aufwand von insgesamt **69 Stunden pro Jahr** im Zuge der Antragstellung.

Die Einzelheiten bildet nachfolgende Übersicht ab:

Tabelle 6 - Jährlicher Erfüllungsaufwand Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit ("Negativattest"), § 14 Absatz 7 KGSG

Adressaten	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Erfüllungsaufwand jährlich (in Tsd. Euro)
Verwaltung, davon	28				16
mit Beteiligung Sachverständigenausschuss	23	630	58,10*	2	14
ohne Beteiligung Sachverständigenausschuss	5	345	58,10*	2	2
Wirtschaft (Handel)	5	180	41,90**		1
Bürgerinnen und Bürger	Erfüllungsaufwand jährlich (in Stunden)				
	23	180			69

* höherer Dienst, Länder.

** WZ 2008 G47 – Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen), hohes Qualifikationsniveau.

Im **Vergleich** zu den Erhebungen des Berichts zum Verwaltungsaufwand zwei Jahre nach Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes sind die durchschnittlichen jährlichen Fallzahlen leicht von 35 auf 28 Fälle pro Jahr gesunken.¹¹¹

(4) Fazit und Empfehlungen

Nach den ersten Anwendungsjahren zeigt sich, dass die Möglichkeit zur Erteilung eines Negativattestes bisher insbesondere von einigen wenigen, häufig spezifisch beratenen Eigentümerinnen und Eigentümern genutzt wird. Einzelne Landesbehörden berichten, dass unmittelbar nach dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes zunächst zahlreiche Anfragen zur Feststellungsmöglichkeit nach § 14 Absatz 7 KGSG eingegangen seien, das Anfragevolumen sich aber im Laufe der Zeit erheblich reduziert habe. Auch die Antragszahlen selbst sind im Vergleich zu den ersten beiden Anwendungsjahren im Jahresdurchschnitt leicht von 35 auf 28 Anträge pro Jahr gesunken. Ihre Zurückhaltung bei der Antragstellung führen die Befragten auf vielschichtige Gründe zurück, wobei ein wesentlicher Grund der empfundene Mangel an individueller Notwendigkeit im Hinblick auf die eigenen Objekte darstellt. Die im Rahmen der Verabschiedung des Kulturgutschutzgesetzes entstandene Befürchtung, es drohe eine extensive Eintragungspraxis privater Kulturgüter, hat sich somit offenbar zwischenzeitlich gelegt. Ein Teil der Befragten gibt zwar als wesentlichen Grund der Zurückhaltung weiterhin die Ungewissheit des Verfahrensausgangs, d.h. die Möglichkeit der Eröffnung eines Eintragungsverfahrens an. Diese Zurückhaltung findet jedoch keinen objektiven Grund in der Entwicklung der Eintragungszahlen seit dem Inkrafttreten des KGSG.¹¹²

Die Möglichkeit der Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit wurde allerdings ohnehin **nicht als Massenverfahren konzipiert**. Bewusst hat der Gesetzgeber seinerzeit mit Alters- und Wertuntergrenzen sowie der Notwendigkeit zur Darlegung eines berechtigten Interesses Zulässigkeitschürden geschaffen, um das Verfahren für solche Objekte freizuhalten, für die der Status „national wertvoll“ nach Maßgabe von § 7 KGSG nicht vollkommen fernliegend und ein besonderer Feststellungsbedarf begründet ist. Dabei wurde die Wirkung der gewährten Negativfeststellung durch den Gesetzgeber zeitlich zunächst nicht befristet. Wie die Eintragungsentscheidung wurde auch das Negativattest somit als verbindliche, dauerhafte Feststellung konzipiert und unterliegt demselben Prüfungsmaßstab.¹¹³ Zu einem weit überwiegenden Anteil werden daher auch im Negativattest-Verfahren die jeweiligen Sachverständigenausschüsse beteiligt (s.o.). Diese fakultativen, wegen der Reichweite der Entscheidung jedoch weit verbreiteten Beteiligungen können, ebenso wie die nach § 14 Absatz 7 Satz 3 i.V.m § 14 Absatz 4 KGSG zwingende Beteiligung anderer Bundesländer im Falle einer besonderen historischen Beziehung zu dem betreffenden Kulturgut, durchaus zu einer Verfahrensdauer von mehreren Wochen oder Monaten führen. Dies gilt umso mehr, wenn ein Feststellungsantrag eine Mehrzahl von Objekten vereint.

¹¹¹ Siehe Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145, S. 25 f.

¹¹² Seit dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes bis zum Fünf-Jahres-Stichtag wurden nach dessen Bestimmungen nur 14 Eintragungen überhaupt vorgenommen, was den fortbestehend verantwortungsvollen Umgang der Landeskulturbehörden und ihrer Sachverständigenausschüsse mit dieser Klassifizierungsmöglichkeit beweist. Damit sind die tatsächlichen Eintragungszahlen auch weit entfernt von manchen im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens angestellten Spekulationen über dreistellige Neueintragungen jährlich.

¹¹³ Zum Maßstab der Negativprüfung siehe Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien: Das neue Kulturgutschutzgesetz – Handreichung für die Praxis (2017), S. 155, abrufbar unter www.kulturgutschutz-deutschland.de [Service – Publikationen und Merkblätter].

Insbesondere Teilnehmende des Handels kritisieren eine zu lange **Verfahrensdauer** und empfinden diese daher für ihre Bedürfnisse als nicht praxisgerecht. Sie wünschen sich eine deutlich beschleunigte Bearbeitung, die auch zeitnah zu Messen und Auktionsterminen gestellte Anträge ermögliche.¹¹⁴ Vor dem Hintergrund der verbindlichen, umfassenden und vor allem dauerhaften Wirkung der Feststellung ist eine gründliche Prüfung jedoch unerlässlich. Eine Reduzierung des Prüfungsprogramms müsste konsequenterweise durch eine Einschränkung des Wirkumfangs der Feststellung ausgeglichen werden. Vor dem Hintergrund der Ziele des Abwanderungsschutzes einerseits und der Gewährung von Rechtssicherheit durch die Feststellungsmöglichkeit andererseits könnte insoweit allenfalls über eine **zeitliche Begrenzung der Feststellungswirkung** nachgedacht werden. Zwar würde sich durch Einführung einer begrenzten Wirkungsdauer (z.B. auf zehn Jahre) der Prüfmaßstab der Feststellung als solcher nicht ändern, jedoch könnte die Begrenzung der Wirkungsdauer den mit der Dauerwirkung einhergehenden umfassenden Abwägungsbedarf überschaubarer gestalten. Gemeinsam mit einer **höheren Flexibilität in der Verfahrensorganisation** (etwa betreffend den Modus der Sachverständigenbeteiligung) könnte so eine zügigere Entscheidungsreife der Verfahren gefördert werden. Eine solche Ausgestaltung trüge außerdem der Tatsache Rechnung, dass sich die Umstände der Beurteilung im Zeitverlauf der Jahrzehnte ändern können. Die **Zulässigkeitshürden** für die Beantragung der Feststellung sollten erhalten werden. Zur besseren Orientierung der (potenziell) Antragstellenden erscheint eine **Präzisierung** des anzuerkennenden „berechtigten Interesses“ hilfreich. Entsprechende Hinweise für die Praxis können Bund und Länder gemeinsam erarbeiten.

Dem von Befragten des Handels geäußerte Wunsch nach einer Antragstellung im eigenen Namen für eine ungenannt bleibende Person ist dagegen nicht zu entsprechen. Zwar handelt es sich bei der Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit um eine an die Eigenschaften des Objekts anknüpfende Feststellung. Jedoch muss ein berechtigtes Antragsinteresse nachgewiesen werden und die zuständige Behörde muss sich aufgrund der weitreichenden Rechtswirkungen der Feststellung davon überzeugen können, dass es sich um einen von dem Eigentümer/ der Eigentümerin autorisierten Vorgang handelt.¹¹⁵ Eine vollständige Anonymität ist daher weder sachgerecht noch erscheint sie vor dem Hintergrund der geltenden Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Daten erforderlich.¹¹⁶

c) **Ausfuhrgenehmigungspflichten im EU-Binnenmarkt**

Nahezu alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterwerfen die Ausfuhr von Kulturgut in den Binnenmarkt einer Genehmigungspflicht – unabhängig von einer vorherigen individuellen Einstufung als nationales Kulturgut.¹¹⁷ Das primäre Unionsrecht lässt diese Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit nach Artikel 36 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union¹¹⁸ ausdrücklich zu.

¹¹⁴ Gemeint sind im Inland stattfindende Messen und Auktionstermine. Für solche im Ausland kann bzw. muss in der Regel eine Ausfuhrgenehmigung eingeholt werden, deren Verfahren wesentlich weniger aufwendig ist als dasjenige des Negativattestes und deshalb schneller durchgeführt werden kann.

¹¹⁵ Die Eigenschaft eines Kulturgutes als national wertvoll hat nicht nur Konsequenzen für dessen (dauerhafte) Ausführbarkeit, sondern eröffnet auch steuerliche Erleichterungen im Rahmen der Einkommen-Steuer und Erbschaftssteuer. Von der Möglichkeit solche zu erlangen, schließt die Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit den Eigentümer/ die Eigentümerin dauerhaft aus.

¹¹⁶ Insbesondere findet – anders als offenbar gerüchteweise vermutet – kein Austausch der bei den Kulturbehörden anfallenden Antragsdaten mit den Finanzbehörden statt.

¹¹⁷ Üblicherweise knüpft das Genehmigungserfordernis dabei an Art, Alter und/ oder Wert des Kulturguts an, um die ausfuhrgenehmigungspflichtigen Kulturgüter näher zu bezeichnen.

¹¹⁸ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung), ABl. C 202 v. 7.6.2016, S. 47 ff.

Mit dem Kulturgutschutzgesetz hat auch der deutsche Gesetzgeber solche Genehmigungspflichten für die Ausfuhr von Kulturgütern in den Europäischen Binnenmarkt eingeführt, um die insoweit bestehende Lücke zu schließen. Zuvor konnten sämtliche Kulturgüter - auch solche, für die sich die Eintragung als „national wertvoll“ aufgedrängt hätte, ohne Prüfung der für den Abwanderungsschutz zuständigen Behörden im Wege der freien Binnenmarktausfuhr aus Deutschland ausgeführt und z.B. zu Auktionen im Ausland eingeliefert oder für solche vorgesehen werden. Eine nachträgliche Eintragung war mangels unrechtmäßiger Ausfuhr nicht möglich, sodass der Abwanderungsschutz ins Leere lief.¹¹⁹

Nach den Bestimmungen des Kulturgutschutzgesetzes ist nunmehr abhängig von der Objektkategorie und vom Erreichen der zugehörigen Alters- und Wertuntergrenzen eine Genehmigung bei der zuständigen Landesbehörde für die Ausfuhr in EU-Mitgliedstaaten zu beantragen. Die Genehmigungsbehörde wird dadurch in die Lage versetzt zu prüfen, ob ein Kulturgut tatsächlich ausgeführt werden darf oder ob es im Einzelfall in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes einzutragen ist. Zugleich wurde mit diesem Genehmigungsvorbehalt erstmals eine rechtliche Grundlage für die in der EU-Rückgabe-Richtlinie für Kulturgut¹²⁰ ausdrücklich vorgesehene Option einer nachträglichen Einstufung als national wertvolles Kulturgut nach einer unrechtmäßigen Ausfuhr geschaffen (s. § 8 KGSG).¹²¹

Die Bestimmungen zur Binnenmarktausfuhr ergänzen damit die bereits seit 1993 bestehenden Regeln der EU-Ausfuhrverordnung für Kulturgut¹²² und sind gleichzeitig Ausdruck der völkerrechtlichen Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland aus Artikel 6 Buchstabe a des UNESCO-Übereinkommens von 1970¹²³, wonach Vertragsstaaten des Übereinkommens eine geeignete Bescheinigung über die genehmigte Ausfuhr von Kulturgut einzuführen haben.

Die großzügig gegenüber den EU-Vorschriften angehobenen Alters- und Wertuntergrenzen (§ 24 Absatz 2 KGSG) bilden dabei einen Kompromiss zwischen den verfassungs- und europarechtlich legitimierte Zielen des Abwanderungsschutzes einerseits und dem Interesse von Eigentümerinnen und Eigentümern an einem freien Kulturgutverkehr andererseits.

Im nachfolgenden Abschnitt werden die Bestimmungen im Einzelnen beleuchtet.

¹¹⁹ Beispiele sind etwa Alexander von Humboldts Tagebücher seiner Südamerika-Reise, die 2013 von der Stiftung Preußischer Kulturbesitz im Vorfeld einer Versteigerung im Ausland zurückerworben wurden. Zur Problematik der Rechtsgestaltung vor der Neuregelung durch das KGSG mit weiteren Beispielen für Rückkäufe aus dem Ausland, vgl. Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz v. 26. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/13378, S. 23.

¹²⁰ Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (ABl. L 159 v. 28. Mai 2014, S.1).

¹²¹ Außer für die Fälle bereits erfolgter Eintragungen in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes kannte das vorherige deutsche Recht keine innergemeinschaftlichen Ausfuhrbestimmungen und damit insoweit keine unrechtmäßigen Ausfuhr.

¹²² Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10. Februar 2009, S. 1). Die Verordnung betrifft Ausfuhr von Kulturgut aus dem Zollgebiet der EU in Drittstaaten. Sie ersetzt in ihrer aktuellen Fassung eine von 1993 stammende Vorgängerregelung.

¹²³ Übereinkommen vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut, BGBl. 2007 II S. 626.

aa) Ausfuhrverbote, § 21 KGSG

(1) Hintergrund

In § 21 KGSG sind die Ausfuhrverbote für Kulturgut (in Binnenmarkt und Drittstaaten) zusammengefasst. Der Katalog ist abschließend. Er übernimmt inhaltsgleich die zuvor geltende Rechtslage¹²⁴ und erfasst fünf Sachverhaltsgestaltungen: Ein laufendes Eintragungsverfahren in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes (§§ 7, 14 KGSG), nicht entsprochene Genehmigungserfordernisse (§§ 22 ff. KGSG), eine vorherige unrechtmäßige Einfuhr (§ 32 Absatz 1 KGSG), eine laufende Sicherstellung (§ 33 Absatz 1 KGSG) sowie eine fortdauernde Anhaltung (§ 81 Absatz 4 KGSG). Die Verletzung dieser Ausfuhrverbote ist in § 83 Absatz 1 Nummer 1 und 2, Absatz 6 KGSG mit Strafe bedroht.

Die Ausfuhrgenehmigungsbehörden prüfen bei ihrer Entscheidung über einen Ausfuhrantrag das Eingreifen möglicher Ausfuhrverbote nach diesem Katalog. Sofern keines der gesetzlichen Ausfuhrverbote eingreift und die jeweiligen Genehmigungsanforderungen auch im Übrigen erfüllt sind, haben Antragstellende einen Anspruch auf die Gewährung der beantragten (Einzel-)Ausfuhrgenehmigung (§ 22 Absatz 2, § 24 Absatz 5 KGSG).

(2) Anwendungserfahrungen

Der Verbotskatalog wird in seiner aktuellen Ausgestaltung von den mit der Prüfung betrauten Landeskulturbehörden überwiegend für angemessen erachtet: Die Hälfte der Länder (n = 16) und mehr als 80 % der polizeilichen Fachermittlungsstellen (n = 6) bestätigen diese Wertung.

Einige Länder halten den Katalog jedoch für zu eng. Dies begründen die Befragten damit, dass sich die Ausfuhrverbote zwar auf Genehmigungsvorbehalte, laufende Sicherstellungen oder Anhaltungen und auf vorherige unrechtmäßige Einfuhren im Sinne des Kulturgutschutzgesetzes bezögen, jedoch kein ausdrückliches Verbot der Ausfuhr von abhandengekommenem oder sonst unrechtmäßig verlustig gegangenem Kulturgut enthalten sei. Sie schlagen daher vor, den Verbotskatalog entsprechend zu erweitern.

(3) Fazit und Empfehlungen

Der Vorschlag für eine Erweiterung des Katalogs um einen Tatbestand, der die Ausfuhr von in diesem Sinne abhandengekommenem Kulturgut untersagt, erscheint vor dem Hintergrund rechtlicher und praktischer Erwägungen nicht angezeigt: Erlangen die Genehmigungsbehörden Kenntnis von Umständen, die ein Abhandenkommen eines zur Ausfuhrgenehmigung angemeldeten Kulturguts begründen (z.B. infolge eines Diebstahls), kann die Genehmigungserteilung vor dem Hintergrund der ungeklärten Antragsbefugnis des/der Antragstellenden bis zur Klärung des Sachverhalts verweigert werden. Die Ausfuhr ohne erforderliche Genehmigung ist verboten (§ 21 Nummer 1 KGSG).

Besteht für das betroffene Objekt kein Ausfuhrgenehmigungserfordernis nach Maßgabe der §§ 22 ff. KGSG und greift auch keiner der übrigen Verbotstatbestände des § 21 KGSG, ist die Ausfuhr nach derzeitigem Regelungsrahmen *kulturgutschutzrechtlich* legal. Zu berücksichtigen ist dabei, dass das Kulturgutschutzgesetz mit den Ausfuhrbestimmungen bestimmte Ziele verfolgt (Abwanderungsschutz, Ausfuhrdokumentation nach Maßgabe internationaler Verpflichtungen, indirekt: Sicherung von EU-

¹²⁴ Siehe § 1 Absatz 4 und § 4 Absatz 1 und § 11 Absatz 2 des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757) geändert worden ist.

rechtlichen und internationalen Rückgabeansprüchen). Nicht zu den Aufgaben des Kulturgutschutzgesetzes gehört dagegen die Sicherung privatrechtlicher Rechtspositionen im Wege einer umfassenden Ausfuhrregulierung. Strafprozessuale und zivilrechtliche Sicherungsmaßnahmen bleiben insoweit selbstverständlich unbenommen.

bb) Ausfuhrgenehmigungen, §§ 22 – 25 KGSG

(1) Hintergrund

§ 22 KGSG – Genehmigung der vorübergehenden Ausfuhr von nationalem Kulturgut

§ 22 KGSG betrifft die vorübergehende, d.h. für einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren¹²⁵ erfolgende Ausfuhr von nationalem Kulturgut im Sinne von § 6 KGSG¹²⁶. Hauptantragsteller sind damit öffentlich getragene oder überwiegend öffentlich finanzierte Kulturgut bewahrende Einrichtungen im Sinne von § 6 Absatz 1 Nummer 2 und 3 KGSG.

Die Genehmigungszuständigkeit der vorübergehenden Ausfuhr von nationalem Kulturgut ist mit dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes vom Bund auf die Länder übergegangen. Durch die erweiterte Definition des nationalen Kulturguts (§ 6 KGSG) wurde der vormals allein auf das national wertvolle Kulturgut (jetzt § 6 Absatz 1 Nummer 1 KGSG) beschränkte Anwendungsbereich formal deutlich erweitert. Trotz dieser Erweiterung stellen Einzelausfuhrgenehmigungen nach § 22 KGSG in der Praxis einen kleineren Anteil aller beantragten Ausfuhrgenehmigungen dar, weil ihr Regelungsgehalt in den offenen Genehmigungen (Langzeitgenehmigungen) nach §§ 25, 26 KGSG aufgeht, die den Kulturgut bewahrenden Einrichtungen ebenfalls zur Verfügung steht.¹²⁷

§ 23 KGSG – Genehmigung der dauerhaften Ausfuhr von nationalem Kulturgut

§ 23 KGSG betrifft die dauerhafte, d.h. für mehr als fünf Jahre¹²⁸ erfolgende, Ausfuhr von nationalem Kulturgut. Obwohl der Anwendungsbereich damit seinem Wortlaut nach alle Formen des nationalen Kulturguts nach § 6 Absatz 1 KGSG erfasst, bezieht sich das dort vorgesehene Verfahren sinnvoll nur auf die dauerhafte Ausfuhr von national wertvollem (also eingetragenen) Kulturgut im Sinne von § 6 Absatz 1 Nummer 1 KGSG.¹²⁹

¹²⁵ Siehe § 2 Absatz 1 Nummer 18 Buchstabe a KGSG.

¹²⁶ Siehe dazu oben Seite 30 ff. (Erweiterter Begriff „Nationales Kulturgut“).

¹²⁷ Zu den Fallzahlen siehe unten Tabelle 7 - Ausfuhrgenehmigungen zwischen 6. August 2016 und 5. August 2021, Seite 52.

¹²⁸ Siehe § 2 Absatz 1 Nummer 18 Buchstabe b KGSG.

¹²⁹ Die ex lege als nationales Kulturgut eingestufteten Objekte können bei beabsichtigter dauerhafter Ausfuhr aus dem Bestand der betroffenen Einrichtung bzw. Sammlung nach den jeweils einschlägigen Regeln ausgesondert werden, wodurch sie automatisch den Schutzstatus verlieren, siehe dazu auch oben Seite 31 (Hintergrund zum gesetzlichen Schutz öffentlicher Sammlungen). Ein formales Verfahren unter Beteiligung eines Sachverständigenausschusses (§ 23 Absatz 4 KGSG) mit dem Ziel der Ausfuhrgenehmigung und der Rechtsfolge der Löschung aus dem Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes (§ 23 Absatz 5 KGSG) ist insoweit weder erforderlich noch passend.

Das Ausfuhrgenehmigungsverfahren war bereits im Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung¹³⁰ vorgesehen. Es ist ein in der Praxis höchst seltenes Verfahren.¹³¹ Neu durch das Kulturgutschutzgesetz hinzugetreten ist das in den Absätzen 6 bis 8 enthaltene formalisierte Ankaufsprüfverfahren, welches der Antragsteller oder die Antragstellerin des Genehmigungsverfahrens nach einer Ablehnung der Ausfuhrgenehmigung mit dem Ziel beantragen kann, sich ein Angebot für den Ankauf des betreffenden Kulturgutes von einer Kulturgut bewahrenden Einrichtung im Inland unterbreiten zu lassen. Diese Ankaufsprüfung wurde im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens in das Gesetz aufgenommen. Damit sollte der Grundgedanke eines im Gesetzgebungsverfahren vielfach diskutierten, jedoch für ungeeignet befundenen Vorkaufsmodells nach britischem Vorbild¹³² in modifizierter Form aufgegriffen und damit die in Deutschland bereits jahrzehntelang durch Bund und Länder unter Beteiligung von privaten Stiftungen und Mäzenen geübte Praxis der Ankaufrförderung von Kulturgut in ein formalisiertes Verfahren überführt werden. Ziel war es, Anreize dafür zu schaffen, dass inländische Kulturgut bewahrende Einrichtungen im Falle der Ablehnung eines Ausfuhrantrags das fragliche Kulturgut ankaufen und damit zugleich den Zugang der Öffentlichkeit zu diesem Kulturgut für die Zukunft sicherstellen.¹³³

§ 24 KGSG – Genehmigung der dauerhaften oder vorübergehenden Ausfuhr von Kulturgut nach Alters- und Wertgrenzen

Für die Ausfuhr in einen Drittstaat gilt bereits seit 1993 das Erfordernis einer Ausfuhrgenehmigung nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 116/2009.¹³⁴ Mit § 24 Absatz 1 Nummer 2 KGSG hat der Gesetzgeber das auf einer Kombination von Objektkategorien mit bestimmten Alters- und Wert(unter)grenzen basierende System dieser europäischen Regelung auch auf Binnenmarktausfuhren übertragen. Unter Beibehaltung der Kategorien der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 wurden dabei die dort seit 1993 unveränderten Alters- und Wertgrenzen beinahe durchgängig¹³⁵ nach oben angepasst, um einen gewissen Ausgleich für die seit 1993 eingetretene Inflation sowie die gestiegenen Preise im

¹³⁰ Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757) geändert worden ist.

¹³¹ Verzeichnet sind lediglich 11 Anträge zu 10 Objekten/ Objektbeständen seit den 1960er Jahren.

¹³² Zum damaligen britischen Vorkaufsmo­dell und dessen Unzulänglichkeiten siehe Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz v. 26. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/13378, S. 46 ff. Das Vereinigte Königreich hat infolge spektakulär fehlgeschlagener Erwerbungen zwischenzeitlich Modifizierungen an seinem bisherigen System beschlossen. Insbesondere beinhaltet dies eine Beschränkung der Möglichkeit der Eigentümer, nach erklärter Vorkaufsabsicht den Ausfuhrantrag zurückzuziehen oder einen Verkauf zu verweigern und so nicht nur den Erwerb im konkreten Fall scheitern zu lassen, sondern auch die Erfolgsaussichten der vielfach erforderlichen Fundraising-Kampagnen im Allgemeinen nachhaltig zu beschädigen. Hintergründe zum Problem und die Ergebnisse einer entsprechenden Öffentlichkeitsbeteiligung sind auf den Webseiten des britischen Kulturministeriums abrufbar <https://www.gov.uk/government/consultations/strengthening-the-process-for-retaining-national-treasures/outcome/x>. [zuletzt abgerufen: 7. Februar 2022].

¹³³ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Kultur und Medien vom 22. Juni 2016, Bundestagsdrucksache 18/8908, S. 89.

¹³⁴ Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10. Februar 2009, S. 1).

¹³⁵ Eine Ausnahme bilden insofern das archäologische Kulturgut sowie (einstige) Bestandteile von Kunst- und Baudenkmalern. Die von der EU einst festgelegten Alters- und Wertgrenzen wurden übernommen, da diese Objektkategorien als besonders betroffen gelten im Kontext des Handels mit Objekten aus illegalen Quellen.

Kunsthandel zu erreichen und gleichzeitig zu bekräftigen, dass zeitgenössische Kunst nicht Gegenstand des Genehmigungsvorbehalts im Rahmen des Abwanderungsschutzes werden soll.¹³⁶

Durch die Heranziehung eines bei Behörden und Wirtschaftsteilnehmenden bereits bekannten Regelungssystems sollten zudem die erforderlichen Einarbeitungs- und Umstellungsaufwände so gering wie möglich gehalten werden.

Auch die Einführung einer nach dem französischen Regelungsvorbild in der Praxis als „Laissez-Passer“ bezeichneten Genehmigungsbefreiung für die Wiederausfuhr von Objekten in den Binnenmarkt, die sich zuvor nur maximal zwei Jahre lang in Deutschland befunden haben (§ 24 Absatz 8 KGSG), trägt dem Gedanken der Vermeidung unnötiger Belastungen Rechnung.¹³⁷

§§ 25, 26 KGSG - Allgemeine und spezifische offene Genehmigungen mit Dauerwirkung

Die Bestimmungen der §§ 25 und 26 KGSG bieten die Möglichkeit, Ausfuhrgenehmigungen zu erhalten, die anders als die Einzelgenehmigungen nach §§ 22, 23 und 24 KGSG für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren¹³⁸ beliebig oft die vorübergehende Ausfuhr der von der Genehmigung erfassten Kulturgüter gestatten. Grundlage dieser Regelungen sind die Vorgaben des EU-Rechts, welches für die Ausfuhr von Kulturgut in Drittstaaten sogenannte *allgemeine offene* und *spezifische offene* Genehmigungen als optionale Vereinfachungsmöglichkeit vorsieht.¹³⁹ Mit der Einführung des Kulturgutschutzgesetzes hat sich der deutsche Gesetzgeber entschieden, von dieser Vereinfachungsmöglichkeit Gebrauch zu machen und sie nicht nur auf die Drittstaatenausfuhr, sondern auch auf die neuen Bestimmungen zur Binnenmarktausfuhr anzuwenden.

Die *allgemeine offene Genehmigung* (§ 25 KGSG) ermöglicht es Kulturgut bewahrenden Einrichtungen im Inland unabhängig von ihrer Rechtsform und Rechtsträgerschaft, für ihren gesamten Bestand eine Dauergenehmigung für einen jeweils bis zu fünfjährigen Gültigkeitszeitraum zu erlangen, wenn sie häufig Objekte aus ihren Beständen vorübergehend im Rahmen des internationalen Leihverkehrs oder zu Zwecken der Restaurierung oder Forschung ausführen und die Gewähr für eine unbeschadete, fristgerechte Wiedereinfuhr bieten. Damit ersetzt die allgemeine offene Genehmigung für diese Ausfuhren die Einzelgenehmigungserfordernisse nach § 22 KGSG (vorübergehende Ausfuhr nationalen Kulturgutes im Sinne von § 6 Absatz 1 KGSG) bzw. § 24 KGSG (vorübergehende Ausfuhr nach Alters- und Wertgrenzen). Sowohl die beantragende Einrichtung als auch die gewährende Behörde sind somit nur einmal alle fünf Jahre mit einem Genehmigungsverfahren befasst, statt jeweils Einzelgenehmigungen beantragen bzw. prüfen zu müssen. Hierdurch sollte sowohl eine Entlastung der antragstellenden Einrichtungen als auch der Genehmigungsbehörden erzielt werden.

Gleiches gilt für die *spezifische offene Genehmigung* (§ 26 KGSG). Diese ermöglicht Inhaberinnen und Inhabern, die die Gewähr für eine unbeschadete, fristgerechte Wiedereinfuhr des Kulturguts bieten,

¹³⁶ Vgl. Erläuterung zu § 24 Absatz 2 KGSG in Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien: Das neue Kulturgutschutzgesetz – Handreichung für die Praxis (2017), S. 176. Eine Gegenüberstellung der nach EU-Recht für Drittstaatenausfuhren und nach dem Kulturgutschutzgesetz für Binnenmarktausfuhren geltenden Alters- und Wertgrenzen findet sich in Anhang 7 (S. 340 f.) der Publikation, abrufbar unter www.kulturgutschutz-deutschland.de [Service – Publikationen und Merkblätter].

¹³⁷ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Kultur und Medien vom 22. Juni 2016, Bundestagsdrucksache 18/8908, S. 90. Die Ausfuhr in Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union ist abschließend durch VO (EG) Nr. 116/2009 geregelt und kann vom nationalen Gesetzgeber nicht ausgesetzt werden.

¹³⁸ Erneuerungen sind unbegrenzt oft möglich.

¹³⁹ Vgl. Art. 10 ff. der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1081/2012 der Kommission vom 9. November 2012 zu der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates über die Ausfuhr von Kulturgütern (berichtigte Fassung ABl. L 93 vom 28. März 2014, S. 86), S. 1.

dessen beliebig häufige, vorübergehende Ausfuhr innerhalb der bis zu fünfjährigen Geltungsdauer der Genehmigung. Speziell im Blick hatte der Gesetzgeber hierbei reisende Musikerinnen und Musiker, die ein unter die Genehmigungspflichten fallendes Instrument mit sich führen¹⁴⁰. Antragsberechtigt sind aber auch Sammlerinnen und Sammler oder Kulturgut bewahrende Einrichtungen, wenn nur bestimmte Objekte häufig am internationalen Leihverkehr teilnehmen.¹⁴¹

(2) Anwendungserfahrungen

Das Wichtigste in Kürze

- Die **Vorgangszahlen** entsprechen im Wesentlichen den Annahmen des Gesetzentwurfes, liegen in Summe aber sogar unterhalb der ex ante veranschlagten Werte. Antragsfluten sind nicht zu verzeichnen.
- Die **Allgemeine offene Genehmigung** (§ 25 KGSG) wird von den Kulturgut bewahrenden Einrichtungen gut angenommen. Sie hat wie beabsichtigt zu einer starken Reduktion von Einzelgenehmigungsverfahren für diesen Adressatenkreis geführt.
- Die **spezifische offene Genehmigung** (§ 26 KGSG) wird ebenfalls gut angenommen, wobei die Hauptzielgruppe der professionellen Musikerinnen und Musiker teilweise die Notwendigkeit der Ausfuhrbestimmungen hinterfragt.
- Die Reduktion der von Kulturgut bewahrenden Einrichtungen beantragten **Einzelgenehmigungsverfahren** wird durch einen starken Aufwuchs von Verfahren zur Ausfuhr von Kulturgut in Drittstaaten aus dem Bereich des Handels egalisiert. Dieser Aufwuchs lässt sich vor allem auf eine Bewusstseinssteigerung als Nebeneffekt des kontrovers diskutierten Gesetzgebungsverfahrens zurückführen.
- Die **Antragsverfahren** werden von den Antragstellenden überwiegend als zufriedenstellend bewertet, teilweise werden jedoch als unklar bzw. zu hoch empfundene Anforderungen an antragsbegleitende Informationen kritisiert. Die Genehmigungsbehörden stellen umgekehrt einen erheblichen Anteil von Anträgen fest, bei denen Informationen (überwiegend zur Objekthistorie) nachgefordert werden müssen. Bei einem Teil der Anträge bleiben die Informationen gleichwohl so vage, dass den Behörden eine vertiefte Prüfung etwaiger Ausfuhrverbote nicht möglich erscheint. Dies gilt besonders für archäologische Objekte.
- **Abbildung 5 – Verteilung Einzelausfuhranträge (§ 24 KGSG)**

(a) Vorgangszahlen

Die oben beschriebenen Genehmigungsformen sind - mit Ausnahme des sehr seltenen Genehmigungsverfahrens für die dauerhafte Ausfuhr nationalen Kulturgutes (§ 23 KGSG) - in der Praxis gut etablierte Verfahren. Die Genehmigung der dauerhaften Ausfuhr eines in ein Verzeichnis national wertvollen

¹⁴⁰ Die Genehmigungspflicht ergibt sich für Musikinstrumente (seltener) aus der Einstufung als nationales Kulturgut im Sinne von § 6 Absatz 1 KGSG (Ausfuhrgenehmigungspflicht nach § 22 KGSG), als aufgrund Überschreitens der relevanten Alters- und Wertgrenzen (Ausfuhrgenehmigungspflicht nach § 24 Absatz 2 KGSG bei 100 Jahren und 100.000 Euro / nach VO (EG) Nr. 116/ 2009 bei 50 Jahren und 50.000 Euro).

¹⁴¹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 88.

Kulturgutes eingetragenen Objekts ist mit elf Anträgen seit den 1960er Jahren traditionell so selten, dass auch die Neuerungen durch das KGSG (insbesondere das Ankaufsprüfverfahren, s.o.) bislang noch nicht zum Tragen kamen: Im fünfjährigen Betrachtungszeitraum des hiesigen Berichts wurde lediglich ein Antrag auf eine solche Ausfuhrgenehmigung gestellt. Das Verfahren wurde in ein Lösungsverfahren (§ 13 KGSG) überführt.¹⁴²

Einen Überblick über die **Verfahrenszahlen** der übrigen Genehmigungsverfahren gewährt nachfolgende Übersicht:

Tabelle 7 - Ausfuhrgenehmigungen zwischen 6. August 2016 und 5. August 2021

Ausfuhrgenehmigungen		2016 [ab 6.8.]	2017	2018	2019	2020	2021 [bis 5.8.]	Gesamt	Ø pro Jahr
Einzelgenehmigungen									
§ 22	Binnenmarkt	88	94	57	155	37	14	445	89
	Drittstaaten	145	87	54	71	48	10	415	83
								860	
§ 24	Binnenmarkt	320	1001	896	831	637	361	4046	809
	Drittstaaten (VO (EG) Nr. 116/2009) ¹⁴³	981	1170	1368	1387	931	934	6771	1354
								10.817	
Offene Genehmigungen (Langzeitgenehmigungen)									
§ 25	Binnenmarkt	136	101	44	34	9	37	362	72
	Drittstaaten	102	92	34	29	12	14	283	57
								645	
§ 26	Binnenmarkt	2	160	270	184	31	25	672	134
	Drittstaaten	2	176	377	205	34	34	828	166
								1.500	
								Total: 13.822	

Aus materiellen Gründen abgelehnt wurden insgesamt fünf Einzelausfuhrgenehmigungen. In vier Fällen geschah dies in der Konsequenz der Eröffnung eines Eintragungsverfahrens nach § 14 KGSG. Zwei dieser Fälle endeten mit einer Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes, in den beiden anderen Fällen wurde das Verfahren ohne Eintragung beendet. Im fünften Fall war der Antrag auf Ausfuhrgenehmigung mit gefälschten Dokumenten verbunden. Die betroffenen Objekte wurden sichergestellt.

Die Größenordnung der jährlichen Fallzahlen liegt mit knapp über 1.100 für Binnenmarktgenehmigungen und 1.660 für Drittstaatengenehmigungen insgesamt knapp 30% unterhalb der im seinerzeitigen Regierungsentwurf¹⁴⁴ ex ante geschätzten Maximalwerte. Pandemiebedingte Antragsrückgänge in den letzten 18 Monate des Berichtszeitraums haben dabei zu einer Senkung der Jahresdurchschnittswerte

¹⁴² Infolge des Fehlens eines abschlägig beschiedenen Ausfuhrantrages nach § 23 KGSG im Berichtszeitraum, fiel auch ein nachfolgendes Erwerbsverfahren nach § 23 Absatz 6 bis 8 KGSG bislang nicht an.

¹⁴³ Die Genehmigungspflicht für die Ausfuhr von Kulturgut bestimmter Alters- und Wertkategorien aus Deutschland in einen Drittstaat außerhalb der Europäischen Union ergibt sich seit 1993 unmittelbar aus Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10. Februar 2009, S. 1) bzw. deren Vorgängerregelung.

¹⁴⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 56 f.

beigetragen. Dieser Effekt ist jedoch noch nicht so groß, dass nach dem Ende der Pandemie mit signifikant größeren Durchschnittswerten zu rechnen wäre. Es steht zu erwarten, dass sich die durchschnittlichen Antragszahlen wieder auf dem Vorkrisenniveau einpendeln werden. Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU mag dabei künftig zu einer Verschiebung von Verfahren in den Anwendungsbereich der VO (EG) Nr. 116/2009 sowie aufgrund der dort geltenden niedrigeren Alters- und Wertgrenzen auch zu einem Fallzahlenaufwuchs führen. Der Umfang eines solchen Aufwuchses lässt sich derzeit noch nicht quantifizieren, etwaige hieraus entstehende Zusatzbelastungen wären jedoch keine aus dem Kulturgutschutzgesetz.

Tabelle 8 - Vergleich Vorgangszahlen nach aktueller Erhebung und Ex-ante-Schätzung

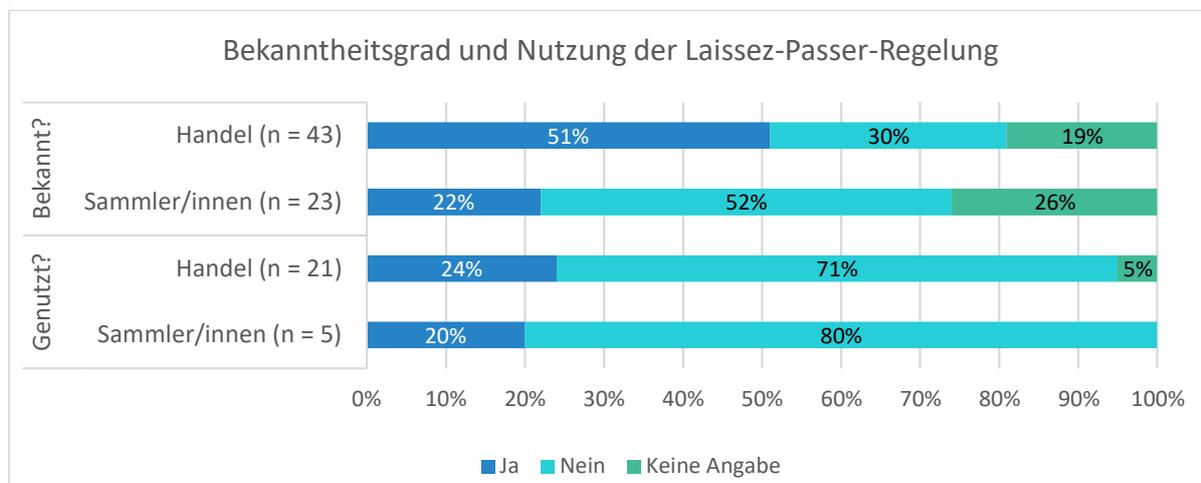
Ausfuhrgenehmigungen		Ø Anträge pro Jahr	
		laut aktueller Erhebung	Ex-ante- Schätzung Regierungsentwurf
§ 22	Binnenmarkt	89	100
	Drittstaaten	83	100
§ 24	Binnenmarkt	809	2.000
	Drittstaaten (VO (EG) Nr. 116/2009) ¹⁴⁵	1354	1.200
§ 25	Binnenmarkt	72	100
	Drittstaaten	57	100
§ 26	Binnenmarkt	134	100
	Drittstaaten	166	100

Die **Laissez-Passer-Regelung** (§ 24 Absatz 8 KGSG), die im Rahmen der Binnenmarktausfuhr ein Genehmigungsverfahren entbehrlich macht, wenn das auszuführende Kulturgut sich zuvor nur bis zu maximal zwei Jahren im Bundesgebiet befunden hat, wird eher wenig in Anspruch genommen. Wesentliche Gründe hierfür scheinen zum einen ein aktuell noch eher geringer **Bekanntheitsgrad** in den potenziellen Zielgruppen, zum anderen aber auch ein beschränkter **praktischer Bedarf** zu sein:

Aus dem Bereich des *Handels* gibt knapp ein Drittel der Antwortenden (n = 43) an, die Regelung nicht zu kennen. Etwa die Hälfte kennt die Regelung, hat sie aber weit überwiegend (71%, n = 21) noch nicht genutzt. Nur knapp ein Viertel hat die Regelung bereits genutzt und zwar im Schnitt für 3,5 Ausfuhrvorgänge seit ihrem Inkrafttreten. Aus der Gruppe der *privaten Sammlerinnen und Sammler* ist die Befreiungsregelung der Hälfte der Antwortenden (n = 23) nicht bekannt. Nur 22 % bestätigen, die Regelung zu kennen. Von ihnen (n = 5) hat nur eine teilnehmende Person diese Regelung bisher in Anspruch genommen und zwar für fünf Vorgänge mit insgesamt fünf Objekten.

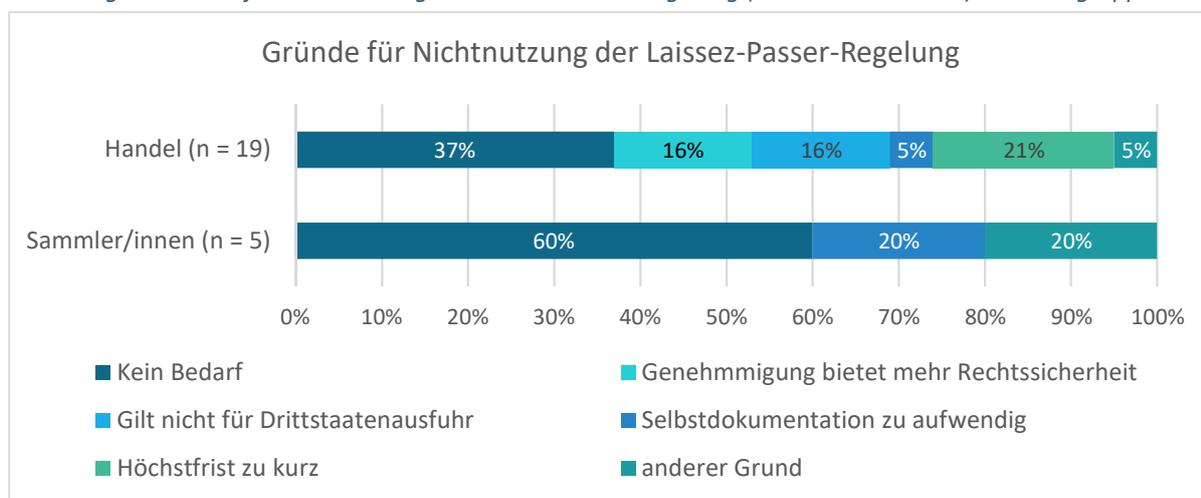
¹⁴⁵ Die Genehmigungspflicht für die Ausfuhr von Kulturgut bestimmter Alters- und Wertkategorien aus Deutschland in einen Drittstaat außerhalb der Europäischen Union ergibt sich seit 1993 unmittelbar aus Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10. Februar 2009, S. 1) bzw. deren Vorgängerregelung.

Abbildung 6 - Bekanntheitsgrad und Nutzung der Laissez-Passer-Regelung (§ 24 Absatz 8 KGSG) nach Zielgruppen



Als **Hauptgrund für die Nichtnutzung** wird in beiden Zielgruppen angegeben, dass kein entsprechender Bedarf bestehe. Weitere Details zu den Gründen der Nichtnutzung enthält die nachfolgende Übersicht. Danach werden aus der Gruppe des *Handels* auch die auf zwei Jahre begrenzte Frist und die Begrenzung der Anwendbarkeit auf Binnenmarktausfuhren¹⁴⁶ als Grund der Nichtnutzung genannt, andererseits aber auch, dass die Genehmigungserteilung größere Rechtssicherheit biete.

Abbildung 7 - Gründe für Nichtnutzung der Laissez-Passer-Regelung (§ 24 Absatz 8 KGSG) nach Zielgruppen



(b) Verteilung der Antragstellergruppen

Anträge nach § 22 KGSG (vorübergehende Ausfuhr von nationalem Kulturgut) entfallen praktisch ausschließlich auf öffentliche Kulturgut bewahrende Einrichtungen im Rahmen des § 6 Absatz 1 Nummern 2 bis 4 KGSG. Auch im Rahmen von § 25 KGSG (Allgemeine offene Genehmigungen) sind nur (öffentliche und private) Kulturgut bewahrende Einrichtungen antragsberechtigt.

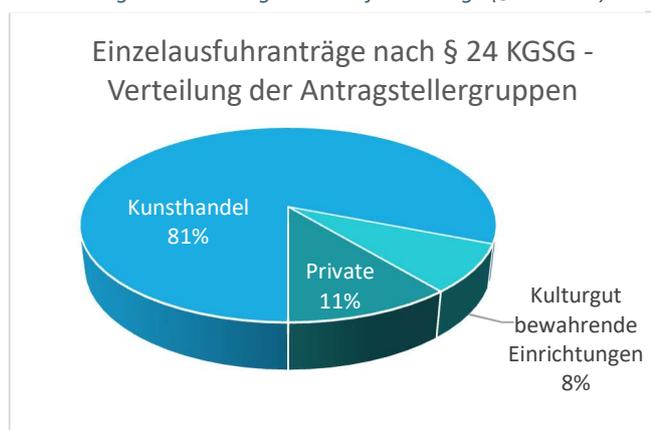
¹⁴⁶ Die Ausfuhr in Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union ist abschließend durch Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10. Februar 2009, S. 1) geregelt und kann vom nationalen Gesetzgeber nicht ausgesetzt werden.

Im Rahmen des **Genehmigungsverfahrens nach § 26 KGSG** entfallen beinahe alle Antragsverfahren (98 %) auf professionelle Musikerinnen und Musiker, die für die Reisen mit ihren hochwertigen Instrumenten eine spezifische offene Genehmigung erhalten haben.

Im Bereich der alters- und wertabhängigen **Einzelausfuhrgenehmigungsverfahren nach § 24 KGSG** bestätigt die aktuelle Erhebung, was sich bereits im Anwendungsbericht von Anfang 2019 abzeichnete¹⁴⁷: Mit 81 % entfällt ein weit überwiegender Anteil von Anträgen auf den Bereich des Handels. 11% der Anträge stammen von Privaten (insbes. Sammlerinnen und Sammler). Auf die Kulturgut bewahrenden Einrichtungen entfallen rund 8 % dieser Antragsverfahren.

Im Bereich der alters- und wertabhängigen **Einzelausfuhrgenehmigungsverfahren nach § 24 KGSG** bestätigt die aktuelle Erhebung, was sich bereits im Anwendungsbericht von Anfang 2019 abzeichnete¹⁴⁸: Mit 81 % entfällt ein weit überwiegender Anteil von Anträgen auf den Bereich des Handels. 11% der Anträge stammen von Privaten (insbes. Sammlerinnen und Sammler). Auf die Kulturgut bewahrenden Einrichtungen entfallen rund 8 % dieser Antragsverfahren.

Abbildung 8 – Verteilung Einzelausfuhranträge (§ 24 KGSG)



Es bildet sich damit eine im Vergleich zu den vor dem Inkrafttreten des KGSG bestehenden Verhältnissen gänzliche **Umkehrung der Verfahrensbeiträge** von Handel und Kulturgut bewahrenden Einrichtungen ab: Unter der seinerzeit einzig anwendbaren Verordnung (EG) Nr. 116/2009¹⁴⁹ (entspricht § 24 Absatz 1 Nummer 1 KGSG) wurden noch 90 % aller Anträge von den Kulturgut bewahrenden Einrichtungen gestellt.¹⁵⁰

Diese Entwicklung zeigt auf,

- dass die Kulturgut bewahrenden Einrichtungen wie bezweckt zu einem erheblichen Teil von der Last der Einzelgenehmigungen befreit wurden, indem ihnen die Möglichkeit der für jeweils fünf Jahre geltenden Allgemeinen offenen Genehmigung (§ 25 KGSG) eröffnet wurde,

¹⁴⁷ Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145, S. 32 f.

¹⁴⁸ Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145, S. 32 f.

¹⁴⁹ Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10. Februar 2009, S. 1).

¹⁵⁰ Vgl. dazu Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 51 und Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz v. 26. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/13378, S. 27 der ebenfalls bereits auf diesen Umstand hinwies und eine Unterrepräsentierung des Handels vermutete.

- sich diese Aufwandsentlastung bei den Genehmigungsbehörden gleichwohl nicht wie erwartet¹⁵¹ spiegelt, da die Einsparung dieser Anträge durch verstärkte Anträge für Drittstaatenausfuhren aus dem Bereich des Handels kompensiert werden.¹⁵²

Da sich an der Genehmigungspflicht für die Kulturgutausfuhr in Drittstaaten für den gewerblichen Kunsthandel durch das Kulturgutschutzgesetz nichts geändert hat, sind die **Gründe** für die erhebliche Erhöhung der Antragsquote seit Inkrafttreten des KGSG klärungsbedürftig. Die aktuelle Befragung ergab hierzu einerseits, dass etwa ein Drittel der antwortenden Teilnehmerinnen und Teilnehmer des *Handels* (n = 44) keine Veränderung im eigenen Antragsverhalten feststellen. Immerhin ein Viertel gibt andererseits an, dass seit dem Inkrafttreten wesentlich mehr Anträge gestellt werden, nur 7 % stellen demnach weniger Anträge als früher. Die Zunahme der Anträge wird von den betreffenden Teilnehmenden zu einem erheblichen Teil (38 %, n = 13) damit begründet, dass die Ausfuhrbestimmungen für Drittstaaten vorher nicht bekannt gewesen seien. 8 % geben eine Änderung der Art der von ihnen ausgeführten Objekte an. Mehr als die Hälfte (54 %) nennen sonstige Gründe für ein verändertes Antragsverhalten, darunter die Tatsachen, dass es u.a. aufgrund des Internethandels mehr internationale Käufer und mehr hochpreisige Verkäufe in Drittstaaten gebe und die Marktpreise für Objekte im Durchschnitt gestiegen seien. Da insbesondere die letztgenannten Faktoren einen Prozess darstellen, erscheinen sie jedoch als Begründung für den sprunghaften Anstieg der Antragszahlen aus dem Bereich des Handels nicht ausreichend. Vermutet werden muss vor diesem Hintergrund, dass vor allem eine Verstärkung des Bewusstseins für die seit 1993 bestehenden Ausfuhrbestimmungen des EU-Gesetzgebers als Nebeneffekt des Gesetzgebungsverfahrens eingetreten ist.¹⁵³ Eine solche antragsfördernde Wirkung wurde im Regierungsentwurf des Kulturgutschutzgesetzes zwar durchaus vorhergesehen, damals jedoch nur auf eine etwa zehn prozentige Steigerung veranschlagt.¹⁵⁴

(c) Nutzung der Dauergenehmigungen nach §§ 25, 26 KGSG

Der weitgehende Rückzug der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen aus dem Kreis der Antragstellenden für die alters- und wertabhängigen Einzelausfuhrgenehmigungen nach § 24 KGSG/Verordnung (EG) Nr. 116/2009 (Drittstaatenausfuhren, s.o.) hat für einen Teil der Einrichtungen seine Ursache in der ex lege-Einstufung ihres Bestandes als nationales Kulturgut (vgl. § 6 Absatz 1 Nummer 2 und 3 KGSG), wodurch unabhängig von Alter und Wert die Genehmigungspflichten gemäß § 22 KGSG eintreten. Da sich die jährlichen Antragszahlen auch insoweit jedoch in einem moderaten Bereich von weniger als 90 Anträgen pro Jahr bewegen (s.o.) und überwiegend privat finanzierte Kulturgut bewahrende Einrichtungen von der Statusänderung nach § 6 Absatz 1 KGSG nicht erfasst sind, ist dies nicht der Hauptgrund der festgestellten Antragsreduktion. Vielmehr liegt dieser in der erfreulich guten Annahme der **allgemeinen offenen Genehmigung nach § 25 KGSG** durch die (öffentlichen und privaten) Kulturgut bewahrenden Einrichtungen seit der Einführung dieser Genehmigungsoption durch das Kulturgutschutzgesetz: Mit **mehr als 600 erteilten Genehmigungen** (EU und Drittstaaten) seit 2016 ist die

¹⁵¹ Der Regierungsentwurf ging für die Genehmigungsbehörden von einer Einsparung von 90.000 Euro jährlich im Bereich der Genehmigungen nach VO (EG) Nr. 116/2009 aus, vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 57.

¹⁵² Zum Erfüllungsaufwand von Verwaltung und Antragstellenden siehe unten Seite 62 ff.

¹⁵³ Hierfür spricht auch, dass seit dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes von Vertreterinnen und Vertretern des Handels verstärkt auf (unveränderte) Bestimmungen der EU-Ausfuhrverordnung hingewiesen wird, die diesen unangemessen erscheinen.

¹⁵⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 51.

neue Genehmigungsform zwischenzeitlich gut in der Einrichtungslandschaft etabliert. Die aktuelle Befragung der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen hat ergeben, dass 20 % der antwortenden Einrichtungen (n = 250) Inhaberinnen einer allgemeinen offenen Genehmigung nach § 25 KGSG sind. Davon (n = 49) halten rund 80 % die allgemeine offene Genehmigung hinsichtlich ihres Beitrages zur Verfahrenserleichterung für nützlich oder sogar sehr nützlich.¹⁵⁵

Dementsprechend haben allein diese Einrichtungen ihre allgemeinen offenen Genehmigungen nach eigenen Angaben bis Ende Juni 2020 für rund 4.500 vorübergehende Ausfuhrvorgänge innerhalb der EU und rund 2.500 Ausfuhrvorgänge in Drittstaaten genutzt - ein guter Teil davon dürfte anderenfalls erforderlich werdende Einzelausfuhrverfahren ersetzt haben. Die Entwicklungen entsprechen mithin der vom Gesetzgeber bezweckten Absicht, den Kulturgut bewahrenden Einrichtungen für ihren Leihverkehr ein einfaches Genehmigungsformat zu Verfügung zu stellen, das durch seine mehrjährige Gültigkeitsdauer und seinen bestandsumfassenden Geltungsbereich individuelle Einzelgenehmigungen entbehrlich macht.¹⁵⁶

Die Ergebnisse der Befragung für die **Spezifischen offenen Genehmigungen** sind dagegen aufgrund der geringen Antwortzahlen aus den Zielgruppen der Sammlerinnen und Sammler sowie der Musikerinnen und Musiker nur bedingt aussagekräftig: Die kleine Gruppe antwortender Inhaberinnen und Inhaber aus dem Kreis der *Sammelnden* (n = 8) bewertet die spezifische offene Genehmigung weit überwiegend als sehr nützlich oder nützlich (84 %). Vier dieser Inhaberinnen und Inhaber nutzten die ihnen gewährte Genehmigung für insgesamt 523 Ausfuhrvorgänge innerhalb der EU und 23 Ausfuhrvorgänge in Drittstaaten.

Bei den professionellen *Musikerinnen und Musikern*, auf die ein Großteil der seit dem Inkrafttreten vergebenen 1.500 spezifischen offenen Genehmigungen entfällt, ist die Resonanz auf die Befragung – anders als diejenigen auf die Genehmigung selbst - bedauerlicherweise gering: Von lediglich 20 antwortenden Musikerinnen und Musikern gaben nur drei an, selbst über eine spezifische offene Genehmigung zu verfügen. Das Urteil dieser drei Personen ist schon aufgrund der geringen Gruppengröße kaum aussagekräftig, fällt aber auch inhaltlich ohne Tendenz aus (je einmal nützlich, nicht nützlich, keine Bewertung).

Die einzige zu ihrem **Nutzungsverhalten** Auskunft gebende Person nutzte die Genehmigung für insgesamt 28 Ausfuhrvorgänge in andere EU-Mitgliedstaaten und für 43 Ausfuhrvorgänge in Drittstaaten und konnte so auf entsprechende Einzelanträge verzichten. Zwar handelt es sich hierbei nur um eine vereinzelte Angabe, sie illustriert allerdings das angestrebte Potenzial der Verfahrenserleichterung für Inhaberinnen und Inhaber.

(d) Antragsverfahren und -bearbeitung

Die Mehrzahl der befragten Antragstellerinnen und Antragsteller stellen ihre (Einzel-)Ausfuhranträge im jeweils gleichen Bundesland. Soweit **Erfahrungen mit der Antragsabwicklung in verschiedenen Bundesländern** vorliegen – nur jeweils 14 % der Antwortenden des *Handels* (n = 44) und der *privaten Sammler/innen* (n = 21) gaben solche an – werden überwiegend keine wesentlichen Unterschiede in der Verfahrensabwicklung wahrgenommen.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Nur 2 % finden die Allgemeine offene Genehmigung nicht nützlich.

¹⁵⁶ Zum positiven Effekt auf den Erfüllungsaufwand siehe sogleich Seite 66 f. (Erfüllungsaufwand Allgemeine offene Genehmigung).

¹⁵⁷ Von den antwortenden privaten Sammlerinnen und Sammlern (n = 3) gab niemand solche Unterschiede an, bei den antwortenden Teilnehmenden aus dem Bereich des Handels (n = 6) haben drei Personen Unterschiede unter den Aspekten Antragsunterlagen, Prüfungstiefe, Rechtsauslegung und Gebühren gesehen.

Mit dem **Antragsverfahren** und der **Antragsabwicklung** ist die Mehrheit der befragten Einrichtungen und der privaten Sammlerinnen und Sammler grundsätzlich zufrieden. Schlechtere Bewertungen kommen jeweils aus der Gruppe des Handels:

Abbildung 9 – Allgemeine Zufriedenheit mit dem Antragsverfahren nach Anwendergruppen

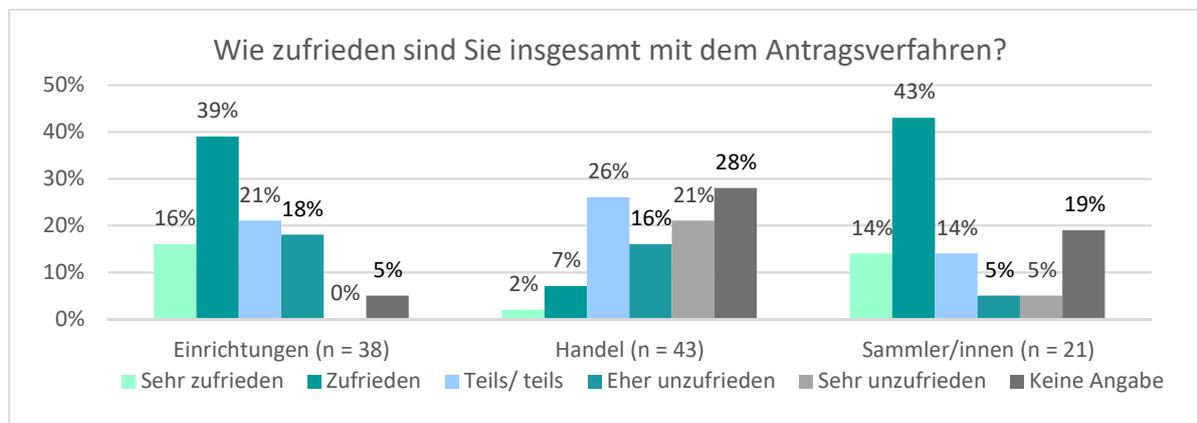
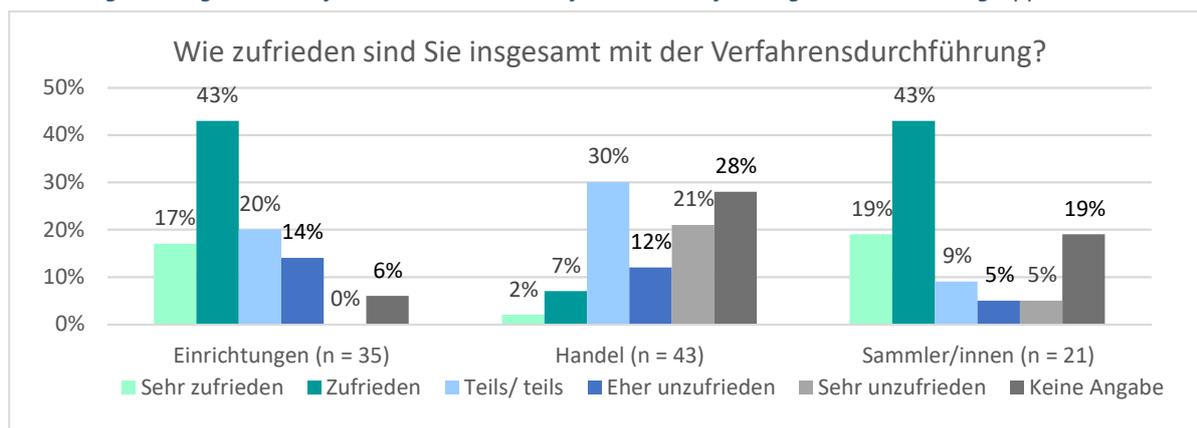
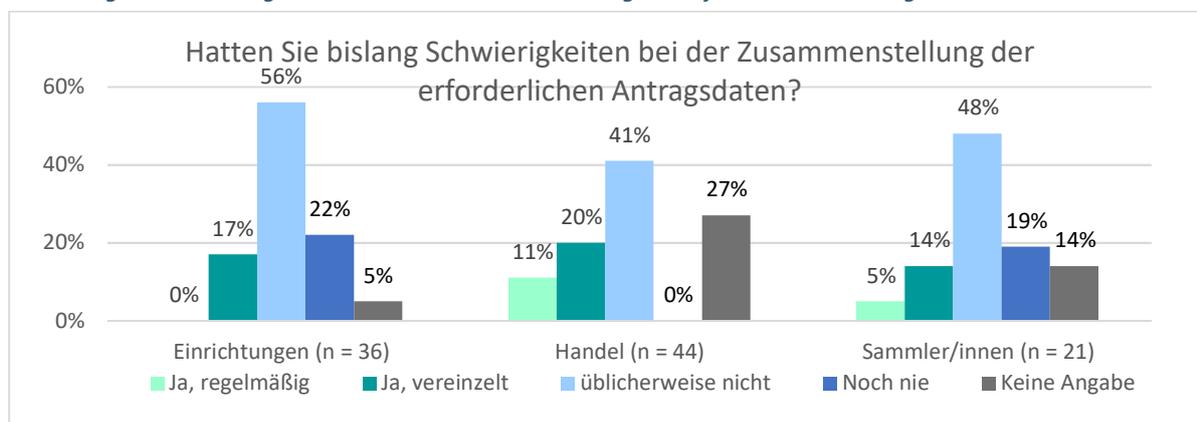


Abbildung 10 - Allgemeine Zufriedenheit mit der Verfahrensdurchführung nach Anwendergruppen



Befragt nach bestehenden **Schwierigkeiten im Rahmen der Beantragung und Durchführung** des Genehmigungsverfahrens gibt die Mehrheit der jeweiligen Antragstellenden an, dass sie bei der Zusammenstellung der Antragsunterlagen üblicherweise keine oder sogar noch niemals Schwierigkeiten hatten:

Abbildung 11 - Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung der erforderlichen Antragsdaten



Schwierigkeiten in vereinzelt Fällen sehen dagegen je nach Befragungsgruppe zwischen 14 und 20 % der Antwortenden. Regelmäßige Schwierigkeiten ergeben sich für 11 % der Antwortenden des Handels und 5 % der Antwortenden aus dem Kreis der Sammlerinnen und Sammler, während keine der befragten Kulturgut bewahrenden Einrichtungen solche empfand.

Als **Quelle von Schwierigkeiten, sofern vorgetragen**, sind aufgeführt worden

- von den *Einrichtungen*: die Beibringung der geforderten Informationen, unterschiedliche Anforderungen verschiedener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Genehmigungsbehörde, Schwierigkeiten bei der (zollrechtlichen) Einordnung der Ausfuhrobjekte in die Kombinierte Nomenklatur¹⁵⁸ sowie die eingeschränkten Funktionalitäten der digitalen Antragsformulare.
- Aus dem Bereich des *Handels*: Aus-/Einfuhrnachweise (geforderte Unterlagen hätten nicht oder nur mit erheblichem zusätzlichem Aufwand beigebracht werden können), die Einordnung in die Kombinierte Nomenklatur und die geforderte Beschreibung/Bebilderung, die als zu aufwändig empfunden wird.
- Von den *Sammlerinnen und Sammlern*: Die Provenienz des Kulturguts, die Wertbestimmung und die Einordnung des Kulturguts in die Kombinierte Nomenklatur.

Bestätigend im Hinblick auf die Benennung der Kombinierten Nomenklatur durch die Antragstellenden berichten die *Genehmigungsbehörden*, dass diesen oft die (für das Genehmigungserfordernis nach Alters- und Wertgrenzen entscheidende) Zuordnung zu den einschlägigen Kulturgutkategorien der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 schwerfalle und die jeweilige KN-Codes nicht bekannt seien. Im Zusammenhang mit den Wertgrenzen bereiteten den Anwendenden zudem die Begriffe "Kaufpreis" und "inländischer Schätzwert" (§ 24 Absatz 4 KGSG) Schwierigkeiten, weil die Berechnungsweise offen bleibe.¹⁵⁹ Teilweise sei auch nicht bekannt, dass und welche Angaben zur Herkunftsgeschichte des Objektes gemacht werden müssen. Auch seien entsprechende Informationen und Unterlagen - insbesondere bei archäologischen Objekten – häufig nicht vorhanden oder könnten nicht verifiziert werden¹⁶⁰. Schwierigkeiten bereiten generell vor allem fehlende, lückenhafte oder anderweit klärungsbedürftige Provenienzangaben, insbesondere im Rahmen der (bereits vor dem Inkrafttreten des KGSG anzuwendenden) EU-Einzelausfuhrgenehmigung nach Verordnung (EG) Nr. 116/2009. Schließlich führe die Ausdifferenzierung der Genehmigungsverfahren bei einigen Antragstellenden zu verstärktem Hilfs- und Beratungsbedarf.

Infolgedessen schätzen die Genehmigungsbehörden, dass etwa zwei Drittel aller von ihnen bearbeiteten Anträge **ergänzungs- oder nachbearbeitungsbedürftig** gewesen seien, wobei die Einreichung nachgeforderter Unterlagen zur Vervollständigung des Antrags überwiegend drei bis sechs zusätzliche Arbeitstage in Anspruch nehme.¹⁶¹ Bei etwa 12% der Anträge bleiben die Informationen nach Angaben

¹⁵⁸ Die Kombinierte Nomenklatur (KN) ist ein EU-einheitliches Warenverzeichnis, bestehend aus jeweils achtstelligen Warennummern. Rechtsgrundlage ist die Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 vom 23. Juli 1987 des Rates über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif (ABl. L 256 vom 7. September 1987, S.1) sowie deren jährlich in einer eigenen Verordnung erneuerte Anhänge.

¹⁵⁹ Mit oder ohne Provisionen, Aufgelder, Steuern usw.

¹⁶⁰ Siehe dazu Illicid Abschlussbericht, S. 23-24, abrufbar unter <https://www.kulturstiftung.de/illicid/> [zuletzt abgerufen: 7. Februar 2022].

¹⁶¹ 60% der antwortenden Länder (n = 15) nennen diesen Zeitraum. 20 % rechnen mit zusätzlichen ein bis zwei Arbeitstagen und 13 % mit zusätzlichen sieben bis neun Arbeitstagen. Ein Viertel machte keine Angaben.

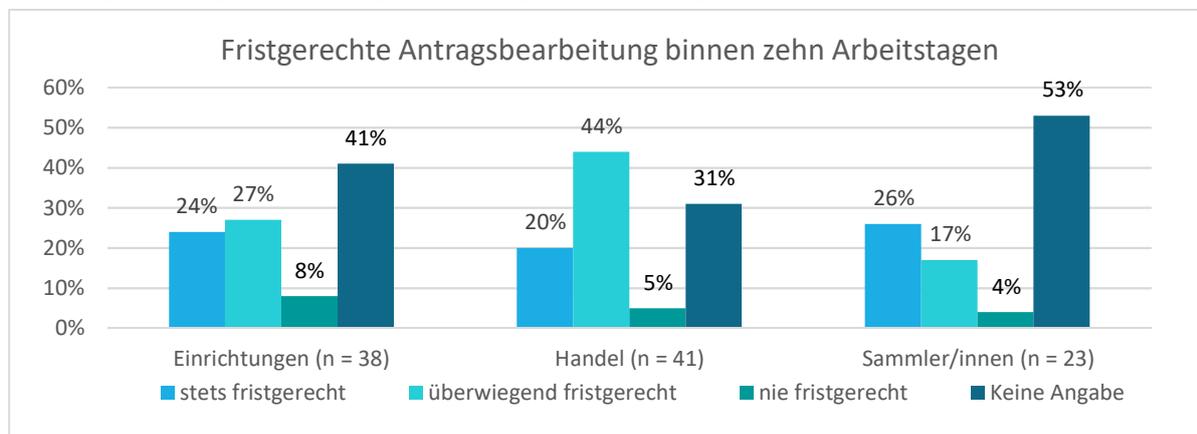
der Genehmigungsbehörden so vage, dass eine vertiefte Prüfung einer etwaigen Eröffnung eines Eintragungsverfahrens (§ 21 Nr. 1 i.V.m. §§ 7, 14 KGSG) bzw. des Vorliegens einer unrechtmäßigen Einfuhr (§ 21 Nr. 3 i.V.m. § 32 Absatz 1 KGSG) nicht möglich erscheine.

Gleichwohl stellen die bestehenden Ausfuhrgenehmigungspflichten nach ganz überwiegender Angabe der Teilnehmenden **kein erhebliches Hindernis für die Ausfuhr** von Kulturgut dar. Nur 4 % der antwortenden *Kulturgut bewahrenden Einrichtungen* (n = 249) haben aufgrund bestehender Ausfuhrgenehmigungspflichten oder konkreter Probleme bei der Antragstellung schon einmal von einer Ausfuhr abgesehen.¹⁶² Auch ein Großteil der antwortenden *Sammlerinnen und Sammler* (n = 21) hat noch nie auf eine Ausfuhr verzichtet (81 %), lediglich bei 10 % war dies vereinzelt der Fall.¹⁶³ Die Bilanz der Befragten aus dem Kreis des *Handels* fällt insoweit etwas differenzierter aus: 41 % des antwortenden Befragten (n = 44) geben an, dass sie noch nie von einer Ausfuhr abgesehen haben. Bei 9 % war dies nach eigenen Angaben vereinzelt, bei 18 % gelegentlich und bei 7 % schon häufig der Fall.¹⁶⁴ Als entscheidenden Grund für einen Verzicht nannten die Betroffenen überwiegend Langwierigkeit und Aufwand des Genehmigungsverfahrens und die Befürchtung eines Eintragungsverfahrens.¹⁶⁵

Die **Bearbeitungsfrist** von zehn Arbeitstagen nach Einreichung der vollständigen Unterlagen gemäß § 24 Absatz 7 KGSG halten die *Genehmigungsbehörden* ganz überwiegend für ausreichend.¹⁶⁶ Einzelne Länder geben an, dass die Frist zuweilen dann nicht eingehalten werden könne, wenn eine sachverständige Stellungnahme oder eine Inaugenscheinnahme erforderlich sei. In anderen Fällen könne die Genehmigung wiederum deutlich schneller erteilt werden.

Von Seiten der *Antragstellenden* wird dieser Eindruck bestätigt, wobei jeweils ein nicht unerheblicher Teil der Antwortenden keine Angaben gemacht hat. Details können der nachfolgenden Abbildung entnommen werden.

Abbildung 12 -Fristgerechte Antragsbearbeitung nach Erfahrungen der Antragstellergruppen



¹⁶² 64 % gaben insoweit positiv an, noch nie von einer Ausfuhr abgesehen zu haben, 32 % machten keine Angabe. Soweit im Einzelfall von einer Ausfuhr abgesehen wurde, wurde dies mit der Unklarheit des Verfahrens bzw. einer für die konkrete Ausfuhr zu langen Verfahrensdauer begründet.

¹⁶³ Als Gründe wurden genannt Unsicherheit über den Verfahrensausgang (Eröffnung eines Eintragungsverfahrens befürchtet) und dass der Antrag nicht im eigenen Namen für einen Dritten gestellt werden konnte.

¹⁶⁴ Ein Viertel der Antwortenden machte insoweit keine Angabe.

¹⁶⁵ Genannt wurde auch, dass der Antrag nicht im eigenen Namen für einen Dritten gestellt werden konnte (17 %), dass für die rechtmäßige Einfuhr aus dem Herkunftsland keine Dokumentation vorlag (14 %) und die Gebühren (11 %).

¹⁶⁶ Nur zwei Länder gaben an, dass die Prüfung durch das Zeitlimit in Einzelfällen nicht so tiefgehend erfolgen könne, wie es angemessen erscheine.

Für überflüssig hält die Mehrheit der antwortenden *Genehmigungsbehörden* (67 %, n = 15) die derzeit im Antragsverfahren für die Binnenmarkt-Ausfuhr nach § 24 Absatz Nummer 2 KGSG getroffene **Unterscheidung zwischen temporärer und dauerhafter Ausfuhr**: Die Festlegung einer Wiedereinfuhrfrist bei vorübergehender Ausfuhr sei ohne festgelegten Überprüfungsmechanismus nicht effizient zu kontrollieren, gleichzeitig seien die Genehmigungsanforderungen in beiden Fällen (vorübergehende und dauerhafte Ausfuhr) für diese Genehmigungsform identisch.

(e) Gebühren

Die im Rahmen der Ausfuhrgenehmigung zu entrichtenden Gebühren werden nach Maßgabe der individuellen landesrechtlichen Vorgaben durch die Länder festgesetzt. Auf ihre Ausgestaltung hat der Bundesgesetzgeber keinen Einfluss.¹⁶⁷ Da die landesrechtlichen Regelungen insoweit heterogen sind¹⁶⁸, wurden die Antragstellenden nach ihren Erfahrungen befragt. Leider gaben selbst für die am häufigsten beantragten Genehmigungsverfahren nur eine geringe Anzahl von Befragten (max. n = 7) Erfahrungswerte an, sodass sich eine „typische“ Gebühr für die jeweiligen Genehmigungsformen nicht bestimmen lässt. Aus den wenigen Angaben ergibt sich, dass die Genehmigungsverfahren für den internationalen Leihverkehr der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen tendenziell gebührenfrei bleiben. Bei den Genehmigungsverfahren des Handels (§ 24 KGSG) der Sammlerinnen und Sammler (§§ 22, 24 KGSG) sowie der Musikerinnen und Musiker (§ 26 KGSG) geben die wenigen antwortenden Befragten an, dass sie persönlich entweder keine Gebühr entrichtet hätten oder dass Gebühren in einer Größenordnung zwischen 25 Euro und rund 500 Euro je nach Fallgestaltung (Art, Anzahl, Wert der Objekte), Genehmigungsform und einschlägigem Gebührenkatalog entrichtet worden seien.

(f) Gestaltung der Alters- und Wertgrenzen

Hinsichtlich der Geltung höherer Alters- und Wertgrenzen für die Ausfuhr von Kulturgut in den EU-Binnenmarkt als für die Ausfuhr in Drittstaaten wurden sowohl Genehmigungsbehörden also auch Antragstellende nach ihren Anmerkungen und Hinweisen befragt. Der Gesetzgeber hatte mit der Einführung der Binnenmarktgenehmigungspflichten durch das Kulturgutschutzgesetz bewusst höhere Alters- und Wertgrenzen als in der seit 1993 verbindlichen EU-Verordnung angelegt, um der seit Anfang der 1990er Jahre eingetretenen Inflation und den gestiegenen Preisen auf dem Kunstmarkt im Rahmen der nationalen Gesetzgebungskompetenzen Rechnung zu tragen.¹⁶⁹

Je nach Perspektive äußern die Teilnehmenden vor dem Hintergrund ihrer bisherigen Erfahrungen unterschiedliche, teilweise einander entgegengesetzte Empfehlungen. Während zahlreiche Anmerkungen aus dem Kreise der Länder und des Handels darin übereinstimmen, dass eine Angleichung der Alters- und Wertgrenzen für beide Ausfuhrziele angeregt wird, sind sich die beiden Gruppen über de-

¹⁶⁷ Deshalb stellen sie methodisch auch keinen Erfüllungsaufwand des Kulturgutschutzgesetzes dar.

¹⁶⁸ Die verschiedenen landesrechtlichen Vorgaben zum Kostenrecht können Pauschalen ebenso beinhalten wie aufwandsabhängige Gebührenberechnungen innerhalb eines vorgegebenen Gebührenrahmens. Hinzu treten etwaige Befreiungstatbestände. Jedes Land gestaltet die Vorgaben individuell.

¹⁶⁹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 85 f. Im Rahmen des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens wurde die im Regierungsentwurf enthaltenen Schwellenwerte für einzelne Kulturgutkategorien noch einmal angepasst, um sowohl den Handel als auch die Verwaltung der Länder zusätzlich im Genehmigungsverfahren zu entlasten, vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Kultur und Medien vom 22. Juni 2016, Bundestagsdrucksache 18/8908, S. 90.

ren Richtung nicht einig: Die Teilnehmenden der *Länder* sprechen sich eher für eine allgemeine Angleichung der höheren Binnenmarkt-Schwellenwerte an die niedrigeren Drittstaaten-Schwellenwerte der EU und damit für eine Absenkung aus. Die höheren Alters- und Wertgrenzen für die Ausfuhr in den Binnenmarkt stellten ein Zugeständnis u.a. an den Kunsthandel dar, die Unterscheidung sei jedoch zahlreichen Antragstellenden inhaltlich nur schwer vermittelbar. Teilweise werden aber von Genehmigungsbehörden auch die Wertgrenzen nur einzelner Kategorien im Rahmen der Binnenmarktausfuhr als zu hoch¹⁷⁰ oder umgekehrt als zu niedrig¹⁷¹ erachtet. Einzelne Genehmigungsbehörden regten weitergehend gleich eine vollständige Bereichsausnahme für einzelne Kategorien (beruflich genutzte Musikinstrumente) an.

Die Teilnehmenden des *Handels* kritisieren die Wertgrenzen eher als zu niedrig und fordern allgemein oder punktuell (insb. bzgl. Autographen, Archivalien und Dokumenten) eine Erhöhung, teilweise auch einen kompletten Verzicht auf Beschränkungen im grenzüberschreitenden Kulturgutverkehr. Andere Teilnehmende der Adressatengruppe Handel wiederum lehnen die abweichend höheren Schwellenwerte der Binnenmarktausfuhr als widersprüchlich ab und merken an, dass die niedrigeren Alters- und Wertgrenzen für die Ausfuhr in Drittstaaten dadurch umgangen werden könnten, dass die Objekte zunächst wegen der höheren Schwellenwerte genehmigungsfrei in einen anderen EU-Mitgliedstaat ausgeführt und dann dort zur Ausfuhr in einen Drittstaat angemeldet werden könnten.

Aus dem Kreis der befragten *Ermittlerinnen und Ermittler* wird wiederum umgekehrt darauf hingewiesen, dass die Wertgrenzen generell zu hoch angesetzt seien. Zudem wird teilweise eine Abschaffung der Erleichterungen für Münzen als Massenware (§ 24 Absatz 2 Satz 2 KGSG¹⁷²) gefordert, da illegal erlangte Fundmünzen mit Hilfe dieser Regelung leicht in den (inter)nationalen Münzhandel eingeführt werden könnten.

(g) Mitwirkung der Zollverwaltung

Im Rahmen der Mitwirkung der Zollverwaltung begegnen den Befragten **überwiegend keine Schwierigkeiten**. In der Gruppe des *Handels* gaben 47 % (n = 45) an, in der Regel keine Probleme zu haben, in der Gruppe der *Kulturgut bewahrenden Einrichtungen* 84 % (n = 37), in der Gruppe der *privaten Sammlerinnen und Sammler* 62 % (n = 21) und in der Gruppe der *Musikerinnen und Musiker* 50 % (n = 20). Hierzu passend geben die befragten *Zollstellen* ihrerseits mehrheitlich (48 %, n = 42) an, dass nach ihrem Eindruck die gewerblichen Anmelder (Händler, Speditionen etc.) gut über die Ausfuhrbeschränkungen informiert sind und erforderliche Ausfuhrgenehmigungen in der Regel mit der Ausfuhranmeldung vorgelegt werden.¹⁷³

Einige Teilnehmende heben positive **Erfahrungen bei der Zollabwicklung** hervor (Kooperation und Unterstützung bei Abwicklung des Zollverfahrens), andere dagegen berichten von negativen Erfahrungen,

¹⁷⁰ Genannt werden die Kategorien Nummer 9 (Wiegendrucke, Handschriften), Nummer 10 (Bücher) und Nummer 12 (Archive).

¹⁷¹ Genannt wird insbesondere Kategorie Nummer 1 (Archäologische Gegenstände), die bislang über keine Wertgrenze verfügt.

¹⁷² Danach gelten Münzen nicht als archäologische Gegenstände, wenn es sie in großer Stückzahl gibt, sie für die Archäologie keinen relevanten Erkenntniswert haben und nicht als individualisierte Einzelobjekte unter Schutz gestellt sind. Infolgedessen können derartige Münzen im Rahmen der Ausfuhr einer anderen Kulturgutkategorie mit großzügigeren Alters- und Wertschwellen zugeordnet werden.

¹⁷³ Nur 10 % der Antwortenden aus dem Bereich der Zolldienststellen haben gegenteilige Erfahrungen.

die sich jedoch nicht ausschließlich auf kulturgutspezifische Aspekte der Abwicklung des Ausfuhrverfahrens beim Zoll beziehen.¹⁷⁴ Soweit negative Erfahrungen berichtet wurden, rügen die Teilnehmenden den Zeitaufwand für Anmeldeprozeduren, mangelnde Kenntnisse bei den Zolldienststellen hinsichtlich der kulturgutbezogenen Ausfuhrbeschränkungen und der erforderlichen Genehmigungsdokumente sowie einen unzuverlässigen Rücklauf des für den Ausführenden bestimmten Teils der Genehmigungsformulare¹⁷⁵.

Auf Seiten der *Zolldienststellen* sehen knapp die Hälfte der Antwortenden (48 %, n = 42) in Bezug auf ihre Mitwirkung bei der Überwachung der Ausfuhr von Kulturgut für sich keine spezifischen praktischen Schwierigkeiten. Soweit dies doch der Fall ist (12 %), wird übereinstimmend mit den Hinweisen der befragten Anmeldenden vor allem auf Schwierigkeiten bei der Erkennung und Einordnung von Kulturgut und bei der Prüfung zugehöriger Dokumente infolge mangelnder Expertise für den speziellen Warenkreis hingewiesen. Bemängelt wurde zudem, dass das Verfahren in diesem Bereich bislang ausschließlich analog und nicht digital erfolge.

(3) Erfüllungsaufwand

Die Ausfuhrgenehmigungsverfahren sind die häufigsten Verfahrensarten des Kulturgutschutzgesetzes. Nachfolgend werden für alle Ausfuhrgenehmigungsformen die Erfüllungsaufwände einzeln und jeweils nach Normadressaten aufgeschlüsselt.

(a) Ausfuhrgenehmigung nationales Kulturgut - § 22 KGSG

Die Genehmigung der vorübergehenden Ausfuhr nationalen Kulturguts ist mit dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes vom Bund auf die Länder übergegangen und wurde durch die begriffliche Erweiterung¹⁷⁶ auch in seinem Anwendungsbereich deutlich ausgeweitet. Damit ist der aus dieser Vorgabe resultierende Erfüllungsaufwand für die verschiedenen Normadressaten überwiegend als neu anzusehen.

Die Nachmessung des Erfüllungsaufwands in Zusammenhang mit dem Antrag auf Genehmigung der vorübergehenden Ausfuhr nationalen Kulturguts ergab

- für die **Verwaltung** (hier: **Länder**) einen jährlichen Aufwand für die Antragsbearbeitung von insgesamt **6 Tsd. Euro**, die jeweils etwa hälftig auf die Bearbeitung von Anträgen zur Ausfuhr von Kulturgut in Mitgliedstaaten und auf Ausfuhr in Drittstaaten entfallen. Die Aufwandsschätzung des Gesetzgebungsverfahrens hatte rund 10 Tsd. Euro Zusatzbelastung veranschlagt¹⁷⁷;
- für die **Wirtschaft** (hier: **Kulturgut bewahrende Einrichtungen**) einen jährlichen Erfüllungsmehraufwand von rund **40 Tsd. Euro**, von denen 21 Tsd. Euro auf Anträge zwecks Ausfuhr in Mitgliedstaaten und 19 Tsd. Euro auf Anträge zwecks Ausfuhr in Drittstaaten entfallen. Für die **Kulturgut bewahrenden Einrichtungen** ging die Ex-ante-Schätzung von einer Gesamtregulierung nicht ausdifferenziert geschätzter Mehrbelastungen durch entlastend wirkende Parallelmaßnahmen aus.

¹⁷⁴ Kritisiert werden etwa auch die Auffindbarkeit mancher Zolldienststellen oder das Verhalten ausländischer Zollbehörden.

¹⁷⁵ Mit der Ausfuhranmeldung sind Blatt 2 und Blatt 3 der Ausfuhrgenehmigung vorzulegen. Blatt 2 erhält der Ausführende zurück und Blatt 3 wird an die ausstellende Genehmigungsbehörde zurückgesandt.

¹⁷⁶ Siehe dazu oben Seite 30 ff. (Erweiterter Begriff „nationales Kulturgut“).

¹⁷⁷ Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 56 f.

Ausführungen zum Gesamtsaldo für die Kulturgut bewahrenden Einrichtungen finden sich nachfolgend in Abschnitt (d) Allgemeine offene Genehmigungen.

- für **Bürgerinnen und Bürger** einen jährlichen Aufwand von insgesamt **20 Stunden**, der sich hälftig auf Anträge zwecks Ausfuhr von nationalem Kulturgut in einen Mitgliedstaat der EU sowie Anträge auf Ausfuhr in Drittstaaten verteilt. Spezifische ex-ante Schätzungen liegen nicht vor.

Die Details der aktuellen Berechnung ergeben sich aus nachfolgender Tabelle:

Tabelle 9 -Jährlicher Erfüllungsaufwand bei Beantragung/ Bearbeitung der Genehmigungen zur vorübergehenden Ausfuhr nationalen Kulturguts (§ 22 KGSG)

Adressaten	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Erfüllungsaufwand jährlich (in Tsd. Euro)
Verwaltung (Länder)	172				6
Ausfuhrgenehmigung Binnenmarkt	89	60	35,80*	2	3
Ausfuhrgenehmigung Drittstaat	83	60	35,80*	2	3
Wirtschaft (Kulturgut bewahrende Einrichtungen)	168				42 davon Mehraufwand: 40
Ausfuhrgenehmigung Binnenmarkt	87	300	50,50**	-	22, davon Mehraufwand: 21
Ausfuhrgenehmigung Drittstaat	81	300	50,50**	-	20, davon Mehraufwand: 19
Bürgerinnen und Bürger	4		Erfüllungsaufwand jährlich (in Stunden)		20
Ausfuhrgenehmigung Binnenmarkt	2	300			10
Ausfuhrgenehmigung Drittstaat	2	300			10

* Durchschnittslohnsatz Länder

** WZ 2008 R91 – Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten, hohes Qualifikationsniveau

Im Vergleich zu den Ergebnissen des Berichts „Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz“ sind die durchschnittlichen jährlichen Verfahrenszahlen für die Genehmigung der vorübergehenden Ausfuhr nationalen Kulturgutes nach § 22 KGSG im Gesamtzeitraum seit Inkrafttreten des KGSG um 11 % (Binnenmarkt) bzw. 17 % (Drittstaaten) niedriger anzusiedeln.¹⁷⁸ Diese Entwicklung lässt sich mutmaßlich auf zwei Faktoren zurückführen: zum einen die seit der letzten Erhebung erfolgte weitere **Verbreitung und Nutzung der allgemeinen offenen Genehmigung gemäß § 25 KGSG** (welche Einzelgenehmigungen nach § 22 KGSG entbehrlich macht) und zum anderen der **temporäre Rückgang des grenzüberschreitenden Leihverkehrs infolge der Corona Pandemie** ab Anfang 2020. Inwieweit die aktuellen jährlichen Antragszahlen sich als nachhaltig erweisen werden, kann vor diesem Hintergrund nicht abschließend beurteilt werden. Erwartet werden darf aufgrund der bisherigen Erhebungsergebnisse jedenfalls, dass die in der

¹⁷⁸ Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145, S. 27 f.

Aufwandsschätzung des Gesetzgebungsverfahrens veranschlagten 100 Fälle pro Jahr (dort bezogene auf den Binnenmarkt)¹⁷⁹ auch zukünftig nicht überschritten werden.

(b) Ausfuhrgenehmigung nationales Kulturgut - § 23 KGSG

Die Genehmigung der dauerhaften Ausfuhr nationalen Kulturgutes ist ein seltenes Verfahren¹⁸⁰ und im Berichtszeitraum nicht relevant geworden. Erfüllungsaufwände können daher nicht abgebildet werden.

(c) Ausfuhrgenehmigung nach Alters- und Wertgrenzen - § 24 KGSG

Die Ausfuhrgenehmigungspflicht nach Alters- und Wertgrenzen bei **Ausfuhr in Drittstaaten** ist seit 1993 durch unmittelbar anwendbare Verordnungen der EU geregelt. Aus diesem Grund handelt es sich bei diesbezüglichen Aufwänden **nicht um Erfüllungsaufwände des Kulturgutschutzgesetzes**. Die Beantragung sowie Bearbeitung dieser Ausfuhranträge wird daher nicht in die Saldoberechnung des auf dem Kulturgutschutzgesetz basierenden Erfüllungsaufwandes eingeschlossen.

Lediglich die Einführung einer entsprechenden **Ausfuhrgenehmigungspflicht für den Binnenmarkt** sind Aufwände nach dem Kulturgutschutzgesetz. Die Nachmessung des Erfüllungsaufwands für die Beantragung/Bearbeitung der Ausfuhrgenehmigung nach Alters- und Wertgrenzen in den Binnenmarkt ergab

- für die **Verwaltung** (hier: **Länder**) einen jährlichen Aufwand für die Antragsbearbeitung von insgesamt **rund 39 Tsd. Euro**. Dieser Wert liegt aufgrund der niedrigeren Fallzahlen und Zeitaufwände sowie der veränderten Methodik der Sachkostenberechnung¹⁸¹ ganz erheblich unterhalb der in der Aufwandsschätzung des Gesetzentwurfes¹⁸² veranschlagten bis zu 290 Tsd. Euro.
- für die **Wirtschaft** (hier: **Handel und Kulturgut bewahrende Einrichtungen**) einen jährlichen Erfüllungsaufwand von rund **92 Tsd. Euro**. Davon entfallen mit 82 Tsd. Euro knapp 90 Prozent auf Anträge des Kunsthandels und mit 10 Tsd. Euro die übrigen 10 Prozent auf Anträge von Kulturgut bewahrenden Einrichtungen.
Gegenüber der Ex-ante-Schätzung des Gesetzgebungsverfahrens liegt die ermittelte **Belastung des Kunsthandels** damit um etwa 40 % niedriger als der dort maximal veranschlagte Erwartungswert von bis zu 138 Tsd. Euro jährlich.¹⁸³
Für die **Kulturgut bewahrenden Einrichtungen** ging die Ex-ante-Schätzung von einer Gesamtegalisierung nicht ausdifferenziert geschätzter Mehrbelastungen durch entlastend wirkende Parallelmaßnahmen aus. Ausführungen zum Gesamtsaldo für die Kulturgut bewahrenden Einrichtungen finden sich nachfolgend in Abschnitt (d) Allgemeine offene Genehmigungen.
- für **Bürgerinnen und Bürger** einen jährlichen Aufwand von insgesamt **267 Stunden**. Spezifische Ex-ante-Schätzungen liegen nicht vor.

¹⁷⁹ Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 56 f.

¹⁸⁰ Siehe oben (1) Hintergrund.

¹⁸¹ Siehe dazu oben Abschnitt III. 3. Erfüllungsaufwand Verwaltung, S. 29.

¹⁸² Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 56.

¹⁸³ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 52.

Die nachstehende Übersicht enthält neben den zu Grunde liegenden Parametern der aktuellen Berechnung zwecks Vergleichbarkeit nachrichtlich auch die entsprechenden Daten der Drittstaatenausfuhr:

Tabelle 10 - Jährlicher Erfüllungsaufwand Beantragung/ Bearbeitung Ausfuhrgenehmigungen nach Alters- und Wertgrenzen - § 24 KGSG

Adressaten	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Erfüllungsaufwand jährlich (in Tsd. Euro)
Verwaltung (Länder)					39
Ausfuhrgenehmigung Binnenmarkt	809	78	35,80**	2	39
Ausfuhrgenehmigung Drittstaat*	1.354	78	35,80**	2	[65]
Wirtschaft					92
Kulturgut bewahrende Einrichtungen					10
Ausfuhrgenehmigung Binnenmarkt	65	180	50,50***	-	10
Ausfuhrgenehmigung Drittstaat*	108	180	50,50***	-	[16]
Handel					82
Ausfuhrgenehmigung Binnenmarkt	655	180	41,90****	-	82
Ausfuhrgenehmigung Drittstaat*	1.097	180	41,90****	-	[138]
Bürgerinnen und Bürger			Erfüllungsaufwand jährlich (in Stunden)		
			267		
Ausfuhrgenehmigung Binnenmarkt	89	180			267
Ausfuhrgenehmigung Drittstaat*	149	180			[447]

* Vorgaben basieren vollständig auf bereits vor dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes unmittelbar anwendbaren europäischen Regelungen. Sie stellen keinen Erfüllungsaufwand des Kulturgutschutzgesetzes dar. Die eingeklammerten Werte werden lediglich zu Vergleichszwecken aufgeführt.

** Durchschnittslohnsatz Länder

*** WZ 2008 R91 – Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten, hohes Qualifikationsniveau.

**** WZ 2008 G47 – Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen), hohes Qualifikationsniveau.

Im Vergleich zum Bericht „Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz“ sind die durchschnittlichen jährlichen Antragszahlen für den Binnenmarkt um etwa 150 Anträge von 950 auf 809 Anträge pro Jahr gesunken, diejenigen der Drittstaaten ausfuhr nach VO (EG) Nr. 116/2009 (= § 24 Absatz 1 Nr. 1 KGSG) dagegen trotz pandemiebedingter Einschränkungen von Messe- und Auktionsveranstaltungen während der letzten 18 Monate des Berichtszeitraumes um eine ähnliche Anzahl von durchschnittlich 1.200 pro Jahr auf 1.354 Anträge jährlich gewachsen.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Vgl. Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145, S. 29.

Eine besondere regionale Häufung der Anträge ist weiterhin im Freistaat Bayern zu verzeichnen.¹⁸⁵ Nach wie vor fallen dort jeweils rund die Hälfte aller Anträge auf Ausfuhrgenehmigung nach Alters- und Wertgrenzen an.

(d) Allgemeine offene Genehmigung - § 25 KGSG

Die Möglichkeit der allgemeinen offenen Genehmigung wurde durch das Kulturgutschutzgesetz erstmals eingeführt, sodass die hierdurch entstehenden Aufwände diesem vollständig zurechenbar sind. Da das Kulturgutschutzgesetz die Genehmigungsform allerdings auch für die bereits europarechtlich begründete Ausfuhrgenehmigungspflichten nach VO(EG) Nr. 116 /2009 für Kulturgutausfuhren in Drittstaaten ermöglicht, wirkt die Bestimmung im Rahmen der Einzelgenehmigungsverfahren insgesamt entlastend.

Die Nachmessung des Erfüllungsaufwands in Zusammenhang mit dem Antrag auf Erteilung einer allgemeinen offenen Ausfuhrgenehmigung ergab

- für die **Verwaltung** (hier: **Länder**) einen Erfüllungsaufwand von insgesamt **5 Tsd. Euro pro Jahr**. Davon entfallen rund 3 Tsd. Euro auf die Erteilung einer allgemeinen offenen Ausfuhrgenehmigung für die Ausfuhr in Mitgliedstaaten und rund 2 Tsd. Euro auf Genehmigungen für Drittstaatenausfuhren. Die Ex-ante-Schätzung des Gesetzgebungsverfahrens hatte mit rund 80 Tsd. Euro eine erheblich höhere Summe veranschlagt.¹⁸⁶ Die seinerzeit erwarteten kompensierenden Einsparungen im Bereich der Einzelausfuhrgenehmigungen für Drittstaaten in Höhe von 90 Tsd. Euro haben sich aufgrund deren gleichbleibend hoher Gesamtzahl¹⁸⁷ für die Genehmigungsbehörden nicht realisiert;
- für die **Wirtschaft** (hier: **Kulturgut bewahrende Einrichtungen**), einen jährlichen Aufwand von insgesamt **13 Tsd. Euro**. Davon entfallen rund 7 Tsd. Euro auf Anträge zwecks Ausfuhr in einen Mitgliedstaat und rund 6 Tsd. Euro auf Anträge zwecks Ausfuhr in einen Drittstaat. Für die Kulturgut bewahrenden Einrichtungen ging die Ex-ante-Schätzung mindestens von einer Gesamtgalisierung nicht ausdifferenziert geschätzter Mehrbelastungen mit Hilfe der Einführung der allgemeinen offenen Genehmigung aus. Die aktuelle Erhebung bestätigt dies.¹⁸⁸

Bürgerinnen und Bürger sind in diesem Genehmigungsverfahren nicht antragsberechtigt, sodass dieser Gruppe keine Erfüllungsaufwände entstehen können.

Die Details der aktuellen Berechnung ergeben sich aus nachfolgender Tabelle:

¹⁸⁵ Ebd.

¹⁸⁶ Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 57.

¹⁸⁷ Ebd. Grund für die anhaltend hohen Zahlen ist im Wesentlichen eine Verschiebung der Antragstellenden von den Kulturgut bewahrenden Einrichtungen hin zum Kunsthandel, siehe dazu oben Seite 54 f. (Verteilung der Antragstellergruppen).

¹⁸⁸ Siehe nachfolgend Tabelle 12 - *Be- und Entlastung Kulturgut bewahrender Einrichtungen durch Neugestaltung Ausfuhrgenehmigungspflichten* (S. 68) sowie die Gesamtübersicht der Be- und Entlastungen in Teil 3 A.I. (Tabelle W 2 Kulturgut bewahrende Einrichtungen, S. 130 f.).

Tabelle 11 - Erfüllungsaufwand Beantragung/Bearbeitung der allgemeinen offenen Genehmigung (§ 25 KGSG)

Adressaten	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Erfüllungsaufwand jährlich (in Tsd. Euro)
Verwaltung (Länder)					5
Ausfuhrgenehmigung Binnenmarkt	72	65	35,80*	2	3
Ausfuhrgenehmigung Drittstaat	57	65	35,80*	2	2
Wirtschaft (Kulturgut bewahrende Einrichtungen)					13
Ausfuhrgenehmigung Binnenmarkt	72	120	50,50**	-	7
Ausfuhrgenehmigung Drittstaat	57	120	50,50**	-	6

* Durchschnittslohnsatz Länder

** WZ 2008 R91 – Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten, hohes Qualifikationsniveau.

Der Bericht Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz hatte im Hinblick auf die **fortschreitende Verbreitung und Nutzung der allgemeinen offenen Genehmigung** sowie die Dauerwirkung der Genehmigungen (in der Regel fünf Jahre) ein weiteres Absinken der durchschnittlichen jährlichen Beantragungszahlen (damals jährlich 135 Anträge Binnenmarkt und 110 Anträge Drittstaaten) in Aussicht gestellt.¹⁸⁹ Die vorliegende Erhebung bestätigt diese Annahme.

Der fünfjährige Betrachtungszeitraum der aktuellen Erhebung stimmt mit der Zeitspanne eines Genehmigungszyklus der allgemeinen offenen Genehmigungen überein, sodass die Größenordnung der nunmehr für den ersten Zyklus ermittelten Jahresdurchschnittswerte auch im nächsten fünfjährigen Genehmigungszyklus zu erwarten sein dürfte. Etwaige **pandemiebedingte Effekte** auf die oben dargestellten Jahresdurchschnitte des Berichtszeitraums sind aufgrund der ohnehin zyklischen Beantragungswellen der allgemeinen offenen Genehmigungen nur schwer bestimmbar, dürften jedoch geringer ausfallen als bei den Einzelgenehmigungsvarianten. Das tatsächliche jährliche Antragsvolumen wird sich weiterhin deutlich **ungleich innerhalb des Fünf-Jahres-Zeitraums verteilen**, da sich die Ersterteilungswelle der Jahre 2016 und 2017¹⁹⁰ auch im Rahmen der Anschlussgenehmigungen fortsetzen wird. Für die Gesamtheit der antragstellenden Einrichtungen und der Genehmigungsbehörden verteilen sich die hier jährlich ausgewiesenen Belastungen daher jeweils nicht linear, sondern periodisch.

Im Verhältnis zu den bereits vor der Einführung des Kulturgutschutzgesetz bestehenden Ausfuhrgenehmigungspflichten für die Ausfuhr von Kulturgut in Drittstaaten hat die Schaffung der allgemeinen offenen Genehmigung zu einer erheblichen **Reduktion von Einzelanträgen der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen** geführt. Diese hatten zuvor rund 1.100 Ausfuhrgenehmigungsanträge nach VO (EG)

¹⁸⁹ Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145, S. 30 f.

¹⁹⁰ Siehe oben unter (2) Anwendungserfahrungen (a) Vorgangszahlen.

Nr. 116 /2009 (= § 24 Absatz 1 Nr. 1 KGSG) für Drittstaatenausfuhren pro Jahr gestellt¹⁹¹. Dieses Aufkommen konnte nach der aktuellen Erhebung um **mehr als 80 % reduziert** werden.¹⁹² Hierdurch ergibt sich für die Kulturgut bewahrenden Einrichtungen eine erhebliche Aufwandsentlastung, dies selbst unter Berücksichtigung der neuen Genehmigungspflicht für Binnenmarktausfuhren noch ein **entlastendes Gesamtsaldo von nahezu 90 Tsd. Euro jährlich im Kontext der Ausfuhr** zugunsten der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen aufweist:

Tabelle 12 - Be- und Entlastung Kulturgut bewahrender Einrichtungen durch Neugestaltung Ausfuhrgenehmigungspflichten

Vorgabe	Fallzahl pro Jahr		Erfüllungsaufwand pro Jahr (in Tsd. Euro)	
	vor KGSG	KGSG	vor KGSG*	KGSG
Ausfuhrgenehmigung nationales Kulturgut, § 22 KGSG				
in den Binnenmarkt	7	87	2	22
in Drittstaaten		81		20
Gesamt			2	42
Saldo				+ 40
Ausfuhrgenehmigung nach Alters- und Wertgrenzen, § 24 Abs. 1 Nr. 2 KGSG				
in den Binnenmarkt		65		10
Saldo				+ 10
Allgemeine offene Genehmigung, § 25 KGSG				
für Binnenmarkt		72		7
für Drittstaat		57		6
Gesamt			0	13
Saldo				+ 13
Einsparung durch Reduktion von Einzelgenehmigungsverfahren der infolge Einführung der allgemeinen offenen Genehmigung				
VO (EG) Nr. 116/2009	1.100	108	167	16
Saldo				- 151
Gesamt				- 88

* Parameter der Berechnung, vgl. Tabellen 9, 10, 11 (S. 67, 69, 71)

(e) Spezifische offene Genehmigung - § 26 KGSG

Die Möglichkeit der spezifischen offenen Genehmigung wurde durch das Kulturgutschutzgesetz erstmals eingeführt, sodass die hierdurch entstehenden Aufwände diesem vollständig zurechenbar sind. Da das Kulturgutschutzgesetz die Genehmigungsform jedoch auch für die bereits europarechtlich begründeten Ausfuhrgenehmigungspflichten nach VO(EG) Nr. 116 /2009 für Kulturgutausfuhren in Drittstaaten ermöglicht, beinhaltet die Bestimmung andererseits eine Entlastung im Rahmen der Einzelgenehmigungsverfahren. Anders als im Falle der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen und der

¹⁹¹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 51.

¹⁹² Die aktuellen jährlichen Anträge der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen nach §§ 22, 24 KGSG für Kulturgutausfuhren in Drittstaaten betragen zusammen nur noch ca. 190 pro Jahr, siehe Tabelle 9 (S. 63) und Tabelle 10 (S. 65).

allgemeinen offenen Genehmigung liegen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes jedoch keine Daten vor, die auch im Rahmen der spezifischen offenen Genehmigung einen konkreten Vorher/ Nachher-Vergleich ermöglichen würden.

Die Nachmessung des aktuellen Erfüllungsaufwands in Zusammenhang mit dem Antrag auf Erteilung einer spezifisch offenen Ausfuhrgenehmigung ergab

- für die **Verwaltung** (hier: **Länder**) einen jährlichen Erfüllungsaufwand für die Antragsbearbeitung der spezifischen offenen Ausfuhrgenehmigung von insgesamt **11 Tsd. Euro**. Davon entfallen rund 5 Tsd. Euro auf die Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen für den Binnenmarkt und rund 6 Tsd. Euro auf Ausfuhrgenehmigungen in Drittstaaten. Spezifische ex-ante Schätzungen hierzu liegen nicht vor;
- für die **Wirtschaft** (hier: **Berufsmusikerinnen und -musiker**) einen Erfüllungsaufwand von insgesamt **87 Tsd. Euro pro Jahr**. Davon entfallen mit 39 Tsd. Euro etwa 45 Prozent des Aufwands auf Genehmigungsanträge für die Ausfuhr im Binnenmarkt und mit 48 Tsd. Euro etwa 55 Prozent auf Genehmigungsanträge zwecks Ausfuhr in einen Drittstaat. Spezifische ex-ante Schätzungen hierzu liegen nicht vor.

Im Hinblick auf durch die Einführung der spezifischen offenen Genehmigungen erzielte Befreiung von Einzelausfuhrgenehmigungsverfahren ist zu berücksichtigen, dass für Zeiten vor dem Inkrafttreten des KGSG keine gruppenspezifischen Daten für Musikerinnen und Musiker vorliegen, sodass eine Einsparung nicht quantifiziert werden konnte.

- für **Bürgerinnen und Bürger** einen jährlichen Aufwand von insgesamt **36 Stunden**. Dieser Aufwand verteilt sich je hälftig auf Genehmigungsverfahren für Drittstaatenausfuhren und Binnenmarktausfuhren. Spezifische ex-ante Schätzungen hierzu liegen nicht vor.

Die Details der aktuellen Berechnung ergeben sich aus nachfolgender Tabelle:

Tabelle 13 - Erfüllungsaufwand Beantragung/ Bearbeitung spezifische offene Genehmigungen (§ 26 KGSG)

Adressaten	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Erfüllungsaufwand jährlich (in Tsd. Euro)
Verwaltung (Länder)					11
Ausfuhrgenehmigung Binnenmarkt	134	60	35,80*	2	5
Ausfuhrgenehmigung Drittstaat	166	60	35,80*	2	6
Wirtschaft (Berufsmusiker/innen)					87
Ausfuhrgenehmigung Binnenmarkt	131	360	49,00**	-	39
Ausfuhrgenehmigung Drittstaat	163	360	49,00**	-	48
Bürgerinnen und Bürger			Erfüllungsaufwand jährlich (in Stunden)		
					36
Ausfuhrgenehmigung Binnenmarkt	3	360			18
Ausfuhrgenehmigung Drittstaat	3	360			18

* Durchschnittslohnsatz Länder

** WZ 2008 R90 – Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeit, hohes Qualifikationsniveau

Der Bericht Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz ging davon aus, dass wie im Falle der allgemeinen offenen Ausfuhrgenehmigung nach § 25 KGSG auch bei der spezifisch offenen Genehmigung die Antragszahlen der Anlaufphase (damals jährlich 185 Anträge Binnenmarkt und 255 Anträge Drittstaaten) nicht als dauerhafte Größenordnung angesehen werden können.¹⁹³ Die vorliegende Erhebung bestätigt diese Annahme, wobei auch insoweit zu berücksichtigen ist, dass sich das tatsächliche jährliche Antragsvolumen deutlich ungleich innerhalb des jeweils fünfjährigen Zyklus verteilt. Die Ersterteilungswelle der Jahre 2017 bis 2019¹⁹⁴ wird daher erwartbar ab 2022 wieder zu erhöhten Fallzahlen im Rahmen der Folgeanträge führen und sich anschließend wieder deutlich abschwächen. Für die Gesamtheit der Antragstellenden und der Genehmigungsbehörden verteilen sich die hier jährlich ausgewiesenen Belastungen daher jeweils nicht linear, sondern periodisch.

Etwaige **pandemiebedingte Effekte** auf die oben dargestellten Jahresdurchschnitte des Berichtszeitraums sind aufgrund der ohnehin zyklischen Beantragungswellen der spezifischen offenen Genehmigungen nur schwer bestimmbar, dürften jedoch geringer ausfallen als bei den Einzelgenehmigungsvarianten.

(4) Fazit und Empfehlungen

Die Auswirkungen der Genehmigungspflicht für Kulturgutausfuhren innerhalb des Binnenmarktes halten sich nach **Umfang und Erfüllungsaufwand überwiegend deutlich unterhalb der ex ante geschätzten Werte**. Allein im Bereich der spezifischen offenen Genehmigung (§ 26 KGSG) wurden in den ersten fünf Jahren der Gesetzesanwendung durchschnittlich jeweils deutlich mehr Anträge pro Jahr für Binnenmarkt- und Drittstaatenausfuhren gestellt, als zunächst erwartet.¹⁹⁵ Diese Langzeitgenehmigung ermöglicht Personen wie Musikerinnen und Musikern, die regelmäßig mit dem betreffenden Objekt reisen, eine gewisse Reduzierung des durch die grundsätzlich bestehende Genehmigungspflicht entstehenden Aufwandes. Auch die allgemeine offene Genehmigung (§ 25 KGSG) trägt nach den Erkenntnissen der hiesigen Erhebung ganz erheblich zur Verfahrensvereinfachung und Aufwandsentlastung insbesondere der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen bei.

Aus der vorliegenden Befragung ergibt sich kein Hinweis, dass die Ausgestaltung der Genehmigungsvorbehalte zu Belastungen in nicht vorhergesehenem oder unververtretbarem Rahmen geführt haben oder ungeeignet wären, um die bezweckte Verbesserung des Abwanderungsschutzes zu erreichen. Die Belastungen des Kunsthandels durch die Antragspflicht und diejenige der Genehmigungsbehörden bewegen sich unabhängig etwaiger pandemiebedingter Verfahrensrückgänge während der letzten 18 Monaten des Berichtszeitraums insgesamt unterhalb der im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens geschätzten Maximalbelastung. Dabei stellen die die Genehmigungspflicht auslösenden Alters- und Wertuntergrenzen ein adäquates Mittel des Ausgleichs zwischen dem legitimen staatlichen Interesse des Abwanderungsschutzes einerseits und dem privaten Interesse an einem freien Warenverkehr andererseits dar. Die Tatsache, dass im Rahmen des Betrachtungszeitraumes nur wenige Kulturgüter im Rahmen eines Ausfuhrgenehmigungsantrags als national wertvolles Kulturgut identifiziert und in ein Verfahren zur Eintragung überführt wurden¹⁹⁶, ist dabei nicht etwa ein Zeichen für Zielverfehlung. Vielmehr entspricht dies der im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens artikulierten Erwartung, wonach

¹⁹³ Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145, S. 31 f.

¹⁹⁴ Siehe oben Tabelle 7 - *Ausfuhrgenehmigungen zwischen 6. August 2016 und 5. August 2021* (Seite 52).

¹⁹⁵ Siehe oben Tabelle 8 - *Vergleich Vorgangszahlen nach aktueller Erhebung und Ex-ante-Schätzung* (S. 53).

¹⁹⁶ Siehe dazu oben Seite 52 f. (Vorgangszahlen).

die Einführung der Ausfuhrgenehmigungspflicht für den EU-Binnenmarkt zwar zu einer erhöhten Einleitung von Eintragungsverfahren führen könne. Die gesetzlich formulierten Kriterien für die Eintragung von Kulturgut in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes seien jedoch weiterhin derart streng, dass mit einem nennenswerten Anstieg der Verfahren nicht zu rechnen sei.¹⁹⁷ Zu keinem Zeitpunkt war es mithin das Ziel des Gesetzgebers, durch die neue Ausfuhrkontrolle eine massive Steigerung von Eintragungen zu erzielen. Vielmehr ging es – neben der Schaffung geeigneter Ausfuhrdokumente im Sinne der Anforderungen des UNESCO-Übereinkommens zum Kulturgutschutz von 1970 – um die Möglichkeit, Ausfuhrabsichten im Rahmen eines Genehmigungsvorbehaltes vorab angezeigt zu bekommen, um so den grenzüberschreitenden Kulturgutverkehr besser überblicken und bei Ausfuhr einzelner, besonders bedeutender Stücke im Sinne des Abwanderungsschutzes eingreifen zu können.

Auch inhaltlich erscheint der **Regelungsrahmen weitgehend angemessen**, wobei die Anwendungserfahrungen **Verbesserungsmöglichkeiten in einzelnen, überwiegend redaktionellen Detailfragen**, gezeigt haben. Zur Präzisierung des **Anwendungsbereichs von § 23 KGSG** kann eine ausdrückliche **Begrenzung auf Kulturgüter im Sinne von § 6 Absatz 1 Nummer 1 KGSG** (national wertvolles Kulturgut) und für die nationalen Kulturgüter im Sinne von § 6 Absatz 1 Nummer 2 und 3 KGSG **im Kontext der internationalen Einrichtungskooperation eine zeitliche Flexibilisierung der Ausfuhrbestimmungen** (§ 22 i.V.m. § 2 Absatz 1 Nummer 18 a KGSG) erwogen werden.¹⁹⁸ Weitere sprachliche Schärfungen einzelner Genehmigungstatbestände und sonstige kleinere Anpassungen zur Erhöhung der Rechtsklarheit können im Rahmen zukünftiger Gesetzesanpassungen ebenfalls erwogen werden¹⁹⁹. In der Regel lassen sich die gleichen Ergebnisse aber auch ohne Gesetzesanpassung im Rahmen der praktischen Anwendung durch Auslegung und entsprechende Verfahrensgestaltung erzielen.

Eine allgemeine Vereinheitlichung der für die Ausfuhr in den EU-Binnenmarkt und die Ausfuhr in Drittstaaten geltenden **Alters- und Wertuntergrenzen** wäre aufgrund des Geltungsvorrangs des EU-Rechts nur in Richtung der von der EU vorgegebenen, strengeren Werten möglich. Damit käme es zwar zu der von einigen Genehmigungsbehörden erhofften systematischen Vereinfachung, jedoch auch zu einer durch erhöhte Fallzahlen stärkeren Belastung der Beteiligten (namentlich der Antragsverpflichteten und der Genehmigungsbehörden selbst). Eine solche Eins-zu-Eins-Angleichung erscheint daher nicht angezeigt.

Auch die teilweise angeregte Einführung einer **Wertuntergrenze** für die derzeit wertunabhängig bestehende Ausfuhrgenehmigungspflicht für **archäologische Kulturgüter** wäre intensiv gegen die hiermit verbundenen Gefahren abzuwägen. Zwar zeigen die praktischen Erfahrungen, dass gerade bei archäologischen Kulturgütern – zumal geringen Werts – die Objekthistorie oft nur lückenhaft belegbar ist. Da diese Tatsache als solches noch kein Ausfuhrverbot konstituiert, besteht die Gefahr, dass Ausfuhrgenehmigungen für kaum dokumentierte Objekte erteilt werden (müssen), wenn sich ein Verbotstatbestand letztlich nicht feststellen lässt. Dagegen birgt die Einführung einer Bagatellgrenze die Gefahr, dass die überwiegende Menge wirtschaftlich geringwertiger archäologischer Objekte von jeglicher Überprüfung freigestellt würde, wobei der u.U. ungleich höhere kulturelle und/ oder wissenschaftliche Wert der Objekte unberücksichtigt bliebe. Die Einführung einer Bagatellgrenze wird – neben den ihr

¹⁹⁷ Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 57.

¹⁹⁸ Siehe hierzu bereits oben Seite 33 ff. (Fazit und Empfehlungen zu § 6 Absatz 1 – Gesetzlicher Schutz öffentlicher Sammlungen).

¹⁹⁹ Angeregt wurde etwa die jeweilige Streichung von Absatz 2 Satz 2 der §§ 25, 26 KGSG und eine Ergänzung der Zuständigkeitsbestimmungen.

eigenen Gefahren wie etwa der Zerlegung von Funden - diese Problematik nicht auflösen, sondern allenfalls verlagern. Damit führt das praktische Problem nicht vorhandener oder lückenhafter Objekt-historien letztlich zu der politisch zu entscheidenden Frage, inwieweit diese Situation ein Argument für eine Deregulierung archäologischen Kulturguts ist oder im Gegenteil, für eine noch stärkere Regulie-rung dieses Bereiches darstellt.²⁰⁰ Raubgrabungen und illegaler Handel mit entsprechenden Objekten jedenfalls sind als Phänomen weltweit, auch in Europa, verbreitet.²⁰¹

Für die Ausfuhr archäologischer Kulturgüter in Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union²⁰² ist insoweit zu berücksichtigen, dass die dort ebenfalls wertunabhängig für archäologisches Kulturgut gel-tende Genehmigungspflicht in die Regelungszuständigkeit des EU-Gesetzgebers fällt und daher durch nationale Gesetzgebung nicht angepasst werden kann. Dies gilt ebenso für die von Befragungsteilneh-menden vielfach als unangemessene beklagte wertunabhängige Genehmigungspflicht für Ausfuhren von **Handschriften und Wiegendrucken** in Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union. Die Bun-desrepublik Deutschland kann auf Europäischer Ebene insoweit lediglich für die Einführung einer Min-destwertgrenze oder für eine Spezifizierung der Kulturgutkategorie werben, um zu erreichen, dass nicht jedes geringwertige Autograph den unmittelbar anwendbaren Ausfuhrbedingungen der Verord-nung (EG) Nr. 116/2009 unterfällt.

Der vereinzelt angeregten vollständigen **Ausnahme einzelner Kategorien von Ausfuhrbeschränkungen** (beruflich genutzte Musikinstrumente/ Autographen) steht ein bewusst geschaffener Kategorien-gleichlauf zwischen den nationalen Bestimmungen der Binnenmarktausfuhr und den entsprechenden EU-Bestimmungen für die Drittstaatenausfuhr gegenüber. Erleichterungen hat der nationale Gesetz-geber für die Binnenmarktausfuhr bereits durch signifikant erhöhte oder sogar verdoppelte Alters- und Wertuntergrenzen geschaffen. Etwaige weitergehende Maßnahmen im Sinne von Bereichsausnahmen sollten im Interesse der Erhaltung der Systematik und der Übersichtlichkeit für Normadressaten und vollziehende Behörden mit dem Europäischen Gesetzgeber koordiniert werden.

Vorrangig und auf nationaler Ebene zu beeinflussen ist dagegen eine **weitere Vereinfachung der Ver-fahrensabläufe** im Rahmen der Genehmigungsverfahren. Hierzu kann insbesondere eine (technische) **Neugestaltung des Antragsverfahrens** beitragen, die die Antragstellung für alle Nutzerinnen und Nut-zer und Genehmigungsformen weiter optimiert:

- Die bereits seit dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes vorhandenen digitalen Antragsfor-mulare, die zentral über den sog. Behördenfinder auf www.kulturgutschutz-deutschland.de abge-rufen werden können, sind aktuell nicht ohne Medienbruch bei den Genehmigungsbehörden ein-reichbar. Die **digitalen Beantragungsmöglichkeiten und Funktionalitäten** sollten deshalb weiter ausgebaut werden.
- In diesem Zuge sollten die **Formulargestaltung** (soweit EU-rechtlich zulässig) überarbeitet und An-tragsprozesse so gestaltet werden, dass sie eine stärkere Anleitung der Antragstellenden bei der

²⁰⁰ In letzterem Sinne etwa Müller-Karpe, Antikenhandel./ Kulturgüterschutz in: KUR 2 (2017), S. 44 ff.

²⁰¹ Vgl. etwa die Ergebnisse des Berichts Assessing crimes against cultural property 2020 – Survey of INTERPOL Member Countries – September 2021 (Ergebnisüberblick abrufbar unter <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2021/Cultural-property-crime-thrives-throughout-pandemic-says-new-INTERPOL-survey> [zuletzt abgerufen: 7. Februar 2022]). Danach nahmen in den Jahren 2017 bis 2020 Raubgrabungen und andere Verbrechen im Kontext mit Kulturgütern signifikant zu. Das Problem besteht auch in Europa, siehe jüngst etwa FAZ v. 30.11.2021 „Schlag gegen Archäologiemafia“ zur Zerschlagung eines Raubgräberberrings in Süditalien.

²⁰² Vgl. Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10. Februar 2009, S. 1), Anhang I Teil B.

Auswahl der jeweils korrekten Anträge und bei deren Ausfüllen erlauben. Dies schließt eine transparente Darstellung der von den Antragstellenden beizubringenden Begleitinformationen und -dokumente im Rahmen der Antragstellung ein.

Entsprechende Maßnahmen sind im Rahmen der **Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG)**²⁰³ bereits ergriffen worden. Seit dem 2. August 2021 kann ein neues **Online-Verfahren im Pilotbetrieb**²⁰⁴ genutzt werden, um Ausfuhrgenehmigungen für Kulturgüter zu beantragen. Über eine zentrale Startseite, die über die Verwaltungsportale der Länder und das Internetportal der BKM zum Kulturgutschutz abrufbar ist, können Nutzerinnen und Nutzer ihre gewünschte Ausfuhrgenehmigung volldigital online ausfüllen und mittels Registrierung über ein Nutzer- oder Unternehmenskonto digital an die jeweils zuständigen Genehmigungsbehörden übermitteln. Dabei unterstützt ein digitaler Antragsassistent die Antragstellenden und stellt zahlreiche zusätzliche Informationen zur Verfügung, so dass ein **nutzerfreundliches, transparentes und möglichst einheitliches Verfahren** gewährleistet ist. Die bisherigen Erfahrungen aus der Antragsabwicklung sind in die Ausgestaltung des Antragsassistenten eingeflossen, sodass Einzelheiten der Rechtsanwendung, die nicht gesetzlich vorgegeben sind auf diesem Wege verdeutlicht und möglichst vereinheitlicht werden. Ein sog. **Vorab-Check** bietet auch Nutzerinnen und Nutzern, die mit der gesetzlichen Lage nicht vertraut sind, eine schnelle und anonyme Möglichkeit, selbstständig zu prüfen, ob eine Ausfuhrgenehmigung für bestimmte Objekte erforderlich ist. Hierdurch können etwaige Hemmschwellen einer aktiven Kontaktaufnahme mit den Genehmigungsbehörden zur (Vor-)Begutachtung eines Einzelfalles aufgefangen werden.

Das Verfahren ist als sog. „**Einer für Alle**“-Service (EfA) konzipiert, d.h. es steht für die Nachnutzung durch andere Bundesländer zur Verfügung. **Perspektivisch werden nahezu alle Bundesländer das Online-Verfahren anbieten.** Zum Jahresende 2021 ist das Verfahren außer für Hessen bereits für Hamburg, Sachsen, Niedersachsen, Berlin und Bayern nutzbar; der Vorab-Check steht auch für weitere Bundesländer zur Verfügung. Bis **31. Dezember 2022** soll das Verfahren so ausgebaut werden, dass auch die **digitale Erteilung der Genehmigung** möglich ist.

Soweit **Abläufe des Zollverfahrens** betroffen sind, richten sich die Vorgänge nach den EU-rechtlich vorgegebenen Bestimmungen des Unionszollkodexes.²⁰⁵ Die in § 82 KGSG enthaltenen Anmeldepflichten für Kulturgutausfuhren in Drittstaaten und die Pflicht zur Vorführung auf Anforderung der zuständigen Zollstelle wirken dabei nur deklaratorisch. Verfahrenserleichternde Anpassungen sind durch das KGSG insoweit nicht möglich. Jedoch strebt der europäische Gesetzgeber unter anderem für den Bereich der Kulturgutausfuhr mittelfristig ebenfalls weitergehende Digitalisierungen der zollrechtlichen Anmelde- und Abwicklungsverfahren an.²⁰⁶

²⁰³ Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen, beschlossen als Artikel 9 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.8.2017, BGBl. I S. 3122, 3138.

²⁰⁴ Der Pilotbetrieb dient dazu, das Online-Verfahren weiter zu testen und zu optimieren, bevor das Verfahren in den Regelbetrieb überführt wird.

²⁰⁵ Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (Neufassung), ABl. L 269 v. 10. Oktober 2013, S. 1.

²⁰⁶ Siehe etwa den Verordnungsvorschlag der EU-Kommission zu einem Single Window-Umfeld für den Zoll, welches Wirtschaftsteilnehmenden und den verschiedenen an der Warenabfertigung beteiligten Behörden einen zentralen, digitalen Datenaustausch ermöglichen soll. Nähere Informationen einschließlich zum Stand der Beratungen bieten die Informationsseiten der EU-Kommission: https://ec.europa.eu/taxation_customs/eu-single-window-environment-customs_de [zuletzt abgerufen: 7. Februar 2022].

2. Maßnahmen gegen den illegalen Kulturguthandel

a) Einfuhrbestimmungen, §§ 28, 30, 32 KGSG

aa) Hintergrund

Das Kulturgutschutzgesetz hat die zuvor existierenden, in der Praxis jedoch leergelaufenen²⁰⁷ Einfuhrbestimmungen für Kulturgut vollständig neu gestaltet. Dabei wurden sowohl die materiellen Voraussetzungen für einen Einfuhrverstoß als auch die Hürden für die Annahme eines Verdachtsfalles gesenkt. Bezweckt wurde damit, erstmals nennenswerte Einfuhrregelungen zu schaffen, die die entsprechende Pflicht aus dem UNESCO-Übereinkommen zum Kulturgutschutz²⁰⁸ besser als bisher umsetzen.

Nach den durch das Kulturgutschutzgesetz geschaffenen Regelungen gilt, dass geschütztes Kulturgut, welches nach dem Beitritt Deutschlands zum UNESCO-Übereinkommen im Jahre 2007²⁰⁹ unrechtmäßig aus einem anderen Vertragsstaat des UNESCO-Übereinkommens oder nach dem Inkrafttreten der EU-Rückgaberichtlinie für Kulturgut zum Jahreswechsel 1992/1993²¹⁰ unrechtmäßig aus einem anderen EU-Mitgliedstaat ausgeführt wurde, nicht rechtmäßig nach Deutschland eingeführt werden kann (§§ 28, 32 Absatz KGSG). Wird solches Kulturgut dennoch eingeführt, ist es zur Sicherung etwaiger Rückgabeansprüche (§§ 49 ff. KGSG²¹¹) vorübergehend sicherzustellen (§§ 33 ff. KGSG²¹²).

§ 30 KGSG sieht zudem die Verpflichtung vor, bei der Einfuhr geschützten nationalen Kulturgutes Dokumente mitzuführen, die die Rechtmäßigkeit der Ausfuhr aus dem Herkunftsstaat belegen (etwa Ausfuhrgenehmigungen oder sonstige behördliche Bestätigungen).

Die Zollverwaltung wirkt im Rahmen ihrer Mitwirkungsbefugnis bei der Überwachung der Einfuhr aus Drittstaaten mit. Bei Anhaltspunkten für mögliche Verstöße hält die Zollbehörde die betroffenen Kulturgüter zum Zwecke der Prüfung des Sachverhalts durch die zuständigen Landeskulturbehörde vorübergehend an (§ 81 Absatz 3 ff. KGSG).²¹³

Die durch das Kulturgutschutzgesetz neu gestalteten Einfuhrregelungen finden nur für Einfuhren Anwendung, die nach dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes am 6. August 2016 erfolgt sind. Werden Kulturgüter, die sich schon vor diesem Zeitpunkt in Deutschland befanden, in den Verkehr gebracht (siehe § 2 Absatz 1 Nummer 9 KGSG), finden auf sie allerdings wie auf alle anderen Kulturgüter die Bestimmungen über das Inverkehrbringen von Kulturgut in Deutschland (§§ 40 ff. KGSG)²¹⁴ Anwendung.

²⁰⁷ Zur Problematik der vormaligen Ausgestaltung siehe den Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz v. 26. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/13378, S. 34 f.

²⁰⁸ Artikel 2, 3 und 7 des Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut, BGBl. 2007 II S. 626.

²⁰⁹ Stichtag im KGSG ist derjenige des Inkrafttretens des Zustimmungsgesetzes (BGBl. 2007 II S. 626) zum 26. April 2007.

²¹⁰ Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (ABl. L 159 v. 28. Mai 2014, S. 1). Stichtag ist der 31.12.1992.

²¹¹ Zu den Anwendungserfahrungen der Rückgabevorschriften siehe unten S. 114 ff. (Kulturgutrückgaben).

²¹² Zu den Anwendungserfahrungen der Sicherstellungsvorschriften siehe unten S. 103 ff. (Sicherstellungsbefugnisse für Kulturbehörden).

²¹³ Siehe dazu unten S. 104 f. (Sicherstellungsbefugnisse, Vorgangszahlen).

²¹⁴ Zu den Anwendungserfahrungen mit den Regeln für das Inverkehrbringen von Kulturgut siehe unten Seite 85 ff. (Pflichten für das Inverkehrbringen von Kulturgut).

bb) Anwendungserfahrungen

Das Wichtigste in Kürze

- Zwei Drittel der Teilnehmenden der Befragungsgruppe *Handel* und knapp ein Drittel der befragten *Einrichtungen* führen regelmäßig Kulturgut nach Deutschland ein.
- Die **Objektmenge** liegt dabei überwiegend in einer Größenordnung von maximal 50 Objekten pro Jahr.
- Eine **Anhaltung von Kulturgut bei der Einfuhr** (§ 81 KGSG) haben nur sehr wenige Teilnehmende bislang erfahren. Ein Großteil der bisherigen Einfuhranhaltungen entfällt nach den Erfahrungen der Landesbehörden auf private Online-Käufer.
- Zu **Schwierigkeiten** bei der Anwendung der Einfuhrregeln führt nach Angaben der Teilnehmenden des *Handels* und der *Länder* vor allem die (Vorab-)Beschaffung von Informationen und Nachweismaterial zur Objektgeschichte, die aus- und einfuhrrelevante Umstände ausreichend belegen. Besonders problematisch seien insofern **archäologische Kulturgüter** und solche in gleichförmiger Mehrfachauflage (Münzen, antiquarische Bücher, Drucke usw.). Infolgedessen werden die Feststellung des Herkunftsstaats, die Feststellung des Ausfuhrzeitpunktes und die Feststellung der zu diesem Zeitpunkt im Herkunftsstaat geltenden Rechtslage als größte inhaltliche Herausforderungen genannt.
- Bei der Bestimmung der jeweiligen Schutz- und Ausfuhrregeln der Herkunftsstaaten sind die von der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien zur Verfügung gestellten sog. **Staatensinformationen** nach Ansicht der Befragten überwiegend nützlich für ihre Arbeit, jedoch wünschen sich die Befragten vielfach noch präzisere Informationen.
- Rund 60 % der Befragten des *Handels* haben nach eigenen Angaben infolge der Einfuhrbestimmungen schon mindestens einmal auf die Einfuhr von Kulturgut **verzichtet**.

Zum Regelungsbereich „Einfuhr“ wurden die Zielgruppen Handel, Sammlerinnen und Sammler, Kulturgut bewahrende Einrichtungen, Landeskulturverwaltungen, polizeiliche Ermittlungsbehörden und Zoll zu Ihren Erfahrungen befragt.

(1) Einfuhrvolumina

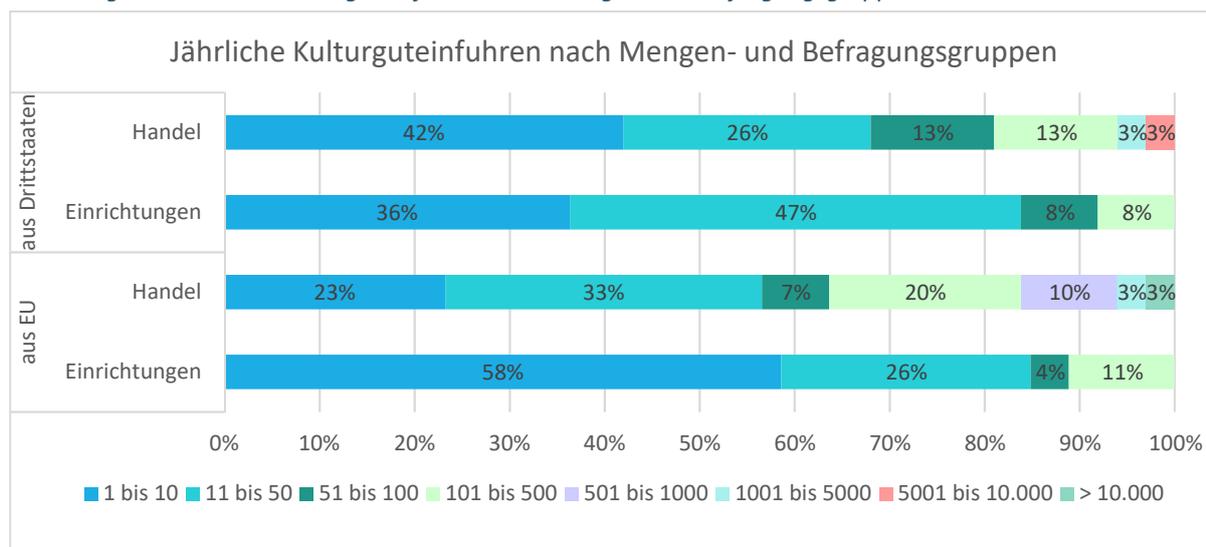
Zwei Drittel der Teilnehmenden der Befragungsgruppe *Handel* (n = 49) gaben an, regelmäßig Kulturgut nach Deutschland einzuführen. Hinsichtlich der **durchschnittlichen jährlichen Objektmenge** lagen die Angaben überwiegend im Bereich bis max. 50 Objekte pro Jahr aus der EU bzw. aus Drittstaaten.²¹⁵

Im Bereich der privaten *Sammlerinnen und Sammler* beantworteten nur zwölf der 91 Teilnehmenden die Frage nach regelmäßigen Einfuhren von Kulturgut, ein Drittel davon positiv. Aus den weiteren Angaben dieser Befragtengruppe zur jährlichen Einfuhrmenge lassen sich aufgrund der geringen Antwortmenge von nur drei Antworten allerdings keine weiteren Erkenntnisse gewinnen.

²¹⁵ 56 % gaben 50 oder weniger Objekte als durchschnittliches jährliches Einfuhrvolumen aus anderen EU-Staaten an (n = 30). Für Einfuhren aus Drittstaaten gaben dies 68 % der Antwortenden an (n = 31). Die höchsten genannten Einzelwerte lagen bei 20.000 Objekten (EU-Einfuhren) bzw. 10.000 Objekten (Drittstaaten-Einfuhren) pro Jahr – vermutlich Münzen.

Bei den *Kulturgut bewahrenden Einrichtungen* gaben knapp 30 % der antwortenden Einrichtungen an, Einfuhren aus der EU zu tätigen (n = 52), 20 % bejahten Einfuhren aus Drittstaaten (n = 48). Die Objektmengen sind dabei bei EU-Einfuhren überwiegend im Bereich von bis zu zehn Objekten jährlich angesiedelt²¹⁶, die Drittstaateneinfuhren liegen dagegen mit Einfuhrmengen zwischen elf und 50 Objekten pro Jahr²¹⁷ höher. Die aktivsten Einrichtungen der Befragung kommen auf 150 Objekte (EU-Einfuhren) bzw. 250 Objekte (Drittstaaten-Einfuhren) pro Jahr.

Abbildung 13 – Jährliche Kulturguteinfuhren nach Mengen- und Befragungsgruppen



(2) Betroffenheit von Anhaltungen

Die Teilnehmenden der Befragung gaben **ganz überwiegend** an, dass von ihnen oder in ihrem Auftrag aus Drittstaaten²¹⁸ eingeführtes Kulturgut bislang noch **nicht einer Anhaltung durch den Zoll unterlegen** habe.²¹⁹ Soweit Anhaltungen durch einzelne Teilnehmende bestätigt wurden (*Handel*: zehn Teilnehmende, *Einrichtungen*: fünf Teilnehmende, *Sammlerinnen und Sammler*: vier Teilnehmende), nannten diese vielfach jenseits der Bestimmungen des Kulturgutschutzgesetzes liegende Gründe²²⁰, sodass angenommen werden muss, dass es sich nicht in allen von den Betroffenen berichteten Fällen tatsächlich um Anhaltungen im Sinne von § 81 KGSG handelte.

Nach Einschätzung der für die Prüfung zuständigen Landeskulturbehörden entfällt ein erheblicher Teil der Anhaltungen auf Online-Erwerbungen aus dem Ausland.²²¹

²¹⁶ 58 % der Einrichtungen, die Einfuhren aus der EU vollzogen, gaben Einfuhrmengen von 1 bis 10 Objekten pro Jahr an.

²¹⁷ 47 % der Einrichtungen, die Einfuhren aus Drittstaaten vollzogen, gaben Einfuhrmengen von 11-50 Objekten an.

²¹⁸ Am Binnenmarktverkehr innerhalb Europäischen Union ist der Zoll nicht systematisch beteiligt.

²¹⁹ Handel: 57 % (n = 28), Einrichtungen: 65 % (n = 131). Die Angaben aus dem Bereich der Sammler/innen sind aufgrund der geringen Zahl der Antworten (n = 4) wiederum nicht für verallgemeinernde Schlussfolgerungen verwertbar.

²²⁰ Genannt wurden insbesondere die Ermittlung der korrekten Einfuhrabgaben (5 Nennungen), artenschutzrechtliche Bestimmungen (2 Nennungen) und Prüfung der korrekten Deklaration (2 Nennungen). Mehrfach wurden auch nicht näher spezifizierbare Gründe („mangelnde Kenntnis“, „Zollbestimmungen unklar“) genannt.

²²¹ Näher zu den Anhaltungen nach KGSG im Abschnitt Sicherstellungen, Seite 104 ff.

(3) Geeignete Nachweisdokumente

Zum Nachweis der rechtmäßigen Aus- und Einfuhr werden von den für die Überprüfung zuständigen *Landeskulturbehörden* praktisch **alle Arten von Unterlagen** anerkannt²²², die eine objektive und plausible Aussage zur Objektgeschichte des betreffenden Kulturguts und dessen Aufenthaltsort zum Zeitpunkt der in § 32 Absatz 1 KGSG niedergelegten Stichtage ermöglichen.

Dies erscheint notwendig, weil nach Auskunft der *Landeskulturbehörden* eine **originäre Ausfuhrgenehmigung** des Herkunftsstaates den einer Einfuhrprüfung unterzogenen Objekten in der Regel nicht beigefügt ist. Die Befragung der *Zollverwaltung* ergibt demgegenüber eine abweichende Wahrnehmung: 25 % der Teilnehmenden (n = 42) aus dieser Befragungsgruppe geben an, dass den Zollanmeldungen stets oder überwiegend Ausfuhrgenehmigungen der Herkunftsstaaten beigefügt seien, weitere 5 % geben an, diese zumindest auf Nachfrage zu erhalten. Grund der Abweichung könnte zum einen sein, dass den Landesbehörden im Rahmen der Einfuhrkontrolle insbesondere diejenigen Fälle durch die Zollbehörden zur Prüfung und Entscheidung vorgelegt werden, in denen gerade keine Ausfuhrdokumentation beigefügt sind oder in denen etwaige Zweifel bzgl. der Echtheit der vorgelegten Nachweise bestehen und zum anderen, dass hierunter auch Fälle sind, bei denen von vornherein keine ordnungsgemäße Zollanmeldung erfolgt war (nicht deklarierte Waren).

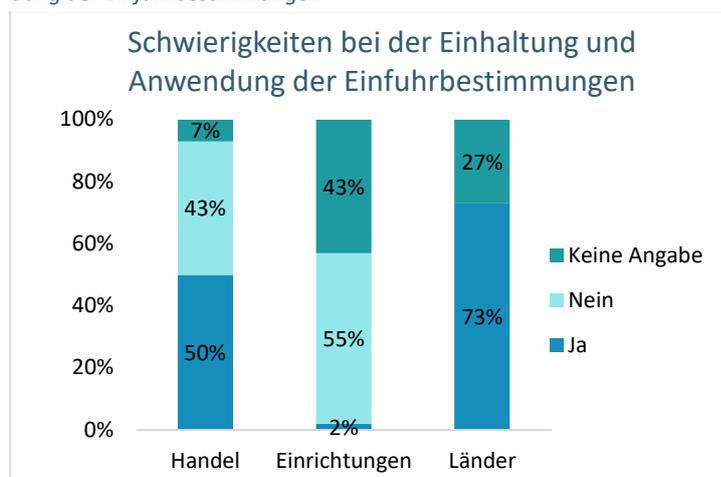
Hinsichtlich der Frage, wie häufig jedenfalls **alternative Nachweisdokumente** bei der Einfuhr unmittelbar mitgeführt werden, ergibt sich kein einheitliches Bild unter den für die fachliche Prüfung zuständigen *Landeskulturbehörden*: Die neun antwortenden Länder geben insoweit individuelle Erfahrungswerte von 0 % bis 100 % der Fälle an. Sechs Länder weisen darauf hin, dass auch auf Nachfrage geeignete Dokumente zur Überprüfung der rechtmäßigen Aus- und Einfuhr nur selten nachgereicht würden.

(4) Praktische Schwierigkeiten bei der Einhaltung und Anwendung der Einfuhrbestimmungen

Die Frage nach praktischen Schwierigkeiten bei der Einhaltung und Anwendung der Einfuhrbestimmungen bejahten im Bereich *Handel* die Hälfte der Antwortenden (n = 28), 43 % verneinten solche Schwierigkeiten.

Bei den *Kulturgut bewahrenden Einrichtungen* sahen weniger als 2 % der Teilnehmenden (n = 129) Probleme, 55 % verneinten solche. Der Rest machte jeweils keine Angabe.

Abbildung 14 - Praktische Schwierigkeiten bei der Einhaltung und Anwendung der Einfuhrbestimmungen



²²² Die Spanne der anerkannten Unterlagen reicht von Ausfuhrgenehmigungen und sonstigen behördlichen Bestätigungen des Herkunftsstaates über Rechnungen und Katalogauszüge.

Die *Landeskulturverwaltungen* bestätigten sogar zu knapp drei Vierteln praktische Schwierigkeiten bei der Einhaltung und Anwendung der Einfuhrbestimmungen – mutmaßlich wiederum bedingt durch die Beteiligung insbesondere an Sachverhalten, die aufgrund mangelnder Dokumentation bei der Einfuhr zu einer Anhaltung durch den Zoll geführt haben. Aus dem Kreis der *Sammlerinnen und Sammler* wurde die Frage nur von vier Personen beantwortet, sodass sich insoweit kein valides Bild ergibt.

Als **problematisch** wurden von den Befragtengruppen *Handel, Sammlerinnen und Sammler, Landeskulturverwaltungen und Ermittlerinnen und Ermittlern* insbesondere die **Bestimmung des relevanten Herkunftsstaates**, die Feststellung des **Ausfuhrzeitpunktes** im Hinblick auf die Stichtagsregelungen und die Feststellung der zu diesem Zeitpunkt im Herkunftsstaat geltenden **Rechtslage** benannt. Dabei ergeben sich nach überwiegender Auffassung die größten praktischen Schwierigkeiten im Bereich der **archäologischen Objekte und bei Münzen**. Diese Objekte seien oftmals nur einem größeren kulturellen Zusammenhang (z.B. römisch, keltisch, hellenistisch usw.), nicht (mehr) aber einem konkreten geografischen Fund- oder Herstellungsort zuzuordnen. Aufgrund ihres Alters seien sie zudem vermeintlich oder tatsächlich schon sehr lange Zeit im Umlauf, sodass es häufig kaum mehr möglich sei, ihre Objektgeschichte nachzuvollziehen und einen Ausfuhrzeitpunkt zu bestimmen. Dokumente und Dokumentationen seien insbesondere für diese Art von Objekten oftmals nicht vorhanden. Wenn doch, erlaubten diese aufgrund der Beschaffenheit der Güter (gleichförmig geschaffene Objekte wie etwa Münzen usw.) und/oder der lediglich pauschalisierten Beschreibungen in zugänglichen Quellen oftmals keine Zuordnung zu einem konkreten Gegenstand.

Insbesondere **Ankäufe privater Erwerberinnen und Erwerber über Internetplattformen** stellten sich nach den Erfahrungen mehrerer *Landesbehörden* als problematisch im Rahmen der Einfuhrkontrolle dar, weil diese häufig nicht über die Einfuhrbestimmungen informiert seien und die ausländischen Anbietenden erforderliche Informationen nur selten mit- oder nachlieferten.²²³ Hierdurch entstehe im Hinblick auf den Verdacht einer unrechtmäßigen Einfuhr häufig eine **Beweisproblematik**: zwar sei der /die Einführende grundsätzlich zur Mitführung von Dokumenten bei der Einfuhr von geschütztem Kulturgut verpflichtet und ihr Fehlen rechtfertige zunächst eine Sicherstellung (§ 33 Absatz 1 Nummer 2 KGSG). Diese sei aber wieder aufzuheben, wenn sich ein hinreichender Verdacht für einen tatsächlichen Einfuhrverstoß nach Maßgabe von § 28 KGSG später nicht ergebe (§ 35 Absatz 1 Nummer 7 KGSG). Da für einen solchen Verdacht letztlich die Behörde beweispflichtig sei, müssten zunächst verfügte Sicherstellungen im Falle eines Mangels anderweitiger Erkenntnismöglichkeiten und/oder fehlender Kooperation der Einführenden wieder aufgehoben werden.

Umgekehrt zögen zahlreiche Erwerberinnen und Erwerber im Falle von Schwierigkeiten bei der Einfuhr – insbesondere bei eher geringwertigeren Objekten – aber auch die **Rückabwicklung des Geschäftes** vor. Diese werde durch die von den großen Verkaufs- und Zahlungsplattformen gestützten Käufererschutzprogramme erheblich erleichtert. In der Folge verlören die Käuferinnen und Käufer das Interesse an dem betroffenen Objekt, die Veräußernden blieben nicht selten unerreichbar. So bleibe nicht nur die Herkunftsgeschichte der betreffenden Objekte unaufklärbar, sondern dieses sowohl von Veräußernden als auch Erwerbenden unbeanspruch. Um eine rechtssichere Basis für weitere Schritte (z.B. Rückgabe an den Herkunftsstaat) zu haben, müssten die betreffenden Objekte eingezogen werden (§§ 37, 38 KGSG), was aktuell aber nur umständlich möglich sei.

²²³ Zur Bedeutung für das Sicherstellungsverfahren siehe unten Seite 109 ff. (Verfahrensausgestaltung Sicherstellungsbefugnisse).

Von dieser Kombination aus Unkenntnis über die Bedeutung entsprechender Dokumente einerseits und dem damit zusammenhängenden Mangel an dokumentierten Informationen andererseits sind nach Angaben aus dem Kreis des *Handels* auch **Einlieferungen von Privat aus dem Ausland in den inländischen Handel** betroffen. Aufgrund dieser Situation sei die Objektgeschichte vieler Kulturgüter oftmals kaum ausreichend nachvollziehbar. Eine gründliche (Nach-)Recherche sei zeitaufwendig und könne häufig überhaupt erst nach der Einfuhr im Inland erfolgen.

Die *Landesbehörden* weisen zusätzlich darauf hin, dass die Ihnen für eine Sicherstellungsentscheidung nach Anhaltung durch den Zoll zur Verfügung stehende **Frist von zehn Arbeitstagen** (vgl. § 81 Absatz 5 Nummer 4 KGSG) häufig zu knapp sei, um belastbare Informationen und Expertisen zu erlangen, die eine valide Einschätzung des Sachverhalts ermöglichen.²²⁴ Insbesondere die Authentizität eines Objekts könne oftmals nur durch direkte Inaugenscheinnahme und haptische Untersuchung abschließend festgestellt werden, da Aspekte wie Material, Oberflächenbeschaffenheit, Form, Technik und Gewicht sowie deren Zusammenspiel auf diese Weise besser beurteilt werden könnten.

Die Teilnehmenden aus dem Bereich *Zollverwaltung* nannten als größte Herausforderung ihrer Mitwirkung an der Einfuhrüberwachung vor allem die **Einstufung eines Objektes als Kulturgut** im Sinne der Einfuhrbestimmungen (insbes. Authentizität, Zuordnung zur korrekten Warengruppe) als zentralem Ausgangspunkt für Maßnahmen zum Schutz gegen den illegalen Kulturgutverkehr.

(5) Auswirkungen auf Einfuhrtätigkeit

Vor diesem Hintergrund gaben rund ein Viertel der antwortenden *Handelsunternehmen* (n = 28) an, bereits häufig von der Einfuhr von Kulturgut abgesehen zu haben. Weitere 36 % gaben an, dies vereinzelt zu tun. Objekte würden für die Weiterveräußerung im Inland nicht mehr angekauft/angenommen, wenn die Dokumentationslage zu dürftig bzw. der Aufwand für die Beschaffung im Verhältnis zum Wert des Objektes unverhältnismäßig sei. Infolgedessen fänden die Geschäfte mit diesen Objekten in anderen EU-Ländern, insbesondere Österreich oder Frankreich oder in Drittstaaten wie etwa der Schweiz und Großbritannien statt. Bemerkenswert an dieser Aussage ist, dass jedenfalls das österreichische Recht bereits seit Jahren ein Einfuhrverbot nach den gleichen Maßstäben wie das deutsche Recht (Orientierung an unrechtmäßiger Ausfuhr aus dem Herkunftsstaat, Stichtage nach Maßgabe des internationalen Rückgaberechts) beinhaltet.²²⁵ Für die EU-Mitgliedstaaten werden zudem zukünftig einheitliche Bestimmungen für die Einfuhr von aus Drittstaaten stammendem Kulturgut gelten.²²⁶

(6) Staateninformationen

Seit September 2016 stellt die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien sogenannte Staateninformationen auf Ihrem Internetportal zum Kulturgutschutz, www.kulturgutschutz-deutschland.de, zur Verfügung. Es handelt sich um die einzige systematische **deutschsprachige Online-Zusammenstellung internationaler kulturgutschutzrechtlicher Ausfuhrbestimmungen** sowie weiterführender Links und Kontakte. Derzeit sind die kulturgutschutzrechtlichen Regelungen von etwas mehr als 100 Staaten zusammengefasst und verlinkt. Das Informationsangebot wird fortlaufend aus- und auf-

²²⁴ Siehe dazu auch unten Seite 109 (Verfahrensausgestaltung) und Seite 110 (Einholung externer Expertise).

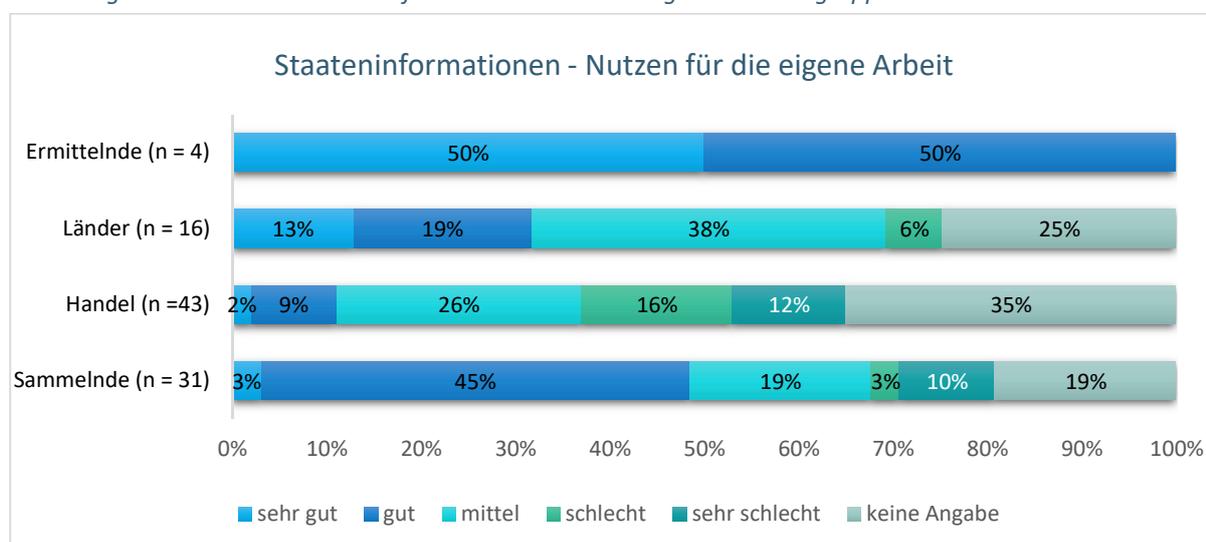
²²⁵ Vgl. §§ 3, 4 des Bundesgesetzes über die Rückgabe unrechtmäßig verbrachter Kulturgüter (Kulturgüterrückgabegesetz – KGRG), BGBl. I Nr. 19/2016.

²²⁶ Verordnung (EU) 2019/880 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern (ABl. L 151 vom 7. Juni 2019, S. 1) ist seit dem 28. Dezember 2020 in Teilen anwendbar und wird spätestens Ende Juni 2025 vollständig zur Anwendung gelangen.

gebaut sowie aktualisiert. Es dient dazu, sowohl Einführenden als auch Verwaltungs- und Ermittlungsbehörden einen ersten Überblick über international geltende Bestimmungen des Kulturgutschutzes zu ermöglichen und die Nutzer auf diese Weise bei den von Ihnen zu treffenden Beurteilungen und Entscheidungen zu unterstützen.

Im Rahmen der Befragung wurden die Teilnehmenden um eine **Bewertung des Nutzens** des Informationsangebotes für ihre jeweilige praktische Arbeit gebeten. Danach schneidet das Angebot in der Befragtengruppe der *Sammelnden* überdurchschnittlich gut ab, während die Gruppe des *Handels* weniger zufrieden ist. Dazwischen liegt die Bewertung der *Landeskulturbehörden*. Die polizeilichen *Fachermittlerinnen und -ermittler* schätzen das Angebot am besten ein, wobei diese Bewertung lediglich auf einer sehr kleinen Zahl von Antworten beruht.

Abbildung 15 - Nutzen der Staateninformationen - Bewertung nach Nutzergruppen



Als **Verbesserungsanregungen** nennen die Teilnehmenden vor allem eine weitere Konkretisierung der Darstellungen durch die Aufnahme von (bebilderten) Beispielen und ein Hinwirken auf die Bereitstellung umfangreicherer Übersetzungen der jeweiligen Rechtsquellen der Herkunftsländer in deutscher oder englischer Sprache.²²⁷ Außerdem wünschen sich die Nutzenden die Erweiterung der rechtshistorischen Darstellungen, die Hinweise darauf geben, seit wann die genannten bzw. vergleichbare Ausfuhrbestimmungen bereits in den betreffenden Herkunftsstaaten zu Anwendung gelangen.

cc) Erfüllungsaufwand

Die Bestimmung des Erfüllungsaufwandes erfolgt auf Basis der für die aktuelle Erhebung durchgeführten Befragungen. Mangels anderweitiger Erkenntnismöglichkeiten wurden den aktuellen Berechnungen die auch schon im Rahmen der Ex-ante-Schätzungen des Gesetzgebungsverfahrens veranschlagten jährlichen Gesamtfallzahlen zu Grunde gelegt.

Auf dieser Basis ergab die Nachmessung des Erfüllungsaufwands in Zusammenhang mit den Einfuhrbestimmungen nach §§ 28, 30, 32 KGSG

- für die **Wirtschaft** (hier: **Handel**) einen Erfüllungsaufwand von **1, 26 Mio. Euro pro Jahr** und

²²⁷ Die deutschsprachigen Zusammenfassungen seien hilfreich, könnten aber nicht in allen Fällen die Einsichtnahme in die Primärquelle (Gesetz, Verordnung, Dekret etc.) ersetzen.

- für **Bürgerinnen und Bürger** einen Zeitaufwand von **24 Tsd. Stunden** pro Jahr.

Die Einzelheiten ergeben sich aus nachfolgender Übersicht:

Tabelle 14 - Erfüllungsaufwand Einfuhrbestimmungen/-nachweise

Adressaten	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Erfüllungsaufwand jährlich (in Tsd. Euro)
Wirtschaft (Handel)	5.000	360	41,90*	1.257
Bürgerinnen und Bürger	4.000	360	Erfüllungsaufwand jährlich (in Tsd. Stunden)	
			24	

* WZ 2008 G47 – Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen), hohes Qualifikationsniveau.

Damit liegt der **nachgemessene Aufwand erheblich über demjenigen der Ex-ante-Schätzung** von maximal 50.000 Euro Sachkosten (Handel) bzw. 2 Tsd. Stunden (Bürgerinnen und Bürger). Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die vorliegenden Ergebnisse nur bedingt als gesichert angesehen werden können. Hierfür sind verschiedene Gründe ausschlaggebend:

- Die korrekte Veranschlagung der jährlich Fallzahlen blieb mangels ausreichender Datengrundlagen im Rahmen der aktuellen Nacherhebung problematisch. Insbesondere existieren keine ausreichend ausdifferenzierenden Einfuhrstatistiken und keine Daten zur Bestimmung der Gesamtheit insbesondere der betroffenen Sammlerinnen und Sammler.
- Die nach der aktuellen Befragung gemessenen Zeitaufwände von durchschnittlich rund 6 Stunden pro Vorgang für die Recherche der jeweils einschlägigen Bestimmungen der Herkunftsstaaten und die Beibringung geeigneter Nachweisunterlagen stellt einen deutlichen höheren Zeitaufwand dar, als ex ante angenommen. Die Ex-ante-Schätzung ging für den *Handel* insoweit nur von Sachkosten (für die Nachweisbeschaffung) aus und kategorisierte den zeitlichen Rechercheaufwand im Übrigen als Sowieso-Aufwand, der zur Vermeidung unrechtmäßiger Ausfuhren aus dem Herkunftsstaat ohnehin vorzunehmen sei.²²⁸ Diese Einstufung als Sowieso-Aufwand ist zutreffend, soweit es sich um direktimportierte Kulturgüter handelt. Allerdings erfolgt ein ganz erheblicher, jedoch nicht abschließend quantifizierbarer Anteil der Kulturguteinfuhren durch den gewerblichen Handel erst nach verschiedenen, teilweise langjährigen Zwischenstationen außerhalb des ursprünglichen Herkunftsstaates, sodass anfallender Rechercheaufwand nicht pauschal als Sowieso-Aufwand zu qualifizieren ist.
- Für die *Bürgerinnen und Bürger* hatte die Ex-ante-Schätzung 30 Minuten Rechercheaufwand pro Fall veranschlagt und dabei jedoch insbesondere Direktimporte durch Touristinnen und Touristen in den Blick genommen.²²⁹ Die hiesige Befragung jedoch richtete sich im Bereich der Bürgerinnen und Bürger insbesondere an Sammlerinnen und Sammler, die als solche bekannt waren oder in entsprechenden Zusammenschlüssen organisiert sind. Diese Personengruppe agiert jedoch anders

²²⁸ Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 52.

²²⁹ Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 50.

und erwirbt andere Objekte als der/die gelegenheitserwerbende Reisende der Ex-ante-Schätzung.²³⁰

Die **Aufwände der Verwaltung** im Zusammenhang mit der Einfuhrkontrolle werden dargestellt im Abschnitt über die Sicherstellungsprüfungen (Länder, Seite 118) und in Tabelle V 1 Bund (Bund, Seite 141 (Lfd. Nr. 13 - dort für Ein- und Ausfuhr).

dd) Fazit und Empfehlungen

Die Bestimmungen zur Einfuhr von Kulturgut gehören zu denjenigen Regelungsfeldern des Gesetzes, die in der praktischen Anwendung die **komplexesten Herausforderungen** mit sich bringen. Aus den Maßstäben, die das UNESCO-Übereinkommen zum Kulturgutschutz von 1970 erfordert, namentlich dem Herkunftsstaatprinzip²³¹, und den faktischen Problemen bei der Nachverfolgung der Objektgeschichte eines konkreten Kulturguts, können sich sowohl für Einführende als auch für die zuständigen öffentlichen Stellen Beurteilungsschwierigkeiten ergeben. Dies gilt vor allem in denjenigen Fällen, in denen Ausfuhrzeitpunkte nicht mehr nachvollzogen werden können oder sich der Entstehungs- oder Fundort nicht einem bestimmten modernen Staat zuordnen lässt.

Beide grundsätzlichen Problemlagen - Zeitpunkt und Herkunft - wurden vom Gesetzgeber gesehen und durch § 32 KGSG adressiert: Der relevante Ausfuhrzeitpunkt (und damit die relevante Objektgeschichte) der Kulturgüter wird durch Stichtage begrenzt.²³² Für den Fall, dass das Objekt einem bestimmten Herkunftsstaat nicht eindeutig zuzuordnen ist, ist von einer unrechtmäßigen Einfuhr nach Deutschland nur dann auszugehen, wenn alle in Betracht kommenden Staaten die Ausfuhr entsprechender Objekte untersagen und von keinem dieser Staaten Ausfuhrgenehmigungen (oder sonstige Nachweise) vorhanden sind.²³³ Trotz dieser Prämissen fehlt es allerdings – so der kritische Hinweis einiger Landesbehörden – an einer direkten gesetzlichen Verknüpfung zwischen dem Einfuhrverbot des § 28 KGSG, den Stichtagen des § 32 Absatz 1 KGSG und den Sicherstellungsbestimmungen des §§ 33 Absatz 1 Nr. 1 b KGSG.²³⁴ Und es bleibt als von den Befragungsteilnehmenden geschilderte **faktische Problematik** bestehen, dass originäre Ausfuhrdokumente oftmals nicht oder nicht mehr vorhanden sind und selbst eine ersatzweise Dokumentation, etwa zum Aufenthalt der einzuführenden Objekte zu den relevanten Stichtagen, häufig nur durch mühsame Recherchen und von den Teilnehmenden des Handels zuweilen als unangemessen empfundene vertiefte Nachfragen bei Einliefernden und Vorveräußernden zusammenzutragen sind.²³⁵ Eine entscheidende Rolle dürfte dabei spielen, dass

²³⁰ Zum Erhebungsdesign siehe oben Seite 17 f. Gelegenheitserwerbende Reisende waren als Befragungszielgruppe pandemiebedingt nicht greifbar.

²³¹ Entscheidendes Kriterium für die Rechtmäßigkeit der Ausfuhr sind die Regelungen des Herkunftsstaates.

²³² Vgl. § 32 Absatz 1 Nummer 1a und 1b KGSG. Danach ist vorgesehen, dass als unrechtmäßig nur Einfuhren (nach dem Inkrafttreten des KGSG) gelten, deren unrechtmäßige Ausfuhr aus dem Herkunftsstaat nach dem 31.12.1992 (Kulturgut aus EU-Mitgliedstaaten) bzw. nach dem 26. April 2007 (Kulturgut aus UNESCO-Vertragsstaaten) stattgefunden haben. Grund dafür ist, dass das Einfuhrverbot des § 28 KGSG und die Unrechtmäßigkeit der Einfuhr keine Selbstzwecke sind, sondern Grundlagen für Maßnahmen bilden, die ihrerseits vor allem der Sicherung von etwaigen Rückgabeansprüchen der Herkunftsstaaten dienen.

²³³ Vgl. § 32 Absatz 2 KGSG.

²³⁴ Siehe dazu näher unten Seite 109 f. (Sicherstellungen, Verfahrensausgestaltung).

²³⁵ Zur praktisch relevanten Beweislastverteilung im Rahmen des Einfuhrnachweises haben das VG Karlsruhe in 2020 (Urt. v. 24. Juni 2020 – 5 K 7747/18) und das VG München in 2021 (Urt. v. 22. April 2021 – M 30 K 19.6111) jeweils gegensätzliche Standpunkte vertreten. Während nach Auffassung des VG Karlsruhe die Beweislast für die Eröffnung des Anwendungsbereichs des Einfuhrverbots bei den Behörden zu verorten sei, gehen verbleibende

es bislang für einen großen Teil des Marktes **nicht üblich war, einzelne Erwerbsvorgänge oder sonstige Besitzwechsel für eine fortgeführte Objektgeschichte zu dokumentieren**, die nachfolgenden Erwerbenden jeweils offengelegt worden wäre. Die traditionell der Diskretion und dem „Quellenschutz“ verpflichteten Gepflogenheiten des Handels mit Kulturgut trugen und tragen so dazu bei, dass Angaben über Besitzabfolgen oft vage bleiben („Schweizer Privatsammlung“). Nur wenn und soweit die Details der Objektgeschichte verkaufsfördernd wirken (können), sind sie regelmäßig vorhanden. Gleichzeitig erscheint das Fehlen einer gut dokumentierten Objektgeschichte jenseits dieser Werke als Normalfall und wird daher von Marktteilnehmerinnen und -teilnehmern **nicht notwendigerweise als Warnsignal angesehen**. Dieses in weiten Teilen noch typische Fehlen konkreter Angaben macht es dabei nach Angaben der befragten Ermittlerinnen und Ermittler relativ leicht, auch Objekte illegaler Herkunft, z.B. aus jüngeren illegalen Grabungen, mit nur geringfügigen Herkunftsangaben unauffällig in das legale Angebot einzureihen.²³⁶

Offenkundig ist, dass die durch das Kulturgutschutzgesetz für Deutschland etablierten Einfuhrbestimmungen die oft dürftige Dokumentationslage und die traditionell geringe Bereitschaft zur Offenlegung von Objekt-, Erwerbs- und Besitzhistorien **nicht von heute auf morgen beseitigen** können. Gleiches gilt auch für die Bestimmungen zum (gewerblichen) Inverkehrbringen von Kulturgut.²³⁷ Ohne die Festbeschreibung entsprechender Regeln fehlt aber auch jeder **Anreiz für mehr Transparenz in der Zukunft**. Für eine Übergangszeit sind dabei praktische Schwierigkeiten bei der Erfüllung und der Aufsicht über diese Anforderungen kaum zu vermeiden.

Aus der beobachteten Situation entwickeln die verschiedenen Anwendergruppen **Vorschläge zur Abhilfe**, die naturgemäß stark vom jeweils eigenen Blickwinkel und Verständnis der bestehenden Bestimmungen geprägt sind und sich nicht selten diametral gegenüberstehen.²³⁸ Die Bandbreite der Forderungen reicht dabei von der Abschaffung aller einfuhrbeschränkenden Regelungen einerseits bis hin zum generellen Verbot der Einfuhr und des Handels mit Objekten, für die der Anbieter eine legale

Unklarheiten betreffend Herkunft und Verbringungszeitpunkt des Kulturguts nach Auffassung des VG München in Rahmen der §§ 28, 30 KGSG zulasten des Einführenden.

²³⁶ Erst jüngst bestätigt der von INTERPOL im Oktober 2021 veröffentlichte Bericht die weitere Zunahme illegalen Kulturguthandels in der Corona-Pandemie (vgl. Assessing crimes against cultural property 2020 – Survey of INTERPOL Member Countries – September 2021 (Ergebnisüberblick abrufbar unter <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2021/Cultural-property-crime-thrives-throughout-pandemic-says-new-INTERPOL-survey> [zuletzt abgerufen: 7. Februar 2022]). Danach nahmen in den Jahren 2017 bis 2020 Raubgrabungen und andere Verbrechen im Kontext mit Kulturgütern signifikant zu, insbesondere im afrikanischen, südamerikanischen, asiatischen und südpazifischen Raum. So seien im Jahr 2020 etwa in Asien und im Südpazifischen Raum die Raubgrabungen um fast das Vierzigfache im Vergleich zum Jahr 2019 gestiegen (S. 16-17). Auch in Europa sei generell ein Anstieg von Straftaten im Kontext mit Kulturgütern zu verzeichnen (S.11). Letzteres illustriert auch die Festnahme eines Raubgräberrings Ende November 2021 in Italien. Dieser allein hatte mehr als 11.000 Objekte aus lokalen illegalen Grabungen gelagert (FAZ v. 30.11.2021 „Schlag gegen Archäologiemafia“).

²³⁷ Dazu nachfolgend Seite 85 ff. (Pflichten für das Inverkehrbringen von Kulturgut).

²³⁸ Dabei entspricht das den Vorschlägen zu Grunde liegende Verständnis der bestehenden Vorschriften nicht immer auch dem tatsächlichen Regelungsgehalt. So ist etwa Wünschen nach der Begrenzung der Einfuhrbestimmungen auf Einfuhren nach dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes (*Handel*) durch die bestehende Rechtslage bereits entsprochen. Ein nichtzutreffendes Verständnis vom Umfang der Einfuhrregeln offenbart auch die wiederholt beklagte Unmöglichkeit, Jahrhunderte zurückliegende Ausfuhren zu recherchieren und zu belegen (*Handel, Sammlerinnen und Sammler*). Dies ist nach den bestehenden Bestimmungen tatsächlich nicht erforderlich.

Herkunft nicht objektiv belegen kann, andererseits.²³⁹ Für Antiken in Privatbesitz wird zudem von Ermittlerinnen und Ermittlern die Einführung eines Besitz- und Transaktionsregisters gefordert, um die erforderliche Transparenz herzustellen.

Der grundsätzliche Bedarf für höhere Transparenz beim (internationalen) Handel mit Kulturgut ist dabei nicht nur vom deutschen Gesetzgeber erkannt. 2019 hat auch die **EU Einfuhrregeln** für aus Drittstaaten stammendes Kulturgut verabschiedet, mit denen Dokumentation und Nachverfolgbarkeit der Objekte gestärkt werden sollen.²⁴⁰ Diese in allen Mitgliedstaaten unmittelbar und in gleicher Weise geltenden Regeln sehen neben einem dem Kulturgutschutzgesetz ähnlichen Verbringungsverbot für unrechtmäßig aus dem Herkunftsstaat ausgeführtes Kulturgut ab spätestens Mitte 2025 weitere, im deutschen Kulturgutschutzgesetz bis dato nicht vorgesehene einfuhrregulierende Maßnahmen für bestimmte Kulturgutgruppen vor. Hierzu gehören insbesondere das Erfordernis einer Einfuhrgenehmigung für archäologische Kulturgüter²⁴¹ sowie für andere Objektgruppen die Notwendigkeit der Registrierung eines Objektsteckbriefes ab bestimmten Alters- und Wertgrenzen. Ziel ist auch hier die Etablierung einer höheren Transparenz und Nachverfolgbarkeit der Objektbewegungen für die Zukunft.

Schon vor dem Hintergrund der die nationalen Einfuhrbestimmungen des Kulturgutschutzgesetzes überlagernden Entwicklung auf EU-Ebene und der völkerrechtlichen Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland nach dem UNESCO-Übereinkommen zum Kulturgutschutz ist der **Verzicht auf einfuhrbeschränkenden Regelungen keine Option**. Die unmittelbar anwendbaren EU-Bestimmungen aus Verordnung (EU) 2019/880 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern, welche Ende Juni 2025 vollständig anwendbar sein werden, lassen dem nationalen Gesetzgeber in ihrem Anwendungsbereich weder Raum für erleichterte noch für verschärfte Maßnahmen.

Die Rechtsentwicklungen auf EU-Ebene geben einen neuen Rechtsrahmen vor, der Anlass bietet, das nationale Recht daraufhin zu überprüfen,

- inwieweit dieses im Interesse der Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit den Bestimmungen der Verordnung (EU) 2019/880 anzugleichen ist und
- inwieweit verbleibende Gestaltungsspielräume des nationalen Rechts genutzt werden können, um die Akzeptanz der Bestimmungen bei den Verpflichteten zu erhöhen und die Vollziehung durch die zuständigen Stellen zu erleichtern.

Im Zuge dessen und aufgrund der bisherigen Anwendungserfahrungen sollte eine **Überprüfung des Regelungsgefüges der §§ 28, 30 und 32 KGSG und ihres Verhältnisses zu den Sicherstellungsbestimmungen**²⁴² erfolgen. Augenmerk wird dabei u.a. auf die **Zuweisung der Beweislasten** zu legen sein,

²³⁹ Kritisch und mit ähnlicher Stoßrichtung *Müller-Karpe*, Antikenhandel./ Kulturgüterschutz in: KUR 2 (2017), S. 44 (50).

²⁴⁰ Verordnung (EU) 2019/880 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern (ABl. L 151 vom 7. Juni 2019, S. 1).

²⁴¹ Die Vorgaben der EU sehen im Rahmen des Antragsverfahrens eine Nachweispflicht der legalen Herkunft beim Einführenden, nicht die Pflicht der Genehmigungsbehörden zum Nachweis der Illegalität.

²⁴² Zur Anwendung der Sicherstellungsbestimmungen siehe unten Seite 103 ff. (Sicherstellungsbefugnisse für Kulturbehörden).

denen vor dem Hintergrund mangelnder Dokumentationslagen eine entscheidende Bedeutung zukommt.²⁴³ Etwaige Bedarfe für Folgeänderungen in weiteren Regelungsbereichen des Gesetzes, die mit dem geänderten EU-Recht verknüpft sind, sind zu berücksichtigen.²⁴⁴

Zudem erscheinen folgende **praktische Maßnahmen** empfehlenswert:

- Eine noch stärker an den praktischen individuellen Bedürfnissen verschiedener Adressatengruppen ausgerichtete **Kommunikation der Anforderungen (und Nichtanforderungen)**, um Rechtsanwendenden bezüglich der aktuellen und künftigen Einfuhrbestimmungen noch mehr Sicherheit zu bieten und Missverständnisse abzubauen. Die bereits umfangreich, auch zielgruppenspezifisch, vorhandenen Informationen rund um das Thema Einfuhr von Kulturgut auf www.kulturgutschutz-deutschland.de und die von der BKM herausgegebene Handreichung zum Kulturgutschutzgesetz²⁴⁵ werden jeweils von rund der Hälfte (n = 40, n = 42) der Befragungsteilnehmenden des *Handels* häufig²⁴⁶ oder sehr häufig²⁴⁷ genutzt. In der Gruppe der *Sammelnden* liegen diese Quoten dagegen nur bei geringen 3 bzw. 4 % (n = 78, n = 81). Diese Angebote sollten zur Erweiterung des Nutzerkreises und der Nutzungsfrequenz durch noch kompaktere Einstiegs-Angebote ergänzt werden.
- Durch weitere Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit sollte zudem auch einer breiteren Öffentlichkeit, das Thema Kulturguteinfuhr zugänglich gemacht werden. Dabei sollten spezifisch auch inländische Erwerberinnen und Erwerber, die Kulturgut im grenzüberschreitenden **Onlinehandel** ankaufen, adressiert werden, um ein Bewusstsein für die Thematik zu schaffen und dafür zu werben, unzureichend dokumentierte Angebote unbedingt kritisch zu hinterfragen und von einem beabsichtigten Erwerb im Zweifel lieber abzusehen. Zur Umsetzung könnte etwa eine Zusammenarbeit mit Onlinemarktplätzen und Social-Media-Plattformen sowie Reiseverlagen beitragen. So führen letztere beispielsweise bereits jetzt häufig Warnhinweise zum Artenschutz in ihren Reiseführern. Diese könnten um den Aspekt des Kulturgutschutzes ergänzt werden.
- Die für die Einfuhrkontrolle zuständigen Stellen, namentlich der Zoll, aber auch polizeiliche Ermittlerinnen und Ermittler sind im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung vor Ort häufig mit dem Bedürfnis einer sofortigen Ersteinschätzung konfrontiert. Die Fragen, ob es sich um Kulturgut handelt (Authentizität, Alter), worum es sich handelt und was der mutmaßliche Herkunftsort ist, können in der Regel weder Zöllnerinnen und Zöllner noch Ermittlerinnen und Ermittler ad hoc beurteilen. Solche Informationen sind aber bereits in der Erstbeurteilung eines Einfuhrsachverhalts Voraussetzung, etwa um zu überprüfen, ob Objekt und zugeordnete Angaben zusammenpassen. Das hierfür erforderliche umfangreiche Fachwissen können sich die zuständigen Personen nicht aneignen.

²⁴³ Siehe etwa die divergierende Rechtsprechung von VG Karlsruhe (oben Fn.235).

²⁴⁴ Aus der Berücksichtigung der neuen Einfuhrvorschriften der EU erwachsen Anpassungsbedarfe auch in anderen Regelungsbereichen des nationalen Rechts, die pauschal auf unmittelbar anwendbare EU-Bestimmungen betreffend die Einfuhr, Ausfuhr oder das Inverkehrbringen von Kulturgut Bezug nehmen. Insoweit ist jeweils zu entscheiden, ob die entsprechenden Regelungen zukünftig auch den Anwendungsbereich der neuen EU-Einfuhrverordnung einschließen sollen oder ob ihr Regelungszweck eine tatbestandliche Eingrenzung erfordert. Beispiele sind § 44 Satz 1 Nummer 3 und § 51 KGSG.

²⁴⁵ Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien: Das neue Kulturgutschutzgesetz – Handreichung für die Praxis (2017), online abrufbar unter www.kulturgutschutz-deutschland.de [Service – Publikationen und Merkblätter].

²⁴⁶ 6 bis 12 Mal pro Jahr.

²⁴⁷ Mehr als 12 Mal pro Jahr.

Um insoweit dennoch eine **kurzfristig verfügbare Ersteinschätzung vor Ort** zu ermöglichen, können Lösungen technischer Art insbesondere im Bereich der vergleichenden Bildanalyse gefunden werden. Die Entwicklung einer solchen Lösung unterstützt die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien seit Juni 2020 im Rahmen des Projekts „**Künstliche Intelligenz für den Kulturgutschutz (KIKu)**“ mit Mitteln aus der nationalen KI-Strategie Bundesregierung.²⁴⁸ Ziel des Projekts ist die Entwicklung einer Smartphone-Applikation, die Ermittlungs- und Zollbehörden bei der **Erstbeurteilung der häufig besonders problematischen archäologischen Objekte** unterstützt. Dabei soll ein Deep-Learning-Netz die vor Ort von dem betreffenden Objekt erstellten Fotos auf Ähnlichkeiten zwischen diesem Objekt und bereits bekannten Objekten abgleichen. Über diese Ähnlichkeitserkennung kann auch für nicht unmittelbar in Datenbanken erfasste Kulturgüter eine erste Einschätzung über Art, Alter und Herkunft des Objekts getroffen werden. Wird das betreffende Objekt im Rahmen der ebenfalls geplanten Abgleiche mit Verlustdatenbanken als gestohlen erkannt, erhält der/ die Ermittlende eine Warnung mit assoziierten Informationen. Das Projekt wird von KI-Expertinnen und -Experten des Fraunhofer-Institut für Sichere Informationstechnologie SIT und der auf digitale Produktentwicklung spezialisierten Firma cosee GmbH sowie Anwenderinnen und Anwendern der Zoll- und Ermittlungsbehörden realisiert.²⁴⁹ Seit Oktober 2021 läuft die App in einem ersten Anwendungstest.

- Die **Staateninformationen** sollten nach Umfang und Inhalt weiter ausgebaut und idealerweise im Hinblick auf die künftigen Europäischen Bestimmungen für die Einfuhr von Kulturgut aus Drittstaaten in ein etwaiges europäisches Projekt überführt werden.

b) Pflichten für das Inverkehrbringen von Kulturgut, §§ 40 ff. KGSG

aa) Hintergrund

Mit dem Kulturgutschutzgesetz hat der Gesetzgeber erstmals Pflichten für das Inverkehrbringen von Kulturgut definiert und dabei die bereits zuvor bestehenden, aber auf wenige Objektgruppen reduzierten, Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten des gewerblichen Handels²⁵⁰ deutlich erweitert. Diese Maßnahmen sollen dabei helfen, Objekte aus illegaler Verbringung und/oder unrechtmäßiger Wegnahme oder Aneignung (Diebstahl, Raubgrabungen, NS-verfolgungsbedingte Entziehungen) als solche zu identifizieren und ihren weiteren Absatz zu verhindern. Gleichzeitig wurde ein Regelungsumfeld zur verbindlichen, standardisierten Prüfung der Historie der angebotenen Objekte geschaffen. Damit sollten einerseits innerstaatliche Wettbewerbsbedingungen im gewerblichen Handel vereinheitlicht und den Erwerbenden andererseits mehr Rechtssicherheit bzgl. der legalen Herkunft der Objekte ermöglicht werden. Um diese Ziele zu erreichen, hat das Kulturgutschutzgesetz im Zusammenhang mit dem Inverkehrbringen von Kulturgut²⁵¹ verschiedene Maßnahmen getroffen:

²⁴⁸ KIKu ist ein Nachfolgeprojekt des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen des Programms „Forschung für die zivile Sicherheit II“ 2015 initiierten und geförderten transdisziplinären Forschungsprojekts "ILLICID - Illegaler Handel mit Kulturgut in Deutschland".

²⁴⁹ Eine Projektbeschreibung ist auf den Webseiten des Fraunhofer Instituts SIT abrufbar: <https://www.sit.fraunhofer.de/de/kiku/> [zuletzt abgerufen: 7. Februar 2022].

²⁵⁰ Vgl. § 18 des Gesetzes zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut und zur Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern vom 18. Mai 2007 – KultgüRückG (BGBl. I S. 757, 2547; 2008 II S. 235).

²⁵¹ Zum Begriff siehe Legaldefinition in § 2 Absatz 1 Nummer 9 KGSG.

§ 40 Absatz 1 KGSG verbietet das Inverkehrbringen von Kulturgut, das abhandengekommen ist, rechtswidrig ausgegraben oder unrechtmäßig eingeführt worden ist. Es schränkt somit für konkrete Fallgestaltungen den grundsätzlich erlaubten Handel mit Kulturgut im Einzelfall ein.

Flankiert wird diese zentrale Vorschrift von den Bestimmungen der §§ 41 ff. KGSG, die das Inverkehrbringen (i.S.e. Weitergabe zum Zwecke der wirtschaftlichen Verwertung) von der Erfüllung allgemeiner und spezieller Sorgfaltspflichten abhängig machen. Dabei erkennt das Gesetz an, dass nicht von allen Marktteilnehmenden die gleiche Sorgfalt verlangt und für alle Objekte die gleichen Maßstäbe gelten können. Daher sind die Sorgfaltspflichten gestaffelt: Die allgemeinen Sorgfaltspflichten (§ 41 KGSG) gelten für jedermann. Dabei muss im Rahmen dessen, was einer vernünftigen Person unter denselben Umständen zumutbar erscheint, geprüft werden, ob das Kulturgut eines der verbotsbegründenden Merkmale des § 40 Absatz 1 KGSG erfüllt. Die Sorgfaltspflichten für den gewerblichen, also professionellen Handel mit Kulturgut (§§ 42 - 44 KGSG) bilden ein weitergehendes, differenzierendes Anforderungssystem: Von dem Katalog grundsätzlicher Sorgfaltsanforderungen in § 42 Absatz 1 KGSG²⁵² werden bestimmte Handelssparten²⁵³ und bestimmtes Kulturgut²⁵⁴ ausgenommen (§ 42 Absatz 2 und 3 KGSG) während für bestimmte Arten des Handels²⁵⁵ die Pflichten auf ein Mindestniveau reduziert werden (§ 43 KGSG). Dagegen verlangt § 44 KGSG erhöhte Sorgfaltspflichten für bestimmten Fälle, namentlich im Kontext des Verdachts NS-verfolgungsbedingter Entziehung, der Existenz von ICOM Rote Listen²⁵⁶ und unmittelbar anwendbare Verbote des EU-Rechts über die Einfuhr, Ausfuhr sowie das Inverkehrbringen von Kulturgut.²⁵⁷

Zum Nachweis der Einhaltung der gewerblichen Sorgfaltspflichten sind die erfolgten Maßnahmen und gewonnenen Erkenntnisse zu dokumentieren und 30 Jahre lang (ggf. digital) aufzubewahren (§ 45 KGSG). Zur Absicherung dieser Dokumentationspflichten, die auch durch parallele Aufzeichnungen nach Maßgabe anderer Rechtsvorschriften²⁵⁸ erfüllt werden können, sieht das Gesetz eine Auskunftspflicht gegenüber den zuständigen Behörden vor (§ 46 KGSG). Wiederholte Verstöße gegen die Aufzeichnungs-, Aufbewahrungs- und Auskunftspflichten können gewerbeaufsichtsrechtliche Konsequenzen haben (§ 47 KGSG). Erwerberinnen und Erwerber erhalten im Falle der Geltendmachung von Her-

²⁵² Danach sind

1. Name und Anschrift des Veräußerers, des Einlieferers, des Erwerbers oder des Auftraggebers festzustellen,
2. eine Beschreibung und eine Abbildung anzufertigen, die geeignet sind, die Identität des Kulturgutes festzustellen,
3. die Provenienz des Kulturgutes zu prüfen,
4. Dokumente, die eine rechtmäßige Ein- und Ausfuhr belegen, zu prüfen,
5. Verbote und Beschränkungen zur Ein- und Ausfuhr sowie zum Handel zu prüfen,
6. zu prüfen, ob das Kulturgut in öffentlich zugänglichen Verzeichnissen und Datenbanken eingetragen ist, und
7. eine schriftliche oder elektronisch übermittelte Erklärung des Einlieferers oder Veräußerers einzuholen, dass dieser berechtigt ist, über das Kulturgut zu verfügen.

Die Pflichten nach Nr. 3 bis 6 stehen dabei unter dem Vorbehalt des zumutbaren Aufwandes.

²⁵³ Gewerblicher Buchhandel, der nicht Antiquariatshandel ist sowie gewerblicher Handel mit Bild- und Tonträgern.

²⁵⁴ Kulturgut mit einem Wert bis 2.500 Euro, vorausgesetzt, dieses ist kein archäologisches Kulturgut.

²⁵⁵ Inverkehrbringen durch oder für den Urheber oder Hersteller eines Werkes bzw. Inverkehrbringen nach direktem Erwerb vom Urheber oder Hersteller.

²⁵⁶ Datenbank der Roten Listen des Internationalen Museumsrates abrufbar unter <https://icom.museum/en/re-sources/red-lists> [zuletzt abgerufen: 7. Februar 2022].

²⁵⁷ Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 für Kulturgut aus Irak und Verordnung (EU) Nr. 1332/2013 für Kulturgut aus Syrien.

²⁵⁸ Siehe hierzu Nomos-Kommentar zum KGSG/Kling, 1. Aufl. 2021, § 45 Rn. 25 f.

ausgabe- oder Rückgabeansprüchen durch Dritte und im Falle der Geltendmachung eines NS-verfolgungsbedingten Entzuges ebenfalls ein Einsichtsrecht in die Aufzeichnungen nach § 45 KGSG (§ 48 KGSG).

Wegen der Bedeutung der gesetzlichen Sorgfaltspflichten und der in ihrem Rahmen gewonnenen Erkenntnisse für die Beurteilung, ob ein Verbotstatbestand gegeben ist, werden im Folgenden zunächst die Erfahrungen mit der Anwendung der Sorgfaltspflichten und sodann diejenigen betreffend den Verbotstatbestand nach § 40 Absatz 1 KGSG dargestellt.

bb) Anwendungserfahrungen gewerbliche Sorgfaltspflichten, §§ 42 ff. KGSG

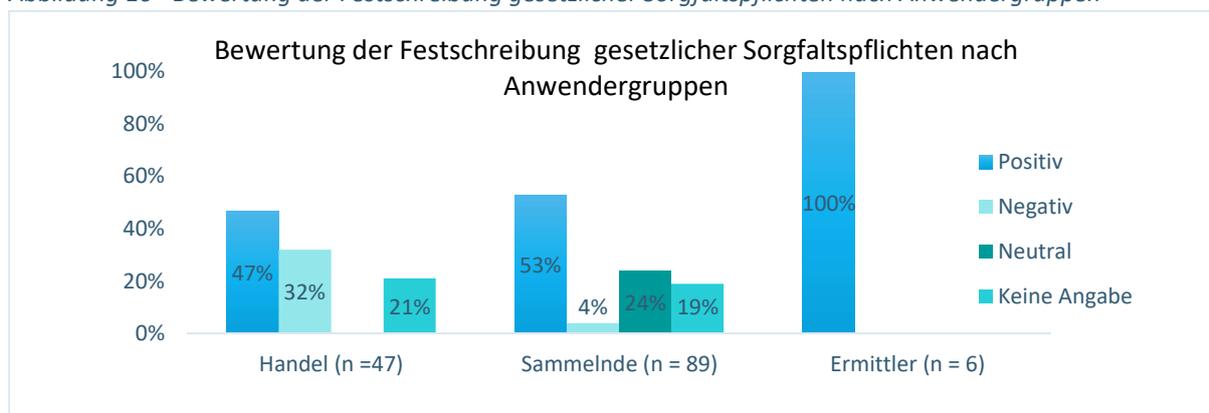
Das Wichtigste in Kürze

- Verbindliche, gesetzliche Sorgfaltspflichten werden von den Befragtengruppen **grundsätzlich begrüßt**. Immerhin ein Drittel der Befragten des gewerblichen *Handels* lehnt gesetzliche Anforderungen jedoch gänzlich ab.
- Die Verpflichteten kritisieren die bestehenden Bestimmungen als zu weitreichend. Insbesondere die Pflicht zur **Provenienzprüfung** stellt die befragten Vertreterinnen und Vertreter des Handels nach eigenen Angaben immer wieder vor Herausforderungen. Faktisch sei es wegen fehlender Dokumente und Dokumentationen oftmals schwierig, teilweise unmöglich, die Historie eines konkreten Objekts umfassend zu ergründen.
- Die Gruppe der *Sammlerinnen und Sammler* begrüßt den gesetzlichen Sorgfaltsstandard, jedoch werden konkrete Informationen, die im Rahmen der gesetzlichen Sorgfaltsanforderungen erhoben wurden, bei der Entscheidung über einen Kauf dennoch eher selten angefragt.
- Die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben wird **bislang nur sporadisch und anlassbezogen kontrolliert**. *Einige Landeskulturbehörden* weisen darauf hin, dass auch durchgeführte Kontrollen aufgrund tatbestandlicher Unsicherheiten und des Vorsatzerfordernisses praktisch nie zur Sanktionierung führen.
- Sie kritisieren dabei die enge Beschränkung der Ordnungswidrigkeitentatbestände auf einzelne Sorgfaltsanforderungen. Zwischen diesen Ordnungswidrigkeiten und den gewerberechtlichen Sanktionsmaßnahmen bestehe eine unangemessene **Sanktionierbarkeitslücke**. Ähnlich sehen dies die befragten *Ermittlerinnen und Ermittler*.

(1) Allgemein: Akzeptanz, Umfang und Inhalt der Sorgfaltsanforderungen

Den **Gedanken verbindlicher gesetzlicher Sorgfaltsanforderungen** bewerten Handeltreibende und Sammelnde unabhängig vom Inhalt der bestehenden gesetzlichen Regelungen **überwiegend positiv**. Gleiches gilt auch für die Teilnehmenden aus dem Kreis der spezialisierten Ermittlerinnen und Ermittler, die die Festschreibung von Sorgfaltspflichten für das Inverkehrbringen von Kulturgut geschlossen begrüßen.

Abbildung 16 - Bewertung der Festschreibung gesetzlicher Sorgfaltspflichten nach Anwendergruppen



Die Teilnehmenden aus dem Bereich des *Handels* begründen ihr positives Votum vor allem mit den folgenden Aspekten: Schutz der kulturellen Identität, Transparenz und Abgrenzung des legalen Handels vom illegalen Handel.

Eine ablehnende Haltung begründen die betreffenden Teilnehmenden damit, dass gesetzliche Anforderungen nicht notwendig seien. Der Kunsthandel habe bereits vor Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes aus Eigeninteresse Sorgfaltspflichten angewendet. Diese seien ihrem Umfang nach verhältnismäßig und – insbesondere im Hinblick auf unbedeutende Objekte und Massenware – wirtschaftlich zumutbar gewesen. Die durch das Kulturgutschutzgesetz eingeführten gesetzlichen Sorgfaltspflichten beschränkten den deutschen Kunsthandel (insbesondere im internationalen Vergleich), förderten ein generelles Misstrauen gegenüber dieser Handelssparte und verunsicherten die Käuferschaft. Überzogene gesetzliche Anforderungen könnten dazu führen, dass Stücke mit unklarer Provenienz auf den grauen Markt abwanderten, wo – anders als durch den legalen, professionellen Kunsthandel – weder Provenienzforschungen noch freiwillige Restitutionsverfahren erfolgten. Darüber hinaus drohe ein Ungleichgewicht, wenn Sorgfaltspflichten nur den gewerblichen Handel, nicht aber Museen und öffentliche Einrichtungen träfen.

Die Teilnehmenden aus dem Kreis der *privaten Sammlerinnen und Sammler* heben positiv die mit den Sorgfaltspflichten einhergehende Transparenz und Rechtssicherheit hervor, insbesondere hinsichtlich des möglichen Bestehens von Ansprüchen Dritter. Die Sicherstellung der Provenienz sei ebenso relevant sowie die Bestimmung von Echtheit und Wert und der eigene Rechercheaufwand werde verringert. Darüber hinaus könne durch die Beachtung von Sorgfaltspflichten der illegale Kulturguthandel, insbesondere mit archäologischen Objekten²⁵⁹, bekämpft und Anreize für weitere Raubgrabungen und Plünderungen verringert werden. Sorgfaltspflichten könnten zudem Rechts- bzw. Unrechtsempfinden bei Kunden fördern und dadurch indirekt die Anbietenden zur Einhaltung der Regelungen anhalten. Man sei bei der eigenen Provenienzforschung stets auf die Mitwirkung des veräußernden Kunsthandels angewiesen, wobei nur ein Teil des Kunsthandels die ihm bekannte Provenienz offenlege.²⁶⁰

Die wenigen ablehnenden Stimmen befürchten u.a. rechtliche Unklarheiten und eine Überregulierung, die einen erheblichen Aufwand für Sammlerinnen und Sammler in Deutschland bedeuten könne und diese im Vergleich zum Ausland benachteilige. Bemerkenswert ist der mit rund einem Viertel hohe

²⁵⁹ Ein befragter Sammler/eine befragte Sammlerin wies darauf hin, dass es – wie bei dem Handel mit Elfenbein – das weltweite Bestreben sein solle, den Handel mit Antiken zu verbieten.

²⁶⁰ Auch einige Befragte aus dem Kreis des gewerblichen Kunsthandels geben an, insbesondere bei Vorveräußerungen durch Auktionshäuser sei eine weitere Recherche zu Vorbesitzern oftmals wegen deren Diskretionszusagen nicht möglich.

Anteil von Antwortenden, die den gewerblichen Sorgfaltspflichten neutral gegenüberstehen, darin für sich also offenbar keine Relevanz sehen.

Die befragten *Ermittlerinnen und Ermittler* heben einen besseren Schutz vor illegalem Handel mit Kulturgut, die Stärkung von Provenienzrecherchen sowie eine größere Transparenz und damit einhergehend mehr Verbraucherschutz beim Handel mit Kulturgütern als Grund für ihre unterstützende Haltung hervor.

Hinsichtlich des konkreten **Umfangs der gesetzlichen Sorgfaltspflichten** spiegeln die Einschätzungen der Befragtengruppen stark deren jeweilige Interessenlage wieder. Während die *Ermittlerinnen und Ermittler* den Umfang der aktuell niedergelegten Sorgfaltspflichten zur Hälfte für hinreichend erachtet, würde ein weiteres Drittel sogar weitreichendere Bestimmungen begrüßen. Genannt wird etwa eine Erweiterung der Regelbeispiele in § 41 Absatz 2 Satz 2 KGSG (Sachverhalte, in denen sich die Vermutung einer illegalen Herkunft aufdrängt) auf Fälle, in denen erforderliche Genehmigungen, Begleitpapiere und sonstige Nachweise fehlen. Zudem wird vorgeschlagen, höhere Anforderungen an Händlerinnen und Händler zu stellen in Bezug auf die Berücksichtigung der (rechtlichen) Situation in den Herkunftsländern der von ihnen gehandelten Objekte.

Die *Teilnehmenden des Handels* betonen dagegen, sie seien schon durch die aktuellen Anforderungen erheblichen praktischen Schwierigkeiten ausgesetzt.²⁶¹ Gesetzlich festgelegte Sorgfaltspflichten müssten unbedingt eindeutig, verhältnismäßig und praktisch umsetzbar sein, wobei sich die Anforderungen an der wirtschaftlichen Zumutbarkeit (vgl. § 42 Absatz 1 Satz 3 KGSG) in Bezug auf die zu erwartenden Handelsmarge, nicht hingegen am Wert des Objekts zu orientieren hätten. Aus der Gruppe der privaten *Sammlerinnen und Sammler* wird jedoch zugleich darauf hingewiesen, dass die Beschränkung der Sorgfaltspflichten auf das wirtschaftlich Zumutbare ein Einfallstor für illegalen Kulturguthandel darstellen könne.

(2) Verständlichkeit und Umsetzbarkeit der Anforderungen

Im deutschen Recht werden Sorgfaltspflichten häufig mit abstrakten Rechtsbegriffen umschrieben, die eine Subsumtion für den konkreten Einzelfall erfordern. Eine allgemeingültige, vom Einzelfall gänzliche unabhängige Liste konkreter Aktivitäten und Anforderungen kann gesetzlich nicht festgelegt werden.

²⁶¹ Siehe dazu sogleich Abschnitt (2) Verständlichkeit und Umsetzbarkeit der Anforderungen.

Dennoch hat sich der Gesetzgeber im Rahmen von §§ 42 ff. KGSG bemüht, die Anforderungen so deutlich wie möglich zu umreißen und gibt damit ähnlich wie das schweizerische Recht²⁶² ex lege bereits Orientierung.²⁶³

Knapp zwei Drittel der Teilnehmenden des *Handels* (n = 46) geben entsprechend an, dass der **Inhalt** der gesetzlichen Sorgfaltsanforderungen im Rahmen ihrer der täglichen Arbeit - ggf. unter Zuhilfenahme von Arbeitshilfen und Informationsmaterial - hinreichend verständlich sei.²⁶⁴ Gleichzeitig empfinden etwa 62 % dieser Befragtengruppe die Sorgfaltsanforderungen als zu weitreichend. Je 15 % geben an, dass in der Regel keine Probleme bestehen bzw. sich nur bei einzelnen Anforderungen Schwierigkeiten ergeben.

Sofern **Schwierigkeiten bei der Umsetzung** gesehen werden, empfinden die Teilnehmenden des *Handels* (n = 35) die Prüfung der Provenienz (37 %, § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 KGSG) als besonders problematisch, gefolgt von der Prüfung von Verboten und Beschränkungen hinsichtlich der Einfuhr, Ausfuhr und des Handels (29 %, § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 KGSG) und der Prüfung von Ein- und Ausfuhrbelegen (28 %, § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 KGSG).

Zum Thema **Provenienzprüfung** einschließlich der Prüfung von Ein- und Ausfuhr sowie Handelsbeschränkungen vermerken die Befragten des *Handels*, dass aufgrund Zeitablaufs vielfach Dokumente wie Kaufbelege oder Ausfuhrbescheinigungen nicht (mehr) vorhanden seien und die Objektgeschichte des betreffenden Kulturguts nicht, nicht vollständig oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand zu

²⁶² Art. 16 des Bundesgesetzes über den internationalen Kulturgütertransfer (Kulturgütertransfergesetz, KGTG) vom 20. Juni 2003 (AS 2005 1869) lautet:

„Im Kunsthandel und im Auktionswesen darf Kulturgut nur übertragen werden, wenn die übertragende Person nach den Umständen annehmen darf, dass das Kulturgut:

- a. nicht gestohlen worden ist, nicht gegen den Willen der Eigentümerin oder des Eigentümers abhanden gekommen ist und nicht rechtswidrig ausgegraben worden ist;
- b. nicht rechtswidrig eingeführt worden ist.

² Die im Kunsthandel und im Auktionswesen tätigen Personen sind verpflichtet:

- a. die Identität der einliefernden Personen oder der Verkäuferin oder des Verkäufers festzustellen und von diesen eine schriftliche Erklärung über deren Verfügungsberechtigung über das Kulturgut zu verlangen;
- b. ihre Kundschaft über bestehende Ein- und Ausfuhrregelungen von Vertragsstaaten zu unterrichten;
- c. über die Beschaffung von Kulturgut Buch zu führen und namentlich den Ursprung des Kulturgutes, soweit er bekannt ist, und den Namen und die Adresse der einliefernden Person oder der Verkäuferin oder des Verkäufers, die Beschreibung sowie den Ankaufspreis des Kulturguts aufzuzeichnen;
- d. der Fachstelle alle nötigen Auskünfte über die Erfüllung dieser Sorgfaltspflichten zu erteilen.

³ Die Aufzeichnungen und Belege sind während 30 Jahren aufzubewahren. Artikel 962 Absatz 2 des Obligationenrechts gilt sinngemäss.“

²⁶³ Wesentlich allgemeiner dagegen z.B. das österreichische Recht, vgl. § 9 des Bundesgesetzes über die Rückgabe unrechtmäßig verbrachter Kulturgüter (Kulturgüterrückgabegesetz – KGRG), BGBl. I Nr. 19/2016:

„Wer gewerblich mit Kulturgut handelt, hat mit der Sorgfalt eines ordentlichen Unternehmers nach den Umständen des Einzelfalles

1. Vorsorge zu treffen, dass er bzw. sie kein Kulturgut, das unrechtmäßig nach Österreich eingeführt wurde, entgeltlich oder unentgeltlich übereignet, sowie
2. Aufzeichnungen zu führen, die das Kulturgut und seinen Einbringer identifizierbar machen, den Ankaufs- und Verkaufspreis sowie alle Ausfuhrbewilligungen zu dokumentieren und diese Aufzeichnungen dreißig Jahre ab Übereignung des Kulturgutes aufzubewahren.“

²⁶⁴ Nur etwa 15 % der Befragten sehen das anders, 20 % machen keine Angabe. Unklarheiten werden dabei mehrheitlich auf die abstrakte Formulierung des Gesetzes und fehlende konkretisierende Rechtsprechung zurückgeführt.

recherchieren sei. Besonders schwierig sei die Recherche bei multiplen und seriellen Objekten. Mehrfach wird darauf hingewiesen, dass insbesondere bei vorveräußernden Auktionshäusern konkrete Provenienzzangaben häufig nicht zu erlangen seien, da diese die Identität ihrer Einliefernden schützen wollten.

Unabhängig von diesen Problematiken lassen nicht wenige Anmerkungen erkennen, dass betreffende Teilnehmende irrig davon ausgehen, die Sorgfaltsanforderungen des KGSG verlangten generell die Recherche einer „**lückenlosen Provenienz**“ eines jeden Objektes, bevor dieses in den Verkehr gebracht werden dürfe. Geschuldet ist jedoch nicht ein Erfolg der Recherche, sondern das angemessene Bemühen um die Erlangung relevanter Informationen. Und dies auch grundsätzlich nur im Rahmen des wirtschaftlich zumutbaren Aufwandes des konkreten Falles²⁶⁵ sowie unter dem Vorbehalt, dass das fragliche Objekt - solange es kein archäologisches Artefakt ist - eine Wertschwelle von 2.500 Euro überschreitet.

Weiterhin äußern einige Teilnehmende des Handels Unverständnis insbesondere hinsichtlich der erhöhten Sorgfaltsanforderung für das Inverkehrbringen von Kulturgut, bei dem „nachgewiesen oder zu vermuten ist“, dass es zwischen 1933 und 1945 **NS-verfolgungsbedingt entzogen** ist (§ 44 KGSG)²⁶⁶: Ansprüche aus dem Eigentum seien häufig sowieso bereits verjährt oder aber das Eigentum zwischenzeitlich gutgläubig erworben oder ersessen.²⁶⁷

Um insoweit einen klaren Sorgfaltsmaßstab zu etablieren, fordern andere Teilnehmende, dass eine Recherche in der Datenbank Lost Art zur Erfüllung der Sorgfaltsanforderungen genügen müsse, während wiederum andere umgekehrt darauf hinweisen, dass die Einträge in der Datenbank teilweise ungenau und unvollständig seien, weshalb eine zielführende Recherche schwerfalle.²⁶⁸ Beide Ansätze sind nur schwer miteinander vereinbar: soweit Lost Art als niedrigschwellige Möglichkeit der Veröffentlichung einer Suchanzeige nach dem Empfinden zahlreicher Händlerinnen und Händler zu wenig

²⁶⁵ Siehe dazu auch Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 98; Nomos-Kommentar zum KGSG/*Kling*, 1. Aufl. 2021, § 42 Rn. 29 f.

²⁶⁶ Für die Umsetzung der Sorgfaltsanforderungen in diesem Kontext ist entscheidend, dass die angesprochene Vermutung für einen entsprechenden Sachverhalt nicht generell besteht, sondern auf objektiven Anhaltspunkten wie z.B. auffälligen Besitzwechseln oder ebenso auffälligen Provenienzlücken in der genannten Zeit beruht. In diesem Falle soll die Unwirtschaftlichkeit einer weiteren Recherche (z.B. wegen hohen Aufwands bei relativ geringem Wert der betreffenden Objekte) anders als nach § 42 Absatz 1 Satz 3 KGSG nicht automatisch zu einer Deckelung der Sorgfaltsanforderung führen, weil anderenfalls gerade geringwertigere Objekte ohne wesentliche weitere Bemühungen in den Verkehr gebracht werden könnten.

²⁶⁷ Die Betreffenden machen damit geltend, dass in der Regel keine (durchsetzbaren) Rechtsansprüche im Hinblick auf die Restitution der betreffenden Objekte gegeben seien, weshalb keine Rechtfertigung für staatliche Verpflichtungen zur diesbezüglichen vertieften Provenienzforschung bestehen könne. Zwar erwachsen aus den Washingtoner Prinzipien in der Tat keine unmittelbaren Rechtsverpflichtungen. Die Förderung der Aufarbeitung des NS-Kulturgutraubs und der Umsetzung der Washingtoner Prinzipien sind jedoch legitime gesetzgeberische Zwecke. Zu dieser Förderung gehört es, ein (auch rechtliches) Umfeld zu schaffen, das nach Möglichkeit den Handel mit NS-Raubgut, zu dem noch keine gerechte und faire Lösung im Sinne der Washingtoner Prinzipien gefunden worden ist, vermeidet.

²⁶⁸ Die Lost Art-Datenbank ist bewusst als niedrigschwelliges Hilfsangebot zur Umsetzung der Washingtoner Prinzipien von 1998 (www.kulturgutverluste.de/Washingtoner-Prinzipien) und der Gemeinsamen Erklärung von Bund, Ländern und Kommunen von 1999 (www.kulturgutverluste.de/Gemeinsame-Erklaerung) konzipiert [zuletzt abgerufen: 7. Februar 2022]. Die Niedrigschwelligkeit rechtfertigt sich aus der Vorgabe der Washingtoner Prinzipien, wonach Vorkriegseigentümer ermutigt werden sollen, ihre Ansprüche auf NS-verfolgungsbedingt entzogene Kunstwerke anzumelden. Dies bringt zuweilen auch Eintragungen mit nur rudimentären Angaben mit sich.

detaillierte Angaben für die sichere Identifikation der gesuchten Objekte enthält, kann die dortige Suche weitere Bemühungen der Provenienzrecherche auch nicht ersetzen. Zu berücksichtigen ist ferner, dass auch eine solche Regelung letztlich der Abschaffung erhöhter Sorgfaltsanforderungen im Kontext der NS-verfolgungsbedingten Entziehung von Kulturgut entspräche, weil die Recherche in öffentlich zugänglichen Datenbanken (einschließlich Lost Art) bereits Teil der üblichen gewerblichen Sorgfaltsanforderungen ist (§ 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 KGSG).

(3) Verhältnis zu selbstverpflichtenden Verbandskodizes

Bereits vor der Einführung der gesetzlichen Sorgfaltsanforderungen haben viele nationale und internationale Kunsthandelsverbände eigene Ethikkodizes entwickelt, deren Einhaltung Anspruch der jeweiligen Mitgliedschaft war. Auch nach der Einführung der gesetzlichen Sorgfaltsanforderungen durch das Kulturgutschutzgesetz bestehen diese rein verbandsintern wirkenden Ethikkodizes fort.²⁶⁹ Befragt nach dem subjektiv empfundenen Verhältnis der im Kulturgutschutzgesetz niedergelegten Sorgfaltsanforderungen im **Verhältnis zum Inhalt der einschlägigen Verbandskodizes** antworten die Teilnehmenden des *Handels* (n = 46) wie folgt: 4 % unterliegen keinem Verbandskodex; 13 % geben an, dass sich der Inhalt nicht wesentlich unterscheidet. Aus Sicht von 35 % sind die Sorgfaltsanforderungen des KGSG insgesamt wesentlich strenger. 24 % sehen den Unterschied in hauptsächlich einem spezifischen Aspekt, insbesondere der als einfacher empfundenen Anwendung der Verbandskodizes aufgrund (vermeintlich) geringerer Anforderungen und eines günstigeren Verhältnisses von Aufwand und Gewinnmarge. Zudem erschwerten unbestimmte Rechtsbegriffe und unklare Rechtsfolgen die Arbeit mit dem KGSG.

Dementsprechend stufen rund 80 % der Antwortenden (n = 45) die Erfüllung der vom KGSG vorgegebenen Sorgfaltspflichten gegenüber ihrer früheren Verfahrensweise als aufwendiger ein. Rund zwei Drittel (n = 44) geben allerdings gleichzeitig an, die Tätigkeiten, die für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten notwendig sind, bereits vor Inkrafttreten des KGSG ausgeführt zu haben. Diese Tätigkeiten betreffen danach insbesondere die Provenienzrecherche einschließlich der Recherche des Herkunftslands, die Dokumentation (u.a. des Einlieferers und Eigentümers), die Einhaltung von Ein- und Ausfuhrbestimmungen, die Prüfung der Echtheit des Objekts sowie Materialforschung. Diese Tätigkeiten entsprachen nach Einschätzung der Befragten durchschnittlich knapp 40 % der aktuell für die Erfüllung der Sorgfaltsanforderungen anfallenden Bearbeitungszeiten pro Fall. Die Ergebnisse der Nachmessung des Erfüllungsaufwandes finden sich nachfolgend in Abschnitt (6) Erfüllungsaufwand.

Kritisiert wird von den Teilnehmenden ferner der Aufwand, der ihnen durch die Zusammenstellung der Dokumentation und die langjährigen **Aufbewahrungspflichten gemäß § 45 KGSG** entstehe. Solche seien in den Verbandskodizes nicht vorgesehen. Zur Form der Aufbewahrung erklären 22 % der Teilnehmenden (n = 45), die Aufzeichnungen vollständig analog aufzubewahren, 31 % tun dies überwiegend analog, 9 % vollständig digital und 24 % überwiegend digital. Die übrigen 14 % machten zur Form der Aufbewahrung keine Angaben.

(4) Transparenz für Kaufinteressenten, Einfluss auf Kaufentscheidung

Etwa die Hälfte der Teilnehmenden des *Handels* (n = 46) gibt an, die Erkenntnisse zu Eigenschaften des Kulturguts, auf die sich die gewerblichen Sorgfaltspflichten beziehen, den Kunden **proaktiv offenzulegen**. Weitere 28% tun dies im Einzelfall, 9 % tun dies nicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass keine

²⁶⁹ Zum Inhalt der Verbandskodizes siehe noch unten Abschnitt (7) Fazit und Empfehlungen.

Pflicht zur proaktiven Offenlegung der Erkenntnisse gegenüber Kaufinteressentinnen und -interessenten besteht. Welche Details offengelegt werden, ist daher nach wie vor eine vor allem durch Marketingüberlegungen beeinflusste Entscheidung.

Auf Seiten der Kundinnen und Kunden werden die betreffenden Erkenntnisse nach den Angaben der Befragten des *Handels* bislang nur bedingt nachgefragt: Etwa ein Drittel gibt an, die genannten Aspekte würden mit zunehmender Häufigkeit vor dem Erwerb **aktiv nachgefragt** (30 %), ein weiteres Drittel gibt an, dies geschehe nur selten (33 %) und das letzte Drittel teilt mit, dies erfolge praktisch nie (30 %). Dabei meinen knapp 40 %, dass einzelne nachgefragte Eigenschaften kaufentscheidender für die Interessenten seien als andere. Hierzu gehörten Provenienzangaben (einschließlich prominenter Vorbesitzer), die Möglichkeit der Ausfuhr des Objekts und der Nachweis, dass es sich bei dem Objekt nicht um Raubkunst handele.

Die Befragung der privaten *Sammlerinnen und Sammler* bestätigt diesen Eindruck: Für etwa ein Drittel der Teilnehmenden (n = 90) sind verbindliche gesetzliche Sorgfaltsanforderungen geeignet, die **persönliche Kaufentscheidung** zu fördern. Bei weiteren 20 % kommt dies auf das konkrete Objekt an. Positiv empfinden die Befragten insbesondere die gestiegene Rechtssicherheit beim Erwerb, das niedrigere Risiko einer späteren Rückforderung und die Vereinfachung bzw. Entbehrlichkeit eigener Provenienzrecherchen. Immerhin 13 % geben an, dass die Erkenntnisse aus der gesetzlichen Sorgfaltsprüfung keine Rolle bei ihrer persönlichen Kaufentscheidung spielen.²⁷⁰

(5) Kontrollen und Sanktionen

Die Befragung zeigt, dass die **Überprüfung der Sorgfalts- und Aufzeichnungspflichten** im gewerblichen Handel in den ersten Jahren der Gesetzesanwendung eher sporadisch erfolgt. Eine systematische Überprüfung - auch unter Einbeziehung der Gewerbeaufsicht - findet bislang nicht statt.

Ein Drittel der *Landeskulturverwaltungen* gab an, in ihrem Zuständigkeitsbereich bereits einmal eine Überprüfung auf die Einhaltung der Sorgfaltspflichten vorgenommen zu haben, wobei die Gesamtzahl mit elf Fällen gering ist. Nur in zwei Fällen erfolgten Kontrollen anlasslos im Rahmen der allgemeinen Gewerbeaufsicht. Als Grund für die geringe Kontrolldichte werden insbesondere fehlende personelle Kapazitäten, teilweise aber auch fehlende konkreten Anlässe für eine solche Überprüfung angegeben.

Die spezialisierten *Ermittlerinnen und Ermittler* gaben nur teilweise die Durchführung von Kontrollen im Sinne des § 46 KGSG an, da sich solche jenseits ihrer originären Zuständigkeit bewegen und nur bei Bedarf in Amtshilfe erfolgen. In diesem Zusammenhang erfolgten danach weitere 23 Überprüfungen. Anlass zu **Beanstandungen** ergaben sich dabei in 80 % der durchgeführten Kontrollen, wobei unzureichende Sorgfaltsmaßnahmen sowie unzureichende Aufzeichnungen in gleicher Weise Gegenstand der Beanstandungen waren.

Die geringe Kontrolldichte wird durch die Ergebnisse der *Handelsbefragung* bestätigt: Nur bei 4 % der Antwortenden (n = 45) hat demnach schon einmal eine Überprüfung stattgefunden.

Die beanstandeten Verstöße führten ausschließlich zu behördlichen Ermahnungen, nicht aber zur Verhängung von Bußgeldern oder Mitteilungen an die Gewerbeaufsicht (§ 47 KGSG), welche (jedenfalls) für wiederholt festgestellte Verstöße mit dem Ziel der Überprüfung der gewerberechtlichen Zuverlässigkeit (§ 35 GewO) vorgesehen ist.

²⁷⁰ Dies wird u.a. mit fehlender Verlässlichkeit der Angaben zu den Objekten begründet.

Bezüglich der in § 84 Absatz 1 Nummern 2 bis 4 KGSG niedergelegten **Sanktionierungsmöglichkeit** von Verstößen als Ordnungswidrigkeiten bemängeln mehrere *Landesbehörden*, der Katalog der Tatbestände sei inhaltlich unzureichend, da er insbesondere nicht Verstöße gegen § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 KGSG (Provenienzprüfung), § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 KGSG (Prüfung auf Verbote der Einfuhr, Ausfuhr oder des Handels), § 45 (Aufzeichnungspflicht) und § 46 Absatz 1 KGSG (Auskunftspflicht) erfasse. Die allgemeinen Sorgfaltspflichten (§ 41 KGSG) seien zudem auch für gewerbliche Anbieter gänzlich ohne Sanktionsbewehrung. Als Ordnungsbehörde habe man zur Durchsetzung der Sorgfaltbestimmung nur die Wahl zwischen dem deutlich zu engen Katalog des § 84 KGSG oder einer Meldung an die Gewerbeaufsicht. Letztere könne dann zwar im Rahmen der eigenen Aufsichtsbefugnisse die gewerberechtliche Zuverlässigkeit prüfen und ggf. eine Erlaubnisentziehung bzw. Gewerbeuntersagung aussprechen, jedoch erfordere eine solche Sanktion wegen der weitreichenden Konsequenzen grundsätzlich die Feststellung erheblicher, zumeist wiederholter Verstöße. Im Ergebnis bestehe somit eine Sanktionierungslücke zwischen den nur auf die formalen Anforderungen der Sorgfaltspflichten beschränkten Tatbeständen des § 84 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 KGSG und den weitreichenden gewerbeaufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Gemeinsam mit den befragten *polizeilichen Fachermittlungsstellen* wird zudem gefordert, auch fahrlässiges Verhalten im Rahmen des § 84 Absatz 1 KGSG sanktionierungsfähig zu machen, da die Vorsätzlichkeit von Verstößen regelmäßig nicht nachzuweisen sei.

(6) Erfüllungsaufwand

Die gewerblichen Sorgfaltspflichten des Kulturgutschutzgesetzes und daran anknüpfend die Aufzeichnungspflichten des § 45 KGSG haben die zuvor bestehenden gewerblichen Aufzeichnungspflichten im Kunst- und Antiquitätenhandel sowie im Versteigerergewerbe gemäß § 18 KultgüRückG nach Inhalt und Aufbewahrungszeitraum deutlich erweitert. Hieraus resultiert ein Mehraufwand bei der Vorgabenerfüllung auf Seiten der Wirtschaft, dessen Bestimmung einer der Gegenstände der vorliegenden Nachmessung des Erfüllungsaufwandes war.

Um sich der **komplexen (Mehr-)Aufwandsbestimmung** zu nähern, wurden die Teilnehmenden des Handels um Auskunft darüber gebeten, auf wie viele Gegenstände pro Monat sie durchschnittlich die gesetzlichen Sorgfaltspflichten anwenden und welche der hierfür erforderlichen Tätigkeiten sie mit welchem Zeitanteil bereits vor dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes ausgeführt haben. Aus den Angaben der Teilnehmenden wurde unter Berücksichtigung eines Gewichtungsfaktors zum Ausgleich der Größenklassenunterschiede der antwortenden Unternehmen eine **arithmetisch für alle Unternehmen gemittelte Objektzahl pro Monat** ermittelt. Multipliziert mit dem Faktor Zwölf und der Zahl der einschlägig betroffenen Unternehmen in Deutschland ergibt sich eine **Gesamtfallzahl pro Jahr**. Die Zahl der von den Sorgfaltspflichten potenziell betroffenen Unternehmen wurde dabei großzügig an die Unternehmenszahlen des *Monitoringberichts Kultur- und Kreativwirtschaft*²⁷¹ im Bereich Einzelhandel mit Kunstgegenständen und Antiquitäten einschl. stationärem Auktionshandel angelehnt.

Die so ermittelte Gesamtfallzahl wurde mit dem gemittelten **Zeitaufwand pro Fall** multipliziert. Letzterer ergab sich aus den Zeitangaben der Teilnehmenden für die Ausführung der erforderlichen Tätigkeiten abzüglich von Zeitanteilen, die auf bereits zuvor durchgeführte Tätigkeiten und solche Tätigkeiten entfielen, deren Ergebnisse in anderem Zusammenhang zweitverwertet werden (können) bzw.

²⁷¹ Jährlich erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Ausgabe 2021, S. 117 (WZ 47.78.3 und 47.79.1), erschienen im Februar 2022, abrufbar über die Webseiten des BMWK (Bereich Publikationen).

gleichzeitig weitere Pflichten erfüllen. Somit handelt es sich bei dem ermittelten Zeitaufwand pro Fall um einen **rechnerisch bereinigten mittleren Zeitwert je Objekt**.

Zur **Monetarisierung** wurde der aus Gesamtfallzahl und Zeitwert gebildete Gesamtzeitaufwand mit dem Lohnsatz des hohen Qualifikationsniveaus im Bereich Einzelhandel (WZ 2008 G47) multipliziert.

Für die Berechnung der Sachaufwände wurden die Angaben der Befragten zu ihrer durchschnittlichen monatlichen Belastung arithmetisch gemittelt und unter Berücksichtigung der Sowieso-Anteile mit Hilfe der Gesamtfallzahl auf einen rechnerischen Durchschnittswert pro Fall umgerechnet.

Auf dieser Basis ergab die Nachmessung des Erfüllungsaufwands in Zusammenhang mit der Erfüllung der **gesetzlichen Sorgfalts- und Aufzeichnungspflichten** gemäß §§ 42 ff. KGSG für die **Wirtschaft** (hier: **Handel**) einen Erfüllungsmehraufwand von insgesamt **3,9 Mio. Euro pro Jahr**. Auf die zugehörigen Aufzeichnungspflichten gem. § 45 KGSG entfällt dabei ein Anteil von 110 Tsd. Euro pro Jahr. Der Mehraufwand gliedert sich auf in rund 3,5 Mio. Euro Personalaufwände und knapp 400 Tsd. Euro Sachkosten. Im Gesetzgebungsverfahren waren die jährlichen Mehrkosten für die Wirtschaft durch die Erfüllung der Sorgfaltspflichten pauschal mit 2,5 Mio. Euro und die Mehrkosten für die Erfüllung der Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten mit zusätzlichen 50 Tsd. Euro geschätzt worden.²⁷² Damit beträgt die **Abweichung zur Nachmessung rund 1,35 Mio. Euro**. Die seinerzeitige Schätzung ging überwiegend davon aus, dass durch die gesetzliche Festlegung der Sorgfaltspflichten der auf der Basis anderweitiger gesetzlicher Regelungen sowie zur Umsetzung der verbandseigenen Kodizes nach Angaben von Branchenvertretern bereits praktizierte Aufwand lediglich konkretisiert und verbindlich ausgestaltet werde, es sich somit bei den zur Erfüllung notwendigen Aufwänden zu einem großen Teil um Sowieso-Aufwände handele. Dies ist auch grundsätzlich zutreffend, jedoch hatte die aktuelle Nachmessung des Erfüllungsaufwandes erstmals Gelegenheit, detailliertere Einzelparameter zu erheben (s.o.), sodass die Gesamtbelastungssumme auch unter Berücksichtigung anteiliger Sowieso-Aufwände im Rahmen der Nachmessung höher ausfällt als die Ex-ante-Grobschätzung.

Verbleibender **Unsicherheitsfaktor** ist die **Fallzahl**, auf die die gewerblichen Sorgfaltspflichten jährlich Anwendung finden, da aus den Angaben der Befragten und den vorhandenen statistischen Daten zu (potenziell) betroffenen Unternehmen die jährliche Gesamtfallzahl nur näherungsweise bestimmt werden kann. Insbesondere lässt sich aufgrund der 2.500 Euro Anwendungsgrenze (§ 42 Absatz 3 Nummer 2 KGSG) für nicht-archäologisches Kulturgut nicht ausschließen, dass je nach konkretem Geschäftsgegenstand zahlreiche Unternehmen der Branche tatsächlich gar nicht oder nur in Einzelfällen durch die gewerblichen Sorgfaltspflichten der §§ 42 ff. KGSG betroffen sind.²⁷³ Vor dem Hintergrund des Organisationsgrades der in der Interessengemeinschaft Deutscher Kunsthandel zusammengeschlossenen Branchenverbände (insgesamt rund 1.000 Mitgliedsunternehmen) und den im *Monitoringbericht Kultur- und Kreativwirtschaft* (s.o.) ausgewiesenen einschlägigen Unternehmenszahlen hat sich die vorliegende Berechnung an den höheren Zahlen des Monitoringberichts orientiert.

²⁷² Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 52 f.

²⁷³ Dies gilt etwa für die hauptsächlich im Primärmarkt tätigen Galerien, die also Arbeiten zeitgenössischer Künstler vermitteln.

Tabelle 15 - Erfüllungsmehraufwand gewerbliche Sorgfalts- und Aufzeichnungspflichten, §§ 42 - 45 KGSG

Adressaten/ Vorgabe	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Erfüllungsmehraufwand jährlich (in Tsd. Euro)
Gewerbliche Sorgfaltspflichten einschl. Aufzeichnung, §§ 42 ff. KGSG	210.000	24	41,90*	1,85	3.908

* WZ 2008 G47 – Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen), hohes Qualifikationsniveau.

(7) Fazit und Empfehlung

Die gesetzlichen Sorgfaltspflichten sind ein wesentlicher Baustein zur **Schaffung verbindlicher Standards** für das gewerbliche Inverkehrbringen von Kulturgut. Die Notwendigkeit, erhöhte Aufmerksamkeit walten zu lassen, um Objekte illegaler Herkunft nicht weiter zu handeln, erkennen nicht nur zahlreiche nationale und internationale Handels- und Interessenverbände in ihren jeweiligen **Verhaltenskodizes** an. Auch ein großer Teil der hiesigen Befragungsteilnehmenden unterstützt grundsätzlich die Etablierung verbindlicher und daher einheitlicher Sorgfaltspflichten. Uneinig sind sich die Teilnehmenden allerdings über deren angemessene Ausgestaltung: Während Ermittlungsbehörden Verschärfungen der aktuellen gesetzlichen Bestimmungen fordern, beklagen Händlerinnen und Händler nach ihrem Empfinden unverhältnismäßige, teilweise unerfüllbare Anforderungen. Die Verhaltenskodizes der jeweiligen Berufsverbände seien demgegenüber besser verständlich und realistischer umsetzbar.

Ein Vergleich von nationalen und internationalen Verhaltenskodizes für den Handel mit Kulturgut zeigt, dass alle die **gleichen Ziele** wie die Sorgfaltspflichten des Kulturgutschutzgesetzes verfolgen: stets sollen gestohlene, raubgegrabene, aus den Herkunftsstaaten illegal ausgeführte oder sonst abhanden gekommene Objekte durch den Verzicht auf die weitere Vermarktung dem Wirtschaftskreislauf entzogen werden. Die Selbstverpflichtung, von Geschäften mit derart belasteten Objekten Abstand zu nehmen greift danach, wenn „(hinreichender) Grund zu der Annahme besteht“, dass Objekte aus einem entsprechenden Kontext stammen.²⁷⁴ Welche Maßnahmen allerdings zu ergreifen sind, um solche Kontexte zu erkennen, wird von den Selbstverpflichtungen offen gelassen. Die Einschätzung, wann Grund zu der Annahme in obigem Sinne besteht, wird mithin ebenso dem Dafürhalten des Einzelnen überlassen, wie die Frage, ob und welche Maßnahmen ergriffen werden sollten, um entsprechende Sachverhalte überhaupt erkennen zu können. Hier setzen die Bestimmungen des Kulturgutschutzgesetzes an, indem sie für gewerbliche Marktteilnehmer einen konkreten **Handlungsrahmen** vorgeben. Dass die unverbindlichere Ausgestaltung der Selbstverpflichtungen dabei von vielen Verpflichteten als vorzugswürdig empfunden wird, ist im Hinblick auf die verbleibende individuelle Interpretationsfreiheit nicht überraschend.

Der Gesetzgeber hat mit den Sorgfaltspflichten des Kulturgutschutzgesetzes erstmals konkretisierte Handlungsgebote formuliert. Nur auf diese Weise kann ein einheitlicher Standard überhaupt erreicht werden. Verbleibende Interpretationsspielräume, die im Rahmen der Selbstverpflichtungen als un-

²⁷⁴ So etwa die Formulierungen des Bundesverbands Deutscher Kunstversteigerer e.V. (<http://www.kunstversteigerer.de/verhaltenskodex-des-bdk> [zuletzt abgerufen: 9.6.2021]), des Kunsthändlerverbands Deutschland (<http://www.kunsthändlerverband-deutschland.de/berufsbild-des-kunsthändlers.html> [zuletzt abgerufen: 7. Februar 2022]) und der Wirtschaftskammer Österreich (<https://www.wko.at/branchen/handel/juwelen-uhren-kunst-antiquaeten-briefmarken/ethikkodex-fuer-den-kunst-und-antiquaetenhandel.html> [zuletzt abgerufen: 7. Februar 2022]) in ihren jeweiligen Ethikkodizes.

problematisch bis vorzugswürdig empfunden werden, erweisen sich im Rahmen der gesetzlichen Regelung dabei oftmals vom Handel als wenig akzeptiert. Hier fordern die Verpflichteten eine möglichst abschließende gesetzgeberische **Vorgabe konkret auszuführender Einzelmaßnahmen**, die den Sorgfaltsmaßstab in jedem individuellen Falle sicher abdecken. Dieser Wunsch ist im Hinblick auf die durch eine Verletzung gesetzlicher Sorgfaltsbestimmungen drohenden Rechtsfolgen nachvollziehbar, wenn auch in abstrakt-generellen Regelungen nicht in vollem Umfang erfüllbar (und daher bei Sorgfaltstatbeständen auch nicht üblich).

Die **bestehenden Unsicherheiten** fußen dabei offenbar auf mehreren zusammenhängenden **Faktoren**:

- Die Vorgaben sind neu und können als abstrakt-generelle Regelungen naturgemäß nicht derart dezidiert formuliert werden, dass sie den Maßstab in jedem konkreten Einzelfall ausweisen;
- Die Anforderungen sind im Interesse der Verpflichteten abgestuft. Dies macht das System ausgewogener für die Verpflichteten, aber auch komplizierter in der Anwendung;
- Es existiert (noch) keine konkretisierende Einzelfallrechtsprechung zur weiteren Ausdifferenzierung des Sorgfaltsmaßstabes wie dies in anderen Rechtsbereichen der Fall ist²⁷⁵;
- Die Reichweite der Anforderungen wird von den Verpflichteten häufig zusätzlich überschätzt²⁷⁶ und
- Die Verpflichteten haben zum Teil Sorge vor nachteiligen Rechtsfolgen infolge von (unbeabsichtigten) Verstößen.

Zur Erreichung einer **verbesserten Akzeptanz** und **erleichterten Vollziehung** durch die Verpflichteten, einer **effektiveren Kontrolle** sowie einer **verstärkten Information der Erwerbenden** empfehlen sich folgende Maßnahmen:

1. Anforderungen verdeutlichen

Die BKM und die Handelsverbände haben in der Zeit nach dem Inkrafttreten des KGSG unter gegenseitiger Beteiligung verschiedene Informationsangebote geschaffen, die Inhalt und Grenzen der Sorgfaltsanforderungen für die Praxis näher beschreiben.²⁷⁷ Die Ergebnisse der Befragung geben dennoch Anlass, das bestehende umfangreiche Angebot von **Arbeitshilfen** mit allen betroffenen Akteuren – Handel, Kulturverwaltungen, Ermittlungsbehörde – auf **praxisnahe noch weitere Konkretisierbarkeit** zu überprüfen. Die vorhandenen Arbeitshilfen enthalten umfangreiche Erläuterungen des Rechtsrahmens und berücksichtigen auch spezifische Anwendungsfälle. Möglicherweise wirkt die Gesamtheit des Informationsangebots aufgrund seines Umfangs und seiner verschiedenen Quellen auf Nutzerinnen und Nutzer aber auch schwer zu überblicken. So gaben etwa aus der Gruppe des Handels knapp 70% der Antwortenden im Rahmen der Befragung an, die Arbeitshilfen und Merkblätter der BKM oder von Landesbehörden nur selten bis nie zu nutzen (n = 36), dagegen nutzen die Hälfte häufig bis sehr häufig die Webseite (n = 40) und die Handreichung der BKM zum Kulturgutschutz (n = 38). Unter den

²⁷⁵ Vgl. etwa die umfangreiche Kasuistik zu den Verkehrssicherungspflichten im Rahmen der §§ 823, 831 BGB.

²⁷⁶ Insbesondere hinsichtlich der Notwendigkeit der erfolgreichen Recherche einer „lückenlosen Provenienz“ eines Objektes bevor dieses in den Verkehr gebracht werden dürfe. Siehe dazu schon oben in Unterabschnitt (2) *Verständlichkeit und Umsetzbarkeit*.

²⁷⁷ Siehe etwa die Zusammenstellung der Leitfäden und Merkblätter auf www.kulturgutschutz-deutschland.de de in der Rubrik *Service – Publikationen und Merkblätter*.

Aspekten Verständlichkeit, Vollständigkeit und Nutzen für die eigene Arbeit bewerten die Antwortenden Händlerinnen und Händler das Informationsangebot jeweils zu 50 bis 60 % als gut bis mittel. Etwa ein Viertel findet es allerdings nur schlecht bis sehr schlecht verständlich (n = 42). Es sollte angestrebt werden, die praktisch anleitenden Informationen zur Ausübung der Sorgfaltspflichten in einem Kompakt-Stil zu konsolidieren und so eine leicht zugängliche und verständliche Anleitung für den Standardfall zu schaffen. Diese kann durch spezifische Checkblätter für einzelne, besonders praxisrelevante Sonderkonstellationen (z.B. Münzen und andere serielle Objekte) ergänzt werden.²⁷⁸

Um für alle Beteiligten – Verpflichtete wie auch Aufsichtsbehörden – **mehr Sicherheit im Umgang mit den Vorgaben** zu erzielen, sollten in einer solchen Anleitung bzw. „Checkliste“ anhand der Erfahrungen der ersten Anwendungsjahre praktische Handlungsmaßstäbe formuliert werden, die als Standardmaßnahmen zu begreifen sind. Dies gilt insbesondere in Bezug auf § 42 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 (Provenienzprüfung), Nr. 4 (Prüfung von Ein- und Ausfuhrdokumenten) und Nr. 5 (Einfuhr, Ausfuhr- und Handelsbeschränkungen) KGSG, die als „Betätigungsgebote“ Bemühungen erfordern, nicht aber notwendigerweise einen Aufklärungserfolg verlangen, wie insbesondere von den Verpflichteten oftmals irrig angenommen wird. Gerade vor diesem Hintergrund erscheint es auch empfehlenswert, **konkrete Anforderungen an die Dokumentation** der ergriffenen Sorgfalthmaßnahmen (§ 45 KGSG) aufzuzeigen.²⁷⁹

2. Kontrollen stärken

Mit der weiteren Verdeutlichung der (Mindest-)Anforderungen besteht auch die Möglichkeit, **Kontrollen effizienter zu gestalten**. Hinsichtlich der Überwachung offenbart die Befragung, dass bislang Aufzeichnungen der Sorgfalthmaßnahmen nur in wenigen Einzelfällen anlassbezogen kontrolliert und Defizite praktisch nicht sanktioniert werden konnten. Dies hat zum einen mit den begrenzten rechtlichen Möglichkeiten der Landeskulturbehörden (ausschließlich anlassbezogene Kontrollen, lückenhafte Sanktionierungsoptionen) und zum anderen mit deren personell und örtlich begrenzten Ressourcen zu tun. Eine Kontrolle, die **in der Fläche anlassunabhängig und stichprobenartig** die Einhaltung der Sorgfalthanforderungen überwachen und Verstöße angemessen sanktionieren kann, ist deshalb nur über eine **verstärkte Einbindung der lokalen Gewerbeaufsichtsämter** (und deren entsprechender Fortbildung) sowie einen **sachgerechten Ausbau der Ordnungswidrigkeitentatbestände des § 84 KGSG** zu erreichen. Die Sicherung einer angemessenen personellen Ausstattung der mit Vor-Ort-Kontrollen und Ermittlungen befassten Stellen (Gewerbeaufsicht, Fachermittler) ist hierbei ein wesentlicher Aspekt.

3. Bewusstsein schaffen

Eine angemessene Überwachungstätigkeit ist im Hinblick auf faire innerstaatlicher Wettbewerbsbedingungen zugleich ein wichtiges Signal für die Akzeptanz der Auflagen durch diejenigen, die sich rechtstreue verhalten.²⁸⁰ Aber auch im Verhältnis zu den Kundinnen und Kunden sollte die Einhaltung der Vorgaben für die Verpflichteten einen Mehrwert haben. Deshalb sollten auch Käuferinnen und Käufer durch weitere geeignete Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit verstärkt darauf hingewiesen werden, dass der gewerbliche Handel in Deutschland verbindlichen Sorgfalthpflichten unterliegt und ein Erwerb

²⁷⁸ Beispiele für kompakt anleitende Arbeitshilfen finden sich etwa im Informationsangebot des Schweizer Bundesamtes für Kultur zur Ausübung der Sorgfalthpflichten des dortigen Kulturgütertransfergesetzes, siehe dort etwa „Checkliste besondere Sorgfalthpflichten“, abrufbar unter <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/kulturerbe/kulturguetertransfer/informationen-fuer-den-kunsthandel.html> [zuletzt abgerufen: 7. Februar 2022].

²⁷⁹ So haben praktische Erfahrungen gezeigt, dass die Dokumentation der Sorgfalthmaßnahmen teilweise durch reine Tätigkeitsvermerke erfolgt, die später nicht nachvollzogen werden können.

²⁸⁰ Insofern hat eine gesteigerte Kontrolltätigkeit auch generalpräventive Funktion.

von professionellen Anbietenden im Inland deshalb einen Mehrwert bieten kann. Im Rahmen des Artenschutzes ist das **Bewusstsein der Verbraucherinnen und Verbraucher** für die Notwendigkeit eines restriktiven Erwerbs von Waren aus verantwortlichen Quellen bereits weit verbreitet. Auch für bestimmte Arten von Kulturgut ist eine unbelastete Herkunft für viele Erwerbende heute schon selbstverständliche Voraussetzung.²⁸¹ Verstärkte Öffentlichkeitsarbeit kann dazu beitragen, dass sich ein solches Bewusstsein über alle Objektkategorien, Preisklassen und Vertriebsformen hinweg bei Kundinnen und Kunden etabliert und Erwerbe eher im (stationären) Qualitätshandel als über fragwürdige Onlinequellen stattfinden.²⁸²

4. Transparenz erhöhen, Mehrfachaufwände senken

Hinsichtlich der Erkenntnisse aus der Durchführung der Sorgfaltsvorgaben haben Käuferinnen und Käufer derzeit nach dem Erwerb das Recht auf Einsichtnahme in die Aufzeichnungen nach § 45 KGSG, wenn sie von Dritten auf Herausgabe des erworbenen Objekts in Anspruch genommen werden (§ 48 KGSG). Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Kulturgutschutzgesetz war zunächst erwogen worden, bereits den **Kaufinteressenten** ein solches **Einsichtsrecht** mit Anspruch auf Überlassung einer Kopie zu gewähren. Aus dem Kreis der Länder ist angeregt worden, den Gedanken noch einmal aufzugreifen: Käufer könnten sich bereits im Vorfeld der Erwerbsentscheidung ein genaueres Bild machen und - **im Falle des Erwerbs - die über das Objekt bekannten Informationen gebündelt erhalten**. Bei einem zukünftigen Inverkehrbringen der Objekte, einschließlich einer Einlieferung zum Weiterverkauf können die bereits vorhandenen Informationen jeweils wiederum die Sorgfaltspflichterfüllung deutlich vereinfachen und so nicht nur die **Objekthistorie transparenter gestalten**, was sich ggf. auch positiv auf die Wertentwicklung auswirkt, sondern auch den **Aufwand wiederkehrender Recherchearbeiten vermeiden**.²⁸³ Zwar können diese Vorteile auch dadurch erzielt werden, dass Kundinnen und Kunden ihre Erwerbsentscheidung von einer Offenlegung und Überlassung der Informationen nach § 45 KGSG abhängig machen, jedoch hat die Befragung auch gezeigt, dass, obwohl ein steigendes Interesse insbesondere an den Provenienzangaben der Objekte zu verzeichnen ist, noch immer eher ein geringer Anteil der Interessentinnen und Interessenten konkret Nachfragen stellen.²⁸⁴ Auch Händlerinnen und Händler machen geltend, es sei schwierig, bei Vorveräußerungen durch Kolleginnen und Kollegen an angemessen genaue Informationen zu gelangen, da diese stets Aspekte des Quellen- und Identitätsschutzes anführten.²⁸⁵ Ein Anspruch auf Überlassung bestimmter Informationen an den jeweiligen Erwerber könnte dabei helfen, mehr Erwerberinnen und Erwerber zu aktiven Erkundigungen zu motivieren und mit einem hierdurch geförderten systematischeren Informationstransfer mittelfristig auch eine höhere Transparenz zu schaffen. Fragen des Schutzes personenbezogener Daten und des Schutzes eines berechtigten Interesses an der Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wären für eine entsprechende Ausgestaltung zu prüfen und soweit erforderlich zu berücksichtigen.

²⁸¹ Gerade der Ausschluss von NS-Raubkunst ist dabei häufig entscheidend.

²⁸² Deren Praktiken sind - auch aufgrund ihrer häufig vom Ausland ausgehenden Aktivitäten - von deutschen Aufsichtsbehörden kaum effektiv zu unterbinden.

²⁸³ Siehe hierzu auch Nomos-Kommentar zum KGSG/Kling, 1. Aufl. 2021, § 48 Rn. 4.

²⁸⁴ Siehe dazu oben in Abschnitt (4) *Transparenz für Kaufinteressenten*.

²⁸⁵ Siehe dazu oben Abschnitt (2) *Verständlichkeit und Umsetzbarkeit der Anforderungen*.

cc) Anwendungserfahrung Verbot des Inverkehrbringens, § 40 Absatz 1 KGSG

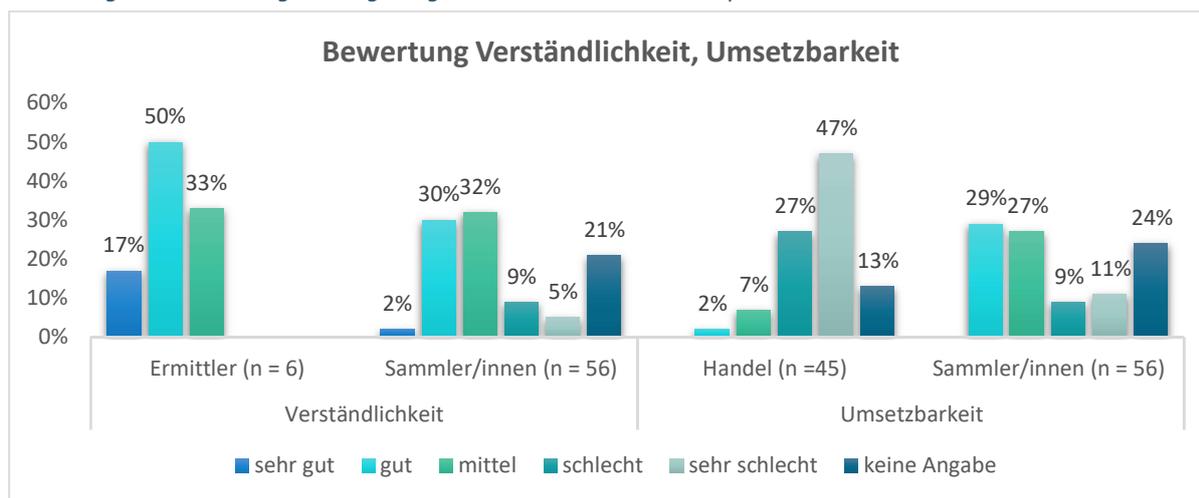
Das Wichtigste in Kürze

- Die Teilnehmenden des *Handels* bewerten die **Umsetzbarkeit des Verbots** überwiegend als unbefriedigend. Oft könne ein Verbotstatbestand weder eindeutig be- noch widerlegt werden. *Sammlerinnen und Sammler* bewerten die Umsetzbarkeit dagegen ebenso wie die Verständlichkeit deutlich positiv und attestieren zu rund 60 % eine gute bis zufriedenstellende Ausgestaltung.
- Infolge des Verbots haben 44 % der antwortenden *Händlerinnen und Händler* und 30% der antwortenden *Sammlerinnen und Sammler* schon mindestens einmal auf das Inverkehrbringen bzw. den Erwerb eines Objektes **verzichtet**.
- *Ermittlerinnen und Ermittler* berichten von mehreren Dutzend **Ermittlungsverfahren** wegen Verstößen gegen das Verbot im Befragungszeitraum. Als für die Verfolgung grundsätzlich problematisch werden von ihnen die hohen subjektiven Anforderungen der Sanktionsvorschrift (§ 83 Absatz 1 Nummer 4 KGSG) kritisiert.

(1) Verständlichkeit und Umsetzbarkeit

Die **Verständlichkeit** der Regelungen über das Verbot des Inverkehrbringens von Kulturgut, das abhandengekommen ist, rechtswidrig ausgegraben oder unrechtmäßig eingeführt worden ist, wird von den befragten Zielgruppen *Ermittlerinnen und Ermittler* sowie *Sammlerinnen und Sammler* ganz überwiegend positiv bewertet. Für den Aspekt der **Umsetzbarkeit** kommt die Befragung der *Sammlerinnen und Sammler* zu ähnlichen Ergebnissen: 60 % von ihnen attestieren den Regelungen eine gute bis zufriedenstellende Ausgestaltung. Schlechter jedoch bewerten dies die *Befragten des Handels*:

Abbildung 17 - Bewertung der Regelung in § 40 KGSG unter den Aspekten Verständlichkeit und Umsetzbarkeit



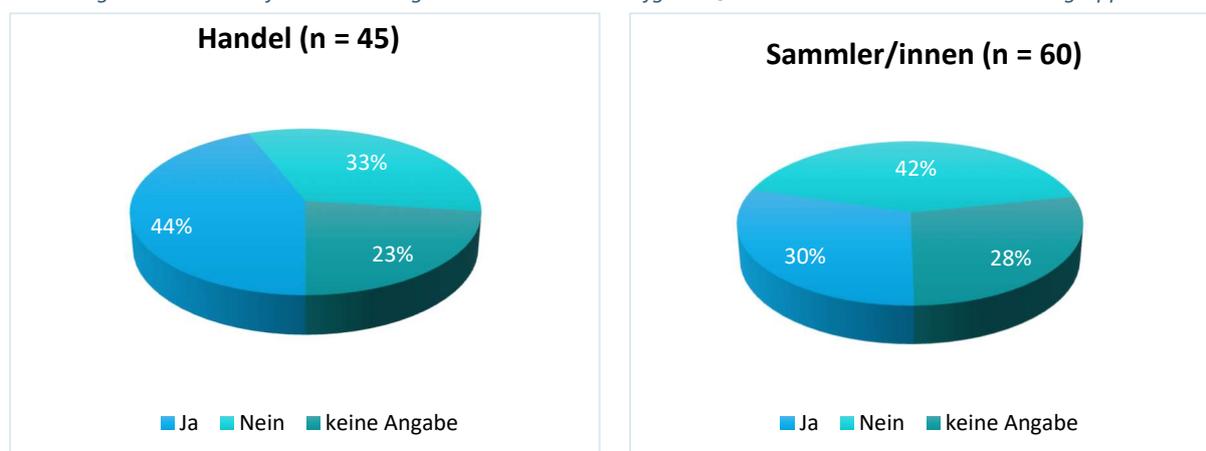
Soweit die Teilnehmenden keine positive Bewertung abgaben, wurde sie um nähere Erläuterung ihrer Wahrnehmungen gebeten. Die *Teilnehmenden des Handels* berichten hinsichtlich der als unzulänglich empfundenen Umsetzbarkeit vor allem, dass nach ihrem Erleben **oftmals weder eindeutig be- noch widerlegt** werden könne, ob ein Objekt abhandengekommen, rechtswidrig ausgegraben oder unrechtmäßig eingeführt worden sei. Es bleibe dann unklar, wie in solchen Fällen zu verfahren sei, sodass praktische und rechtliche Unsicherheiten zulasten des Händlers bzw. der Händlerin gingen. Auch einige *Sammlerinnen und Sammler* empfinden dies entsprechend. Die Notwendigkeit der Berücksichtigung

zivilrechtlich determinierter Terminologien und Konzepte (z.B. Abhandenkommen) bei der Risikobeurteilung führe zu einer komplizierten Gemengelage, die für Bewertung des individuellen Falles oftmals nicht einfach zu durchschauen sei. Als schwerwiegend werden die Unsicherheiten vor allem im Bereich der archäologischen Kulturgüter sowie bei Münzen und anderen Mehrfachexemplaren empfunden. Zur Auflösung dieser Situation schlagen die Teilnehmenden Lösungswege vor, die ihrer jeweiligen Perspektive entsprechen: die Teilnehmenden des *Handels* und Teile der Befragtengruppe *Sammlerinnen und Sammler* fordern eine Deregulierung, andere Sammlerinnen und Sammler dagegen eine widerlegliche gesetzliche Vermutungsregelung dahingehend, dass archäologisches Kulturgut unter Verletzung der jeweiligen örtlichen Rechtsvorschriften ausgegraben, zugeeignet und/oder ausgeführt worden sei, da dies bei Funden mit unklarer Objektgeschichte die Regel und nicht die Ausnahme sei. Auch für einige *Ermittlerinnen und Ermittler* reicht das bestehende Verbot nicht weit genug. Sie beanstanden, dass im Rahmen des Inverkehrbringens nicht auch bereits das Vorrätighalten verboten ist.

(2) Praktische Auswirkungen der Verbotsregelung

Die Verbotsregelung des § 40 Absatz 1 KGSG schlägt sich den Angaben der Befragten zufolge in ihrem individuellen Verhalten nieder. Auf die Frage, ob sie aufgrund des bestehenden Verbots bzw. aufgrund dessen etwaiger Anwendbarkeit auf den konkreten Fall schon einmal davon abgesehen haben, ein Kulturgut in Deutschland in den Verkehr zu bringen bzw. zu erwerben, antworteten die Teilnehmenden des *Handels* und der *privaten Sammlerinnen und Sammler* wie nachstehend ersichtlich:

Abbildung 18 - Verzicht auf Inverkehrbringen oder den Erwerb aufgrund § 40 Absatz 1 KGSG nach Anwendergruppen



Als **Hauptauslöser des Verzichts** gaben die Teilnehmenden des *Handels* (n = 20) überwiegend (65 %) einen unverhältnismäßigen Prüfaufwand im Verhältnis zum Wert des Objektes bzw. dessen Gewinnmarge an. 30 % nennen das Fehlen von Nachweisen als dominierenden Auslöser für ihre Verzichtsentscheidung(en) und bei 5 % waren Zweifel an der Legalität des/der Objekte der dominierende Faktor. Betroffen waren nach Angaben der Teilnehmenden (n = 13) vor allem einzelne Objekte²⁸⁶ unterschiedlichster Art, darunter Möbel, Handschriften, Aquarelle und Zeichnungen sowie Altmeistergemälde. Einen Sonderfall stellt der Bereich des Münzhandels dar, in welchem oftmals Stücke in größeren Gebinden gehandelt werden.

Die betroffenen Objekte werden nach Angaben der Teilnehmenden überwiegend der/dem Einliefernden zurückgegeben oder eingelagert bzw. gar nicht erst angekauft. Vereinzelt wird von teilnehmenden Händlerinnen und Händlern aber auf die Frage nach dem Verbleib der Objekte auch angegeben, diese

²⁸⁶ Mehr als 60% (n =13) geben 10 oder weniger betroffene Objekte an.

würden „an einen deutschen Käufer verkauft“ oder „in eine Auktion im Inland eingeliefert“ – beides stellt ein Inverkehrbringen dar. Unklar bleibt, ob die Angaben Ausdruck dessen sind, dass einige Marktteilnehmende im Hinblick die Sorgfaltsanforderungen und Verbotsregelung in Zweifelsfällen weniger zurückhaltend verfahren als andere oder ob die Antworten schlicht ein Fehlverständnis dahingehend offenbaren, dass die Regelungen zum Inverkehrbringen von Kulturgut nicht nur Relevanz besitzen, wenn das fragliche Kulturgut für den Verkauf ins Ausland eine Ausfuhrgenehmigung benötigen würde, sondern ebenso für reine Inlandssachverhalte gelten.

Die *Sammlerinnen und Sammler* sahen demgegenüber nur selten einen unverhältnismäßigen Prüfaufwand (6 %, n = 18) und verorteten die hauptsächlichen Gründe für ihren jeweiligen Erwerbsverzicht darin, dass keine Nachweise erhältlich waren (39 %) bzw. erhebliche Zweifel an der Legalität bestanden (28 %). Weitere 17 % geben sonstige Gründe an, darunter unter anderem die Unklarheit über die rechtlichen Anforderungen an einen rechtssicheren Erwerb. Vom Verzicht betroffen sind – je nach Sammlungsinteresse – ganz unterschiedliche Objektkategorien. Einige Objektgruppen sind dabei vor allem wegen allgemein lückenhafter Provenienzinformatoren und geringer Rückverfolgbarkeit problematisch (insbesondere archäologische Objekte, Münzen), andere Objekte dagegen primär wegen Provenienzlücken in bestimmten Zeiträumen (genannt wurde etwa Erwerbsgrundsätze, die Lücken zwischen 1933 und 1990 ausschließen).

(3) Sanktionen

Im Zuständigkeitsbereich der antwortenden *Fachermittlungsbehörden* (n = 4) wurden seit dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes **bis Oktober 2020 rund 73 Ermittlungsverfahren** nach § 83 Abs. 1 Nr. 4 KGSG (Verstoß gegen § 40 Absatz 1 KGSG) eingeleitet. Eine vollständige, bundesweite statistische Erfassung kulturgutschutzrechtlich relevanter Strafverfahren (z.B. im Rahmen der Kriminalstatistik) besteht bislang nicht. In sieben der o.g. Ermittlungsverfahren wurden bisher Sanktionen verhängt.²⁸⁷

Sofern keine Sanktionierung erfolgte, lag dies nach den Angaben der Ermittlerinnen und Ermittler häufig daran, dass der erforderliche subjektive Tatbestand (direkter Vorsatz) nicht nachgewiesen werden konnte oder im Rahmen der Tatbestandsvariante „Abhandengekommen“ ein späterer gutgläubiger Eigentumserwerb (Ersitzung, öffentliche Versteigerung) nicht ausgeschlossen werden konnte. Teilweise hätten im Rahmen von Rechtshilfeersuchen die ersuchenden Herkunftsländer erforderliche Informationen nicht beibringen können, sodass die betreffenden Verfahren eingestellt wurden.

Infolgedessen bewerten die *Ermittlerinnen und Ermittler* die **Durchsetzbarkeit des Verbots** überwiegend als unzureichend: Zwei Drittel (n = 6) halten diese für schlecht oder gar sehr schlecht. Die Teilnehmenden weisen darauf hin, dass der im Rahmen der Strafverfolgung erforderliche Nachweis des objektiven und subjektiven Teils des Straftatbestandes in der Regel nicht erbracht werden könne, da entweder Tatsachen rund um die Herkunft aus einer illegalen Grabung oder im Zusammenhang mit einer unrechtmäßigen Einfuhr nicht erbracht werden können oder jedenfalls das nach dem Gesetz erforderliche sichere Wissen des/der Anbietenden von der Rechtswidrigkeit der Ausgrabung oder der Einfuhr praktisch nicht belegbar sei. Zur Erreichung des gesetzlichen Schutzziels sei daher erforderlich, dass bereits bedingt vorsätzliches Handeln für eine Sanktionierung von Fehlverhalten genügen müsse.

(4) Fazit und Empfehlungen

Das Verbot des Inverkehrbringens abhandengekommenen, rechtswidrig ausgegrabenen und unrechtmäßig eingeführten Kulturguts in Deutschland ist eine der zentralen Regelungen zum Vorgehen gegen

²⁸⁷ Teilweise sind Verfahren noch anhängig und teilweise wurden die Angaben erst seit 2018 statistisch erfasst.

illegalen Handel mit Kulturgut.²⁸⁸ Um entsprechende, unerwünschte Aktivitäten sanktionieren zu können, ist aus rechtssetzungstechnischen Gründen zwingend, ein ausdrückliches Verbot vorzusehen.

Die Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung eines solchen Verbots liegen vor allem darin begründet, dass Kulturgut grundsätzlich einen **legalen Handelsgegenstand** darstellt. Anders als bei per se verbotenen Handelsgegenständen wie etwa geschützten Tier- und Pflanzenarten, verbotenen Waffen oder Betäubungsmitteln knüpft das Verbot des Inverkehrbringens von Kulturgut nicht an die (objektiv und daher einfacher zu bestimmende) Art des Gegenstandes, sondern an die individuelle Herkunftsgeschichte des betreffenden Objekts an. Dies macht die **Trennung zwischen legaler und illegaler Ware besonders schwierig**, ist aber letztlich Folge der Regelungstechnik, für die sich der Gesetzgeber 2016 **im Interesse eines grundsätzlichen freibleibenden Handels** entschieden hat: Der Handel mit Kulturgut – auch solchem, welches nach seiner Art besonders gefährdet erscheint – sollte **grundsätzlich erlaubt und nur im konkreten Einzelfall verboten** sein.²⁸⁹ Die hieraus resultierende Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung und -entscheidung wird von den (gewerblichen) Verpflichtenden vor dem Hintergrund nicht aufklärbarer Sachverhalte und ggf. geringer Gewinnmargen als Belastung empfunden. Sie stehen in solchen Fällen vor der Entscheidung, das Restrisiko in Kauf zu nehmen oder auf die Durchführung des Geschäftes zu verzichten. Auch die Aufsichts- und Ermittlungsbehörden müssen in jedem Einzelfall diese mitunter schwierige Einzelfallbeurteilung vornehmen.

Soll das gesetzliche Verbot des § 40 Absatz 1 KGSG im Sinne einer möglichst geringen Marktbeschränkung den Einzelfall berücksichtigen, ist bei Nichtaufklärbarkeit notwendig mit Fragen der **Risikobeurteilung und Risikoverteilung** umzugehen. Strafrechtliche Konsequenzen drohen für den Verstoß gegen das Verbot nur, wenn sowohl die objektiven als auch die hohen subjektiven Anforderungen an die Tatbestandserfüllung durch die Strafverfolgungsbehörden nachgewiesen sind. Und auch die zivilrechtlichen Rechtsfolgen sind grundsätzlich auf den Nachweis der entsprechenden Voraussetzungen durch die jeweiligen Anspruchsteller beschränkt.²⁹⁰ Während diese Form der **Beweislastverteilung** das Risiko der Inverkehrbringenden minimiert, erschwert sie den Ermittlungsbehörden die Sanktionierung von Fehlverhalten, insbesondere soweit diese an den Nachweis direkten Vorsatzes gekoppelt ist (§ 83 Absatz 1 Nummer 4, Variante 2 und 3 KGSG). Wegen der mindestens indirekten Inbezugnahme von nach ausländischem Recht rechtswidrigem Verhalten (illegale Ausgrabung, unrechtmäßige Ausfuhr) durch § 40 Absatz 1 KGSG sind an den subjektiven Tatbestand der entsprechenden Strafvorschrift hohe Anforderung (Wissen) gestellt. Diese Ausgestaltung folgt verfassungsrechtlichen Erwägungen und ist daher keine rein politisch zu entscheidende Frage.

Alternative Regelungsmöglichkeiten, die von der Einzelfallbeurteilung und von damit einhergehenden Risikobewertungs- und Beweislastproblematiken generell befreien, sind nicht möglich, will man nicht einerseits wesentliche Regelungsziele der gesetzgeberischen Maßnahme aufgeben oder andererseits an dem Ansatz rütteln, dass gesetzliche Handelsverbote sich auf das erforderliche Minimum beschränken. Sowohl der **gänzliche Verzicht auf ein Verbot** und damit auf die Möglichkeiten der Sanktionierung unerwünschten Verhaltens als auch ein generelles Verbot des Handels mit bestimmten Kategorien von Kulturgut brächte jeweils eigene Problematiken mit sich: Ein Verzicht auf ein gesetzliches Verbot und

²⁸⁸ Siehe auch Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 96.

²⁸⁹ Siehe dazu Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 96.

²⁹⁰ Das gilt auch für die Schadenersatzregelung des § 40 Absatz 4 KGSG, die hinsichtlich des Verschuldens eine Beweislastumkehr enthält, nicht aber hinsichtlich der Erfüllung der übrigen haftungsbegründenden Umstände.

die hiermit verbundenen Sanktionierungsmöglichkeiten würden durch die - die gesetzgeberischen Ziele durchaus teilenden - Selbstverpflichtungen der Handelsverbände²⁹¹ nicht aufgefangen werden können. Sie formulieren keine konkreten Handlungsgebote und bleiben ohne praktische Rechtsfolgen, sodass sie als Lenkungsinstrument nicht hinreichen. Ein **generelles Verbot des Handels** bestimmter, als besonders gefährdet anzusehender Kulturgutkategorien (ggf. mit Erlaubnisvorbehalt), wie es jedenfalls für archäologisches Kulturgut von einigen *Sammlerinnen und Sammlern* und auch von *Ermittlerinnen und Ermittlern* gefordert wird, könnte dagegen in der Praxis zu klareren Beweislastverteilungen und damit zu größerer Rechtssicherheit führen. Rechtlich und tatsächlich fielen die hieraus resultierende Beschränkung allerdings für die betroffenen Händlerinnen und Händler restriktiver aus als bisher, da sie ganze Objektkategorien vom Markt nähme.

Weil darauf zu achten wäre, dass ein objektgruppenbezogenes Verbot das Inverkehrbringen von Kulturgütern anderer Objektkategorien nicht gänzlich unreguliert lässt, könnte es zudem nur kombiniert mit dem derzeitigen Ansatz des Einzelfallverbots eingeführt werden, letzteres aber nicht ersetzen.

3. Verbesserte Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens von 1970

a) Sicherstellungsbefugnisse für Kulturbehörden, §§ 33 ff. KGSG

aa) Hintergrund

Die Sicherstellungsbefugnis nach dem Kulturgutschutzgesetz ersetzt die zuvor existierende Möglichkeit der „Anhaltung“ durch die Landeskulturverwaltungen²⁹², bei der die Objekte einem gesetzlichen Weitergabeverbot unterworfen, in der Regel aber nicht amtlicher Verwahrung unterstellt wurden.²⁹³ Für eine solche „Anhaltung“ musste nach damaliger Rechtslage ein „dringender“ Verdacht bestehen (auch hinsichtlich des Bestehens eines Rückgabeanspruchs). Diese hohe Hürde führte in der Praxis dazu, dass die Landesbehörden zunächst den Sachverhalt vollständig aufklären mussten und erst im Anschluss rechtsbeständige Anhaltungen verfügen konnten. Damit war die Regelung als vorläufiges Sicherungsinstrument zur Ermöglichung der weiteren Prüfung der tatsächlichen Umstände des Einzelfalls (und der Rückgabeansprüche) gänzlich ungeeignet.²⁹⁴

Die durch das KGSG in Kraft getretene Sicherstellungsbefugnis sieht in § 33 Absatz 1 KGSG eine gebundene Sicherstellungsentscheidung der zuständigen Landesbehörde vor, wenn ein „hinreichender“ Verdacht für einen Verstoß gegen das Ausfuhrverbot des § 21 KGSG oder gegen das Einfuhrverbot des § 28 KGSG besteht oder wenn bei der Einfuhr von Kulturgut entgegen der Anordnung in § 30 KGSG

²⁹¹ Vgl. schon oben Seite 91 f. (Verhältnis zu selbstverpflichtenden Verhaltenskodizes).

²⁹² Vgl. § 8 Absatz 2 bis 5 des Gesetzes zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut und zur Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern vom 18. Mai 2007 – KultgüRückG (BGBl. I S. 757, 2547; 2008 II S. 235).

²⁹³ Eine Sicherstellung mit der Folge der amtlichen Verwahrung sah § 8 Absatz 6 KultgüRückG nach dem jeweiligen Landesrecht nur für jene Fälle vor, in denen eine Beschädigung der Sache oder ein Unterlaufen des Rückgabeanspruches zu befürchten war. Landesrechtliche Vorschriften, die solche Sicherstellung erlaubt hätten, existierten jedoch nicht, sodass die Sicherstellung nach dem Kulturgüterückgabegesetz über eine theoretische Möglichkeit nicht hinausreichte, vgl. Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz vom 26. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/13378, S. 31, 33.

²⁹⁴ Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz v. 26. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/13378, S. 33.

keine Dokumente mitgeführt werden. Die §§ 34 bis 39 KGSG regeln das weitere Verfahren. Bei den Bestimmungen handelt es sich um die erste bundeseinheitliche Rechtsgrundlage für die Sicherstellung von Kulturgut durch die Kulturbehörden der Länder. Sie dient insbesondere der effektiveren Sicherung etwaiger Rückgabeansprüche anderer EU-Mitgliedstaaten²⁹⁵ oder Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens zum Kulturgutschutz von 1970²⁹⁶. Darüber hinaus dient sie im Kontext der unerlaubten Ausfuhr in weiterem Sinne auch dem Abwanderungsschutz. Die Sicherstellung soll verhindern, dass das Kulturgut während der Ermittlung und Prüfung des Sachverhalts durch die zuständige Behörde ausgeführt oder einer Rückgabe entzogen wird.²⁹⁷

bb) Anwendungserfahrungen

Das Wichtigste in Kürze

- Seit dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes erfolgen durchschnittlich **etwa 70 Sicherstellungsprüfungen pro Jahr**. Diese entfallen zum größten Teil auf (vermutete) Einfuhrverstöße.
- In knapp einem Viertel der geprüften Fälle wurden Sicherstellungen auch tatsächlich verfügt. Hinzu treten weitere Sicherstellungen mit KGSG-Bezug durch die Ermittlungsbehörden auf Basis der Strafprozessordnung. Überwiegend betroffen sind **archäologische Kulturgüter und Münzen**.
- Das **Zusammenspiel zwischen Zoll-, Kultur- und Ermittlungsbehörden** im Rahmen der Sicherstellung von Kulturgut wird von den Befragungsteilnehmenden grundsätzlich positiv bewertet. Häufig bemängelt werden jedoch unzureichende Kenntnisse zum gesetzlichen Spezialbereich des Kulturgutschutzgesetzes bei den dezentral organisierten Staatsanwaltschaften.
- Die bestehenden **Sicherstellungsvorschriften** sind nach den Erfahrungen der *Länder* in sich nicht widerspruchsfrei aufeinander abgestimmt und entsprechen nicht immer den Bedürfnissen der Praxis. Zudem seien die Verfahrensfristen für die Bearbeitung vieler Fälle zu knapp bemessen, um erforderliches Expertenwissen einzuholen.
- Der **Zugriff auf spezifisches Fachwissen** und die **Kooperation mit den Herkunftsstaaten** ist nach den Angaben der Befragungsteilnehmenden insbesondere im Hinblick auf die Erschließung zügiger und zuverlässiger Informationsquellen zur Unterstützung der im Inland zuständigen Stellen bei der Bearbeitung eines konkreten Einzelfalles teilweise verbesserungswürdig.

²⁹⁵ Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (ABl. L 159 v. 28. Mai 2014, S. 1). Artikel 5 Satz 2 Nummer 5 bestimmt, dass den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten der Erlass derjenigen vorläufigen Maßnahmen obliegt, die erforderlich sind, um zu verhindern, dass Kulturgut einem Rückgabeverfahren entzogen wird.

²⁹⁶ Übereinkommen vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut, BGBl. 2007 II S. 626. Artikel 7 Buchstabe b Nummer ii verpflichtet die Vertragsstaaten, geeignete Maßnahmen zur Wiedererlangung und Rückgabe des Kulturgutes zu ergreifen, das unrechtmäßig aus einem Vertragsstaat in einen anderen Vertragsstaat verbracht worden ist.

²⁹⁷ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 93.

(1) Vorgangszahlen

Seit dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes ergaben sich im Kontext der Ein- und Ausfuhrverbote **durchschnittlich 70 Sicherstellungsprüfungen der zuständigen Landeskulturverwaltungen pro Jahr**. Der überwiegende Teil dieser Prüfungen entfällt auf die Prüfung vermuteter Einfuhrverstöße, die mit einer Anhaltung nach § 81 KGSG durch den Zoll einhergehen. Knapp ein Viertel der Prüfungen führen zu Sicherstellungen nach § 33 KGSG. Im Berichtszeitraum sind so knapp 80 Sicherstellungen nach KGSG verfügt worden.

Tabelle 16 - Vorgangszahlen kulturgutbezogene Sicherstellungen (6.8.2016 bis 5.8.2021)

	Sicherstellungsprüfungen KGSG	Sicherstellungen KGSG	
Einfuhr	331	§ 33 Abs. 1 Nr. 1 b	41
		§ 33 Abs. 1 Nr. 2	47
Ausfuhr	17	§ 33 Abs. 1 Nr. 1 a)	3
Inverkehrbringen			
Gesamt	348		78*
∅ pro Jahr	70		16

* Die Gesamtzahl der Sicherstellungen ist geringer als die Summe nach Sicherstellungsgründen, da in manchen einfuhrbezogenen Fällen beide Sicherstellungsgründe gegeben waren.

Neben diese verwaltungsrechtlichen Sicherstellungen treten solche **aus strafrechtlichen Ermittlungsverfahren** wegen Einfuhr- (§ 83 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 28 KGSG) oder Ausfuhrverstößen (§ 83 Abs. 1 Nr. 1, 2 i.V.m. § 21 KGSG) bzw. wegen Verstößen gegen das Verbot des Inverkehrbringens (§ 83 Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. § 40 KGSG).

Die genaue Zahl dieser Verfahren lässt sich nicht ermitteln, da diese in der polizeilichen Kriminalstatistik nicht spezifisch und flächendeckend erfasst werden.

Tabelle 17 - Kulturgutbezogene Sicherstellungen durch drei Ermittlungsbehörden (6.8.2016 bis 30.6.2020)

Sicherstellungen StPO/ PoIG	
Einfuhr	14
Ausfuhr	5
Inverkehrbringen	25
Gesamt	44
∅ pro Jahr	11

Drei antwortende Fachermittlungsstellen nannten für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche 44 Sicherstellungen bis 30.6.2020 im Zusammenhang mit der Einfuhr, Ausfuhr und dem Inverkehrbringen von Kulturgut, mithin also durchschnittlich elf Sicherstellungen pro Jahr. Diese erfolgten aufgrund der unterschiedlichen Ziele und Voraussetzungen teilweise parallel mit denjenigen nach dem Kulturgutschutzgesetz.²⁹⁸ Eine tatsächlich höhere Zahl ist somit wahrscheinlicher.

scheinlich.

Für alle Formen der Sicherstellungen – durch Landeskulturverwaltungen und Ermittlungsbehörden – gilt, dass die Prüfung grundsätzlich für jedes Objekt individuell vorzunehmen ist, sich die Sicherstellungsverfügungen aber jeweils auch auf eine Mehrzahl zusammengehöriger Objekte beziehen können. Die Bandbreite der in einer Sicherstellung enthaltenen Objekte kann nach den Angaben der Landeskulturbehörden sehr variieren. In der Regel handelt es sich um einzelne oder maximal eine einstellige Zahl zusammengehöriger Objekte. Im Einzelfall kann es sich aber auch um große Konvolute handeln.

²⁹⁸ Parallele Sicherstellungen nach § 33 KGSG wirken sich nach Angaben der Ermittlungsbehörden vor allem dann aus, wenn die strafprozessuale Sicherstellung/Beschlagnahme infolge der Einstellung des Strafverfahrens aufgehoben wird und durch die fortdauernde Sicherstellung nach dem Kulturgutschutzgesetz das vom Strafverfahren unabhängige Rückgabeverfahren gesichert werden kann.

Die Sicherstellungen betrafen nach den Erfahrungen sowohl der Landeskulturverwaltungen als auch der Ermittlungsbehörden **überwiegend archäologische Kulturgüter und Münzen**.²⁹⁹

(2) Gründe für Nicht-Sicherstellung/ Aufhebung

Sofern Sicherstellungen trotz einer Anhaltung durch die Zollbehörden nicht erfolgt sind oder zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgehoben wurden, gibt es hierfür verschiedene Gründe. Diese betreffen im Rahmen der (überwiegend relevanten) Einfuhrsicherstellung sowohl die **Nichterfüllung des Verbotstatbestandes** als auch den (erkennbaren) **Mangel durchsetzbarer Rückforderungsansprüche**. Entscheidende Faktoren sind dabei in beiden Fällen Herkunft, Authentizität und Schutzstatus des betreffenden Objekts sowie die nach dem Kulturgutschutzgesetz geltenden Stichtagsregelungen für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Einfuhr bzw. der Rückforderungsfähigkeit nach §§ 49 ff. KGSG.

Als häufigsten **Aufhebungsgrund** geben die für die Sicherstellungen nach § 33 KGSG zuständigen Landesbehörden zu einem Viertel die spätere Nichterweislichkeit eines hinreichenden Verdachts der unrechtmäßigen Einfuhr an (§ 35 Absatz 1 Nummer 7 KGSG). Die Übrigen Aufhebungsgründe des § 35 KGSG treten dahinter an Bedeutung zurück, wobei jedoch anzumerken ist, dass beinahe die Hälfte der Länder (ggf. mangels Erfahrung) insoweit keine Einschätzung abgab.

Tabelle 18 - Hauptaufhebungsgründe der Sicherstellung nach § 33 KGSG

Aufhebungsgrund		von ... % der Länder als Hauptgrund genannt
Vorschrift	Inhalt	
§ 35 Abs. 1 Nr. 1 KGSG	Verdacht entfallen	13 %
§ 35 Abs. 1 Nr. 3 KGSG	Kein Rückgabeanspruch	6 %
§ 35 Abs. 1 Nr. 4a KGSG	Rückgabeersuchen nicht rechtzeitig gestellt	13 %
§ 35 Abs. 1 Nr. 7 KGSG	Kein hinreichender Verdacht ergeben	25 %
keine Angabe		44%

Im Hinblick auf die oben dargestellten Sicherstellungsgründe nicht überraschend ist, dass § 35 Absatz 1 Nummer 7 KGSG von den Landesbehörden am häufigsten als primärer Aufhebungsgrund genannt wird. Dieser Aufhebungsgrund bezieht sich auf Sicherstellungen nach § 33 Absatz 1 Nummer 2 KGSG (fehlende Dokumente i.S.d. § 30 KGSG bei der Einfuhr) und betrifft damit den in der Praxis häufigsten Sicherstellungsgrund (s.o., Tabelle 16).

Als **Hauptursachen** für solche Aufhebungen bzw. das Absehen von Sicherstellungen gaben die zuständigen Landesbehörden an, dass keine (weiteren) Anhaltspunkte für eine unrechtmäßige Ausfuhr aus dem Herkunftsstaat nach den relevanten Stichtagen ermittelt werden konnten (40 % der betroffenen Objekte), es sich letztlich nicht um geschütztes Kulturgut im Sinne des Gesetzes handelte (Objekte ohne Ausfuhrbeschränkung, zeitgenössische Touristenware, sonstige Nachahmungen, Fälschungen – 25 % der betroffenen Objekte) oder die Herkunft der Objekte nicht hinreichend eingrenzbar war (22 % der betroffenen Objekte). Bei einem Drittel der freigegebenen Objekte der ersten und dritten Fallgruppe bestand nach den Angaben der Landesbehörden dennoch eine (nichterweisliche) Vermutung, dass die Objekte unrechtmäßig ausgegraben worden sein könnten.

²⁹⁹ Rund 52 % der von den Landeskulturverwaltungen verfügbaren Sicherstellungen betrafen archäologische Kulturgüter, weitere 23 % Münzen. Bei den Ermittlungsbehörden (n = 4) ergibt sich mit 50 % ein höherer Anteil von Fällen, die Münzen betrafen. Der Anteil von Fällen mit archäologischen Objekten beträgt demnach 40%.

(3) Verwahrung

Die **Verwahrung der sichergestellten Kulturgüter** erfolgt nach Angaben der *Sicherstellungsbehörden*³⁰⁰ nach individueller Absprache mit den Zollbehörden vorübergehend durch diese (53 % der Antworten, n = 13) bzw. durch die Landeskulturbehörden selbst (§ 34 Absatz 1 Satz 1 KGSG, 30 %).³⁰¹ 15 % beließen die Objekte dagegen beim ehemaligen Gewahrsamsinhaber oder ließen sie durch einen Dritten (außer dem Zoll) verwahren (§ 34 Absatz 1 Satz 2 KGSG).³⁰²

Basierend auf Angaben von neun Landesbehörden waren in zwei Drittel der Fälle eine spezielle **Lagerung des Kulturguts** erforderlich. Primär handelte es sich dabei um die Berücksichtigung von Sicherheits- und konservatorischen Aspekten, wie etwa die Lagerung in einem Tresor oder einem geeigneten Magazin zur Sicherung gegen Verlust und/ oder Beschädigung. Die Lagerung konnte dabei überwiegend selbst oder im Wege der Amtshilfe realisiert werden, sodass **keine erstattungspflichtigen Lagerungskosten entstanden** sind. Die befragten polizeilichen *Fachermittlungsstellen* weisen allgemein darauf hin, dass es bei der Verwahrung und dem Transport in Abhängigkeit der Anzahl, der Größe, den konservatorischen Bedürfnissen und der Dauer des Ermittlungsverfahrens im Einzelfall zu erheblichen Lagerkosten kommen könne, wenn die Lagerung durch spezialisierte Dienstleister übernommen werden müsse. Die Ermittlerinnen und Ermittler schlagen daher vor, ein Netzwerk staatlicher Einrichtungen zu etablieren, die die adäquate vorübergehende Verwahrung von Kulturgut auch in Fällen mit speziellen Anforderungen unterstützen.

(4) Kooperation auf nationaler Ebene

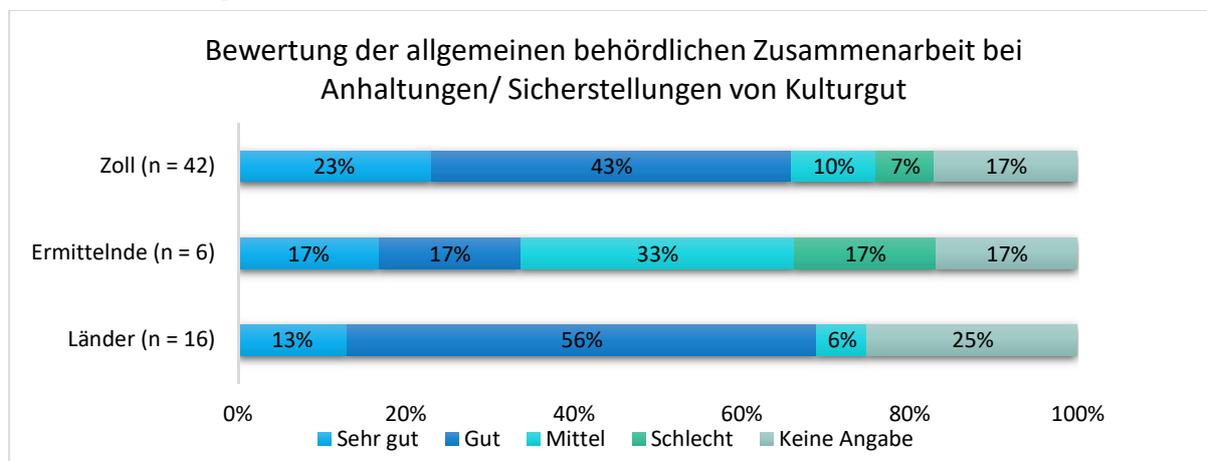
Die regelmäßig an der Sicherstellung von Kulturgut beteiligten Behörden auf Bundes- und Landesebene bewerten ihre **allgemeine Zusammenarbeit** überwiegend positiv. Die *Landeskulturverwaltungen*, die *Zollverwaltung* und die befragten *polizeilichen Fachermittlungsstellen* heben einen grundsätzlich guten fachlichen Austausch und eine effiziente Kommunikation zwischen den beteiligten Stellen hervor. Kritikpunkte sind vereinzelt verbleibende Unklarheiten hinsichtlich der praktischen Abläufe und Zuständigkeitsverteilungen im Bereich der Zoll- und Ermittlungsbehörden sowie eine generell als unzureichend empfundene Vernetzung mit den dezentral zuständigen Staatsanwaltschaften.

³⁰⁰ Die für die Sicherstellung jeweils zuständige Behörde der Landeskulturverwaltung.

³⁰¹ Basiert auf den Angaben von elf zuständigen Landesbehörden. Diese gaben insgesamt 13 Antworten (Mehrfachnennung). Drei Behörden gaben an, keine Sicherstellungen vorgenommen zu haben, zwei machten zur Lagerung keine Angabe. Die Anteile beziehen sich auf die Zahl der gegebenen Antworten.

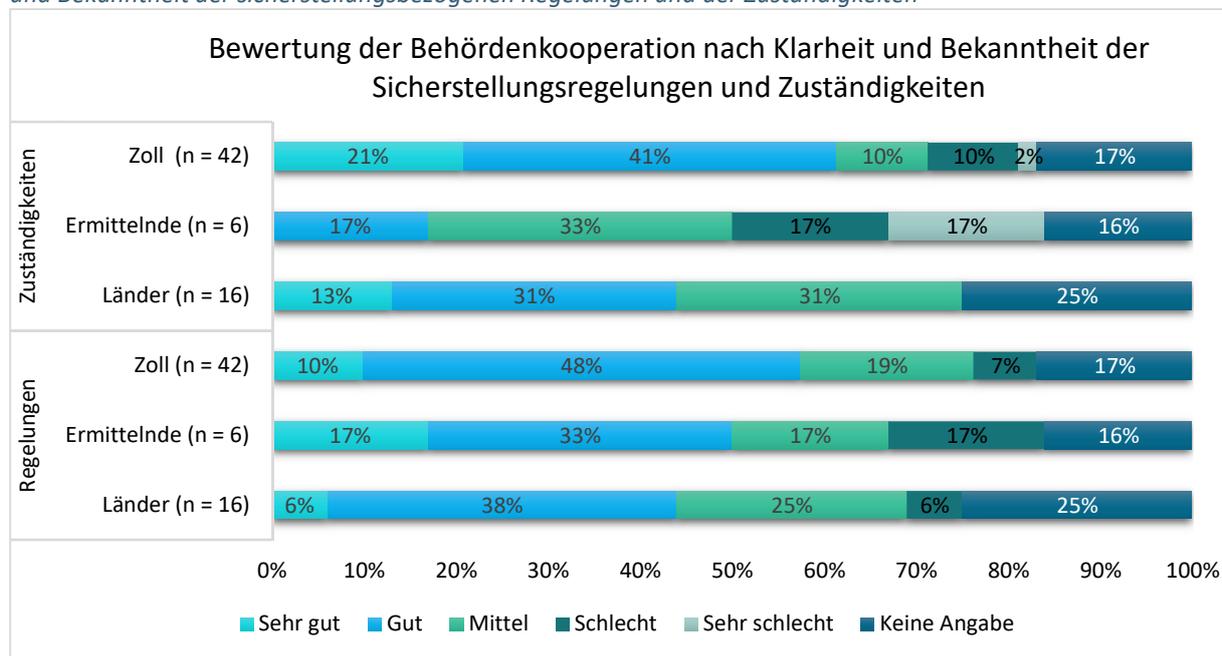
³⁰² Die Befragungsergebnisse decken sich mit denjenigen der Zollbehörden.

Abbildung 19 - Bewertung der Behördenzusammenarbeit im Kontext der Anhaltung/ Sicherstellung von Kulturgut aus Sicht der beteiligten Behörden



Auch im Hinblick auf die **Klarheit und Bekanntheit der Zuständigkeiten und der Sicherstellungsregelungen** empfinden die kooperierenden Behörden die Zusammenarbeit zu 40 bis 60 % als „sehr gut“ oder „gut“ und damit ganz überwiegend positiv. Die Beteiligten heben die guten Kenntnisse des Rechtsrahmens der jeweiligen Kooperationsstellen hervor. Die *polizeilichen Fachermittlungsstellen* bemängeln zuweilen (fort)bestehende Differenzen zwischen den verschiedenen Beteiligten bei der Bewertung und Umsetzung der rechtlichen Regelungen. Kritikpunkte der zuständigen *Landeskulturbehörden* sind die in der Fläche als gering empfundenen Kenntnisse der dezentral zuständigen Strafverfolgungsbehörden über Inhalte und Zuständigkeitsverteilungen des Kulturgutschutzgesetzes und ein oftmals als unzureichend empfundenes Interesse an der Verfolgung von Sachverhalten mit kulturgutrechtlichen Bezügen. So würden in der Praxis viele strafrechtliche Ermittlungsverfahren wegen geringen Verfolgungsinteresses eingestellt, da die personellen Ressourcen knapp und andere Tätigkeitsfelder mutmaßlich als wichtiger empfunden würden. Zugleich werde aber die Schaffung von Spezialzuständigkeiten mit der Begründung abgelehnt, dass zu wenige Fälle vorhanden seien. Wegen des komplexen Zusammenspiels verschiedenster Regelungsebenen (KGSG, StGB, StPO, IRG, usw.) seien solche Spezialzuständigkeiten aber wünschenswert, weil sie die Konzentration des Fachwissens und dadurch die Effektivierung der Strafverfolgung fördern könnten.

Abbildung 20 - Bewertung der Behördenkooperation in Sicherstellungsangelegenheiten im Hinblick auf Klarheit und Bekanntheit der sicherstellungsbezogenen Regelungen und der Zuständigkeiten



(5) Kooperation mit Herkunftsstaaten

Eine zügige und zuverlässige Kooperation mit Herkunftsstaaten ist ein wichtiges Element, um den zuständigen deutschen Stellen insbesondere im Kontext der Einfuhr dabei zu helfen, Sicherstellungssachverhalte zu bewerten. Dabei können sachbezogene Informationen wie die Einstufung des Objekts nach Herkunft, Alter oder Authentizität ebenso hilfreich sein wie rechtliche Informationen, etwa zum (Schutz)Status des Kulturguts (insbesondere bei Gebrauchsgegenständen des Kunsthandwerks), zu etwaigen gesetzlichen Eigentumszuweisungen oder zu anzuwendenden Ausfuhrbestimmungen. Insofern bieten die Staateninformationen³⁰³ unter www.kulturgutschutz-deutschland.de den Sicherstellungsbehörden zwar oftmals erste Anhaltspunkte, jedoch sind die dort enthaltenden Zusammenfassungen und Quellen als Entscheidungsgrundlage im Einzelfall nicht immer ausreichend. Auch die Authentizität etwaiger Begleitdokumente des Kulturguts kann häufig nur im direkten Kontakt mit den Herkunftsstaaten verifiziert werden.

Trotz der besonderen Wichtigkeit der **internationalen Kooperation** bei Sicherstellungsfällen im Kontext eines potenziellen Einfuhrverstoßes (§ 33 Absatz Nummer 1b, Nummer 2 KGSG i.V.m. §§ 28, 30 KGSG) zeigen die Erfahrungen des Berichtszeitraumes, dass ein zügiger Informationsfluss mit den Herkunftsstaaten noch zu selten gewährleistet ist. Während einige Herkunftsstaaten ein hohes Interesse an der Kooperation und der Identifikation (und Rückerlangung) etwaig unrechtmäßig ausgeführter Kulturgüter zeigen, ist der Informationsfluss insbesondere dann, wenn er wie bei den UNESCO-Vertragsstaaten über diplomatische Kanäle erfolgen muss, nicht selten langwierig und mit unabsehbaren Wartezeiten verbunden. Infolgedessen beurteilt die eine Hälfte der zuständigen *Landeskulturbehörden* die Beteiligung der Herkunftsstaaten an der Sachverhaltsklärung hinsichtlich **Reaktionszeit**, **Bereitschaft zur Einzelfallklärung** und **Verwendbarkeit** der erlangten Informationen als überwiegend mittelmäßig bis gering, während die andere Hälfte mangels entsprechender Erfahrungen hierzu keine Angaben

³⁰³ Zu den Staateninformationen und ihrer Bewertung durch die verschiedenen Adressatengruppen siehe oben Seite 79 f. (Einfuhrbestimmungen, Staateninformationen).

macht. Das *Auswärtige Amt* beurteilt Reaktionszeit, Kooperationsbereitschaft und Verwendbarkeit der erlangten Informationen jeweils als angemessen bzw. mittelmäßig. Die *Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien*, der die Kommunikation mit EU-Herkunftsstaaten obliegt, kommt hinsichtlich Reaktionszeit und Verwendbarkeit zu der gleichen Einschätzung, beurteilt die Bereitschaft der angefragten EU-Mitgliedstaaten zur Sachverhaltsaufklärung im Einzelfall beizutragen jedoch als grundsätzlich hoch, auch da innerhalb der EU ein eigenes Informationssystem („Internal Market Information System“ - IMI) zur Kontaktaufnahme existiert, welches für Drittstaaten fehlt. Wie in vielen anderen Kontexten hängt auch bei der Kommunikation über Sicherstellungssachverhalte ein zügiger und effektiver Informationsaustausch oftmals entscheidend von direkten (persönlichen) Kontakten zu zuständigen Personen und/ oder Stellen ab – eine Voraussetzung, die aufgrund der ständigen Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten häufiger auf dieser Ebene gewährleistet ist als bei der Kooperation mit Drittstaaten.³⁰⁴ Dichte und Qualität der zu erlangenden Informationen ist in beiden Fällen stark von der Art der erbetenen Informationen und den Gegebenheiten des Einzelfalles abhängig, sodass Kooperationsbereitschaft einerseits und Verfügbarkeit der erbetenen Informationen andererseits nicht zwangsläufig gleichlaufen.

(6) Verfahrensausgestaltung

Das Kulturgutschutzgesetz gestaltet die Sicherstellungsbefugnis der Landeskulturbehörden im Rahmen ihres Anwendungsbereichs (Ein- bzw. Ausfuhrsachverhalt) als **gebundene Entscheidung** aus (§ 33 Abs. 1 KGSG). Die Befragung der ausführenden *Länder* zu dieser Ausgestaltung ergibt, dass zwei Drittel der sich äussernden Länder (n = 9) die aktuelle Gestaltung als gebundene Entscheidung begrüßen. Diese Länder verweisen darauf, dass eine Ermessensentscheidung verfahrensmäßig fehleranfällig sei, zusätzlichen Begründungsaufwand verursache und zu abweichenden Ermessensleitlinien führen könne. Die gebundene Entscheidung stärke die Position der Kulturbehörden und verpflichte diese sinnvollerweise zu einer zeitnahen ersten Einschätzung des Sachverhalts. Sinnvoll sei es jedoch, eine ausdrückliche Ausnahme von der Sicherstellungspflicht für solche Fälle zu formulieren, in denen zum Zeitpunkt der Sicherstellungsverfügung bereits erkennbar Aufhebungsgründe nach § 35 KGSG gegeben seien: Die Pflicht zur Sicherstellung sei widersprüchlich, wenn diese - ebenso zwingend - nach § 35 KGSG umgehend wieder aufzuheben sei.³⁰⁵

Für eine generelle Ermessenentscheidung soll hingegen sprechen, dass eine Sicherstellung nach § 33 KGSG zur Sicherung der Objekte nicht erforderlich sei, wenn eine Sicherstellung oder Beschlagnahme bereits auf anderer Rechtsgrundlage (insbesondere: Strafprozessordnung) erfolgt sei. Auch Sachverhalte, in denen eine weitere Aufklärung von vornherein nicht realisierbar erscheine, könnten so flexibler beurteilt werden.³⁰⁶

Von den antwortenden *Ermittlungsbehörden* (n = 6) halten 50 % die Ausgestaltung der Sicherstellungspflicht der Kulturbehörde als gebundene Entscheidung für richtig, knapp 20 % glauben, dass mehr Flexibilität gewährt werden sollte.³⁰⁷

³⁰⁴ Im diplomatischen Verkehr kommt hinzu, dass Fristsetzungen grundsätzlich nicht den Gepflogenheiten entsprechen, sodass eine freie Fristsetzung (rechtliche Vorgaben für Fristen bestehen nicht) als unfreundlicher Akt gewertet werden könnte.

³⁰⁵ Entsprechend verfügen die meisten zuständigen Behörden in diesen Fällen in der Praxis erst gar keine Sicherstellungen.

³⁰⁶ Vorgeschlagen wird, jedenfalls hinsichtlich fehlender Einfuhrdokumente (§ 33 Absatz 1 Nummer 2 KGSG i.V.m. § 30 KGSG) ein Einzelfallermessen zuzulassen.

³⁰⁷ 30 % geben diesbezüglich keine Bewertung ab.

Die Sicherstellungstatbestände des § 33 KGSG erfassen zudem **ausschließlich Ein- und Ausfuhrkontexte** ab dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes im August 2016. Damit schließt der aktuelle Tatbestand aus, dass eine Sicherstellung nach Kulturgutschutzgesetz allein aufgrund eines (hinreichend dargetanen) Rückgabeanspruchs eines Herkunftsstaats erfolgen kann. In Fällen ohne Ein- oder Ausfuhrkontext kann eine Sicherung nur mit strafprozessualen Mitteln über das Verbot des Inverkehrbringens (§ 40 KGSG) erfolgen, wobei Strafverfolgung und Rückgabeverfahren grundsätzlich rechtlich voneinander getrennt sind. Einzelne Landesbehörden regen vor diesem Hintergrund eine entsprechende Erweiterung des Sicherstellungstatbestandes nach § 33 KGSG an, andere lehnen eine solche Erweiterung ab.

Das **Zusammenspiel von Tatbestand (§ 33 KGSG), Aufhebungsgründen (§ 35 KGSG) und Herausgaberegelungen (§ 36 KGSG)** sehen die zuständigen Landesbehörden insofern kritisch, als die Vorschriften nicht hinreichend aufeinander abgestimmt seien. Widersprüche entstünden vor allem in Fällen, in denen letztlich zwei einander widersprechende gesetzliche Verfügungsgebote Folge zu leisten sei (Sicherstellungsgebot in § 33 KGSG, Aufhebungsgebot in § 35 KGSG). Unglücklich sei ferner, dass weder der Sicherstellungstatbestand des § 33 Absatz 1 Nummer 1b) (Einfuhrverstoß gem. § 28 KGSG) noch § 28 Nummer 1 KGSG selbst direkt auf die Stichtage des § 32 Absatz 1 KGSG (unrechtmäßige Einfuhr) Bezug nähmen, obwohl auch die Sicherstellungsbestimmungen ausweislich der in § 35 Absatz 1 Nummer 3 geregelten Aufhebungsgründe primär der Sicherung von (potenziellen) Rückgabeansprüchen dienten. Insofern sei gerade im Hinblick auf die gebundene Sicherstellungsentscheidung eine ausdrückliche Inbezugnahme der in § 32 Absatz 1 KGSG genannten Stichtage wünschenswert. Darüber hinaus hätten sich zahlreiche weitere Details auch bezüglich der verwendeten Terminologie als optimierungsbedürftig erwiesen, sodass eine Überarbeitung des Gesamtgefüges der Sicherstellungsvorschriften einschließlich der Einziehungs- und Kostentragungsregelungen (§§ 37 – 39 KGSG) angeregt wird.

Im Hinblick auf die **Umsetzbarkeit der in § 81 Abs. 5 KGSG vorgesehenen Verfahrensfristen** weisen mehrere der befragten Länder darauf hin, dass die im Rahmen einer Anhaltemitteilung durch den Zoll vorgesehene Frist von zehn Arbeitstagen regelmäßig zu kurz sei, um über den fraglichen Sachverhalt ausreichend informiert entscheiden zu können. Häufig werde hierfür spezifische Expertise (etwa hinsichtlich Authentizität und Herkunft des Objekts) benötigt - diese sei hingegen nur selten kurzfristig verfügbar.³⁰⁸ Dies gelte umso mehr, wenn es sich um eine Mehrzahl verschiedenartiger Objekte handle, die gemeinsam angehalten worden seien. Insofern seien nicht selten verschiedene fachkundige Personen gleichzeitig ausfindig zu machen und für eine Beurteilung anzufragen. Zu den Erfahrungen mit der Einholung externer Expertise siehe sogleich nachfolgenden Abschnitt.

(7) Einholung externer Expertise

Die Sicherstellungsprüfung ist derjenige Regelungsbereich des Kulturgutschutzgesetzes, bei dem die vollziehenden Landesbehörden jenseits der gesetzlich vorgesehenen Sachverständigenausschüsse³⁰⁹ am häufigsten auf spezifisches Fachwissen externer Expertinnen und Experten zurückgreifen.³¹⁰

³⁰⁸ Zur Einholung externer Expertise siehe sogleich nachfolgend.

³⁰⁹ Siehe § 14 Absatz 2 und 3 KGSG, der die Einrichtung von Sachverständigenausschüssen und deren obligatorische Beteiligung an Eintragungsverfahren vorsieht. Diese Sachverständigenausschüsse können auch bei der Entscheidung über Feststellungsanträge nach § 14 Absatz 7 KGSG (Negativattest) beigezogen werden.

³¹⁰ Drei Viertel der Landesbehörden bestätigen einen regelmäßigen Bedarf für solche Expertisen im Kontext der Sicherstellungen – mehr als in jedem anderen Regelungsbereich.

Am häufigsten wird die externe Expertise bei landeseigenen Einrichtungen (43 % der Nennungen, n = 28) und bei Einrichtungen des Bundes, anderer Bundesländer oder kommunaler Einrichtungen (32 % der Nennungen) eingeholt. Private Einrichtungen im In- und Ausland werden mit 10 % der Nennungen noch häufiger als öffentliche Einrichtungen im Ausland (7 % der Nennungen) für Expertise angefragt. Ebenfalls 7 % der Nennungen bezeichnen sonstige Quellen, wie etwa (im Ruhestand befindliche) Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler oder von solchen empfohlene Händlerinnen und Händler und private Museen im Inland.

Die kontaktierten Expertinnen und Experten leisten dabei ganz überwiegend Unterstützung in Amtshilfe, d.h. Kosten fielen durch die Einholung der Expertisen im Berichtszeitraum nur in vier Fällen an, etwa wenn es sich um eine besonderes ausführliche (schriftliche) Expertise handelte und/ oder Reise-tätigkeit zum Zwecke einer Inaugenscheinnahme erforderlich war. Der Mittelwert der angegebenen Kosten liegt bei 225 €. ³¹¹

Wie gut eine erforderliche Expertise zu erlangen ist, kommt nach den Angaben der Länder auf den konkreten Einzelfall an. Problematisch seien vor allem wenig verbreitete archäologische und ethnographische Spezialgebiete. Die Suche nach geeigneten fachkundigen Personen müsse in solchen Fällen häufig überregional erfolgen, was wiederum zusätzliche Zeit erfordere, die im Verfahren (vgl. § 81 Absatz 5 KGSG) nicht berücksichtigt sei.

cc) Erfüllungsaufwand

Die Nachmessung des Erfüllungsaufwands im Zusammenhang mit dem Sicherstellungsverfahren nach §§ 33 – 36 KGSG ergab für die **Verwaltung** (Länder) einen jährlichen Aufwand von insgesamt **46 Tsd. Euro**. Eine spezifische Ex-ante-Schätzung hierzu bestand nicht.

Da die Möglichkeit der Landeskulturverwaltung zur Sicherstellung durch das Kulturgutschutzgesetz neu eingeführt worden ist, entspricht der ermittelte Erfüllungsaufwand dem durch das Gesetz hervorgerufenen Mehraufwand.

Die Details der aktuellen Berechnung zeigt nachfolgende Übersicht:

Tabelle 19 – Jährlicher Erfüllungsaufwand Sicherstellungsverfahren (§§ 33-36 KGSG)

Vorgabe	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Erfüllungsaufwand jährlich (in Tsd. Euro)
Sicherstellungsverfahren*	70	675	58,10**	2***	46
davon Einfuhrsachverhalte	67				44

* Prüfverfahren. Nicht identisch mit vollzogenen Sicherstellungen.

** Höherer Dienst Länder

*** Die durch die Beteiligung von Experten vereinzelt anfallenden Aufwandsentschädigungen (siehe soeben Seite 117) sind nicht eingeflossen, da sie nicht typischerweise anfallen.

Im Vergleich zum Bericht „Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz“ hat sich die durchschnittliche **jährliche Fallzahl der Sicherstellungsprüfungen nach § 33 KGSG deutlich von 38 auf 70 erhöht**. Anlass für die Prüfungen sind nach wie vor weit überwiegend Anhaltemitteilungen der Zollbehörden gemäß § 81 Absatz 3 KGSG (63 von 70 Prüfungen jährlich). Die übrigen Prüfungen basieren auf Hinweisen von Ermittlungsbehörden oder Herkunftsstaaten. Gründe der Steigerung ist ein zwischenzeitlich eingespielter

³¹¹ Geringster Wert 100 €, höchster Wert 300 €. Außerdem wurden zwei Mal 250 € genannt.

Kontrollmodus der Zollbehörden sowie (temporäre) Schwerpunktaktionen. Zu berücksichtigen ist stets, dass eine Vollkontrolle aller Warenbewegungen nicht stattfinden kann. Die Kontrollen erfolgen risikobasiert. Die **regionale Verteilung** der anfallenden Prüfungen hängt dabei von einer Vielzahl von Faktoren, wie Transportarten, Transportwegen und Kontrollmaßnahmen ab und lässt sich daher nur bedingt verallgemeinern. Ein regionaler Schwerpunkt des Prüfaufwandes lag mit einem Drittel aller Sicherstellungsprüfungen im aktuellen Berichtszeitraum in Nordrhein-Westfalen und war damit anders verteilt als noch im Bericht „Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz“.³¹² Immanent ist allerdings ein tendenziell größeres Fallaufkommen in Bundesländern mit großen logistischen Drehkreuzen (Hafen/ Flughäfen) oder überregionalen Versandzentren.

Ob inwieweit der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU nach dem Ende der Übergangsfrist (31.12.2020) im Rahmen der Einfuhrkontrolle zu einer weiteren Erhöhung der Sicherstellungs(prüf)verfahren nach § 33 KGSG führen wird, ist aufgrund der nur kurzen Überschneidung mit dem hiesigen Berichtszeitraum aus den vorliegenden Daten nicht absehbar.

dd) Fazit und Empfehlungen

Die durch das Kulturgutschutzgesetz eingeführte Sicherstellungsmöglichkeit erweist sich nach den Erfahrungen der ersten Anwendungsjahre als deutlich robustere Rechtsgrundlage als die vormalige „Anhaltung“ nach dem nunmehr ersetzten Kulturgüterrückgabegesetz³¹³. Diese war aufgrund zu hoher rechtlicher Hürden praktisch nicht zur Anwendung gelangt.³¹⁴ Vor diesem Hintergrund sehen auch zwei Drittel der polizeilichen Fachermittlungsstellen (n = 6) eine deutliche Verbesserung der Sicherstellungsoptionen. Insbesondere helfe die Sicherstellung nach § 33 KGSG nun in solchen Fällen weiter, in denen strafprozessuale Sicherungsmittel nicht in Betracht kämen oder nicht erfolversprechend seien etwa, wenn eine strafbare Handlung letztlich nicht nachweisbar oder verjährt sei.

Dennoch zeichnet sich nach den Erfahrungen der ersten Anwendungsjahre auch **Nachbesserungsbedarf** ab, zu dessen Beseitigung folgende Maßnahmen umgesetzt werden sollten:

1. Sicherstellungsvorschriften überprüfen und anpassen

Das **innere Gefüge der Sicherstellungsvorschriften**, insbesondere betreffend das Verhältnis von gebundenen Sicherstellungs- und Aufhebungsgründen greift nach den Erfahrungen der Sicherstellungsbehörden in regelmäßig wiederkehrenden Fallkonstellationen nicht widerspruchsfrei ineinander. Zudem werden bestimmte Verfahrensvorgaben wie Fristen und die Bestimmung von Verfügungsadressaten, Berechtigten und Verpflichteten den Bedürfnissen der Praxis - insbesondere im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Online-Handel - nicht vollständig gerecht, weil sie nur einen Teil der tatsächlich vorhandenen Fallkonstellationen abbilden. Die Sicherstellungsvorschriften der §§ 33 ff. KGSG sowie deren Bezugsnormen sollten daher hinsichtlich ihrer Reichweite, Systematik und Fristen und bezüglich

³¹² Dort regionale Schwerpunkte in Hessen und Baden-Württemberg. Siehe Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145, S. 34.

³¹³ § 8 Absatz 2 bis 5 des Gesetzes zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut und zur Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern vom 18. Mai 2007 – KultgüRückG (BGBl. I S. 757, 2547; 2008 II S. 235).

³¹⁴ Zur Problematik siehe oben Seite 103 f. (Hintergrund).

ihres Zusammenspiels mit den Einfuhrbestimmungen der §§ 28 ff. KGSG überprüft und - soweit erforderlich - angepasst werden. Dabei kann für bestimmte Sachverhaltskonstellationen auch eine Flexibilisierung durch eine Ermessensentscheidung erwogen werden, wobei als Ausgangspunkt die gebundene Entscheidung bestehen bleiben sollte. Gelegenheit zur Überprüfung und Anpassung bieten dabei ohnehin notwendige Anpassungen des nationalen Rechts an die neueren Entwicklungen auf europäischer Ebene im Zusammenhang mit der Einfuhr von Kulturgut in die Europäische Union aus Drittstaaten.³¹⁵

2. Informationsfluss auf nationaler Ebene stärken

Hinsichtlich der Zusammenarbeit auf nationaler Ebene wird von spezialisierten Ermittlungsstellen und den für den Kulturgutschutz zuständigen Landeskulturbehörden vor allem bei den Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden in der Fläche ein Kenntnismangel über das Spezialgebiet Kulturgutschutz beklagt. Um dem abzuhelfen, sollten **kompakte, zielgruppengerechte Informationen** und Arbeitshilfen zur Verfügung gestellt werden, mit denen sich auch mit der Materie nicht vertrauten Ermittlungsstellen schnell einen Überblick verschaffen können. Außerdem sollte bei den Landesjustizverwaltungen weiter für **Zuständigkeitskonzentrationen** geworben werden, welche die Aneignung erforderlichen Fachwissens bei den bearbeitenden Stellen effektiver ermöglicht. Eine Initiative zur Schaffung zielgruppengerechter Informations- und Arbeitshilfen unter Beteiligung von Staatsanwältinnen, polizeilichen Fachermittlungsstellen, Bundesamt für Justiz (internationale Rechtshilfe) und BKM ist bereits ergriffen worden. Die in 2020 begonnenen Arbeiten wurden Anfang 2022 abgeschlossen.

3. Fachwissen vernetzen und zugänglich machen

Bei der Prüfung von Sicherstellungssachverhalten benötigen die zuständigen Landeskulturbehörden häufig ergänzendes Fachwissen, über das sie in der Regel nicht unmittelbar selbst verfügen. Das Projekt "Künstliche Intelligenz für den Kulturgutschutz" (KIKu)³¹⁶ soll zukünftig technische Unterstützung beim Erstkontakt der Zoll- und Ermittlungsbehörden mit einem Sachverhalt leisten. Die in diesem Rahmen technisch generierte Erstbewertung ersetzt jedoch keinesfalls das vertiefte Expertenwissen, welches die Landesbehörden zur Entscheidung über einen Sicherstellungssachverhalt benötigen. Unterstützung leisten derzeit individuell angesprochene Expertinnen und Experten, üblicherweise aus wissenschaftlichen und Kulturgut bewahrenden Einrichtungen und in der Regel im Wege der Amtshilfe. Dabei haben Bundesländer mit einer Vielzahl entsprechender Einrichtungen eine sehr viel bessere Ausgangsposition, um im Einzelfall erforderliches Spezialwissen zu erlangen. Zum Teil sind dort bereits umfangreiche Netzwerke unterstützungswilliger fachkundiger Personen aufgebaut worden. Es verfügen jedoch längst nicht alle zuständigen Stellen über vergleichbar umfangreiche Möglichkeiten. Gleichzeitig ist die spezialisierte Expertise für die Bewertung des Einzelfalles kaum zu überschätzen. Sie liefert wertvolle Hinweise u.a. zu Art, Authentizität und Herkunft der Objekte und ermöglicht so den prüfenden Behörden, über weitere Schritte qualifiziert zu entscheiden. Damit alle in diesem Kontext tätigen Behörden und Organisationen **schnell und systematisch auf unterstützendes Fachwissen zuverlässig, unabhängig, effizient und vertraulich arbeitender Expertinnen und Experten zugreifen** können, haben die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien und die Kulturstiftung der

³¹⁵ Siehe hierzu auch oben Seite 81 ff. (Einfuhrbestimmungen, Fazit und Empfehlungen). Die Verordnung (EU) 2019/880 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern (ABl. L 151 vom 7. Juni 2019, S. 1) sieht ab 2025 für bestimmte Objektgruppen spezifische Einfuhrverfahren mit dem Ziel der Verhinderung der Einfuhr von illegal aus den Herkunftsstaaten ausgeführten Kulturgütern vor. Die Verordnung enthält keine Regelungen zur Sicherstellung oder Rückgabe betroffenen Kulturgutes, sodass deren Regelung weiterhin den jeweiligen Mitgliedstaaten obliegt.

³¹⁶ Zum Projekt siehe näher oben Seite 81 ff. (Einfuhrbestimmungen, Fazit und Empfehlungen).

Länder im Sommer 2021 das gemeinsame Projekt „**Kompetenznetzwerk Kulturgutschutz in Deutschland (NEXUD)**“ ins Leben gerufen.³¹⁷ Das Kompetenznetzwerk soll zukünftig der nachhaltigen, wissenschaftlichen Unterstützung von Bundes- und Landesbehörden³¹⁸ bei deren Aufgabenwahrnehmung im Zusammenhang mit dem Kulturgutschutzgesetz und den unmittelbar anwendbaren EU-Verordnungen über die Ein- bzw. Ausfuhr von Kulturgut dienen. In einer Pilotphase von drei Jahren wird dieses zunächst für die häufig besonders problematische Begutachtung archäologischer Kulturgüter konzipiert, aufgebaut und getestet.

4. Mitwirkung der Herkunftsstaaten stärken

Da es neben objektbezogenen Informationen häufig auch einer Bewertung des rechtlichen Schutzes der betreffenden Objekte in ihren Herkunftsstaaten und ggf. Hinweise zum konkreten Ursprung oder Ausfuhrzeitpunkt oder zur Authentizität von Dokumenten bedarf, ist eine zuverlässige **internationale Kooperation** für die Zwecke der Sicherstellungsprüfung unerlässlich. Zahlreiche Foren, auf Ebene der UNESCO ebenso wie auf Ebene der EU, des Europarats und der G20 zeigen: Der erklärte Wille und das Interesse zur Kooperation ist hoch, die Mitarbeitenden der jeweiligen Fachstellen zumeist hochmotiviert und -engagiert. Die Zusammenarbeit in der Praxis gerade im Verhältnis mit Drittstaaten leidet dennoch oftmals daran, dass erbetene Auskünfte spät und manchmal gar nicht gewährt werden. Nicht immer sind kundige Ansprechpersonen in den jeweiligen diplomatischen Vertretungen in Berlin verfügbar, meist müssen Anfragen in die Herkunftsstaaten überstellt werden. Die diplomatischen Gepflogenheiten wiederum schließen Fristsetzungen gegenüber ausländischen Staaten üblicherweise aus. So können von den gewählten Kommunikationswegen (direkte Arbeitskontakte oder diplomatischer Weg) über die interne Verwaltungsorganisation der Herkunftsstaaten und den Personalressourcen auf jeder beteiligten Ebene bis hin zur jeweiligen politischen Lage im Herkunftsstaat ganz unterschiedliche Faktoren den Informationsaustausch beeinflussen. Der deutsche Gesetzgeber hat auf diese Umstände keinen Einfluss. Jedoch sollte neben den Bemühungen um eine bessere direkte Vernetzung auf nationaler Ebene (s.o. zu NEXUD) auch geprüft werden, ob das **Verfahren zukünftig stärker mit einer aktiven Kooperation der Herkunftsstaaten verknüpft** werden kann. Dies erscheint legitim, da die in Deutschland ergriffenen Maßnahmen gegen den illegalen Handel und zur Rückgabe unrechtmäßig aus den Herkunftsstaaten verbrachter Kulturgüter der Umsetzung **gegenseitig eingegangener internationaler Verpflichtungen** dienen, insbesondere dem UNESCO-Übereinkommen zum Kulturgutschutz von 1970. Zugleich würde verhindert, dass Sicherstellungsfälle über einen undefinierten Zeitraum hinweg schwebend bleiben, weil Bemühungen der Sicherstellungsbehörden um weitere Sachverhaltsklärung längerfristig unbeantwortet bleiben. Die Festlegung eines zeitlichen Rahmens würde insoweit sowohl für die von einer Sicherstellung Betroffenen als auch für die Sicherstellungsbehörden mehr Rechtssicherheit schaffen. Ergänzend sollte - ähnlich der Zentralstelle jedes Mitgliedstaates auf EU-Ebene nach

³¹⁷ Siehe hierzu auch die Pressemitteilungen Nr. 278 der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien und der Kulturstiftung der Länder (jeweils vom 29. Juli 2021), <https://www.kulturstiftung.de/nexud-kompetenznetzwerk-gegen-illegalen-handel-mit-kulturguetern-startet/> [zuletzt abgerufen: 7. Februar 2022].

³¹⁸ Im Wesentlichen: vollziehende Kulturbehörden der Länder, Bundeskriminalamt, Landeskriminalämter, Zoll, Staatsanwaltschaften, Gewerbeaufsichtsämter.

Richtlinie 2014/60/EU³¹⁹ - bei den Nicht-EU Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens zum Kulturgutschutz von 1970 dafür geworben werden, jeweils eine zentrale, direkt ansprechbare Stelle zu benennen, die benötigte Auskünfte entweder selbst geben oder zielgerichtet vermitteln kann.

b) Kulturgutrückgaben, §§ 49 ff. KGSG

aa) Hintergrund

Die Neugestaltung der Rückgabeansprüche durch §§ 49 ff. KGSG dient der Umsetzung der neu gefassten Rückgaberichtlinie 2014/60/EU³²⁰ sowie der Überarbeitung der deutschen Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens zum Kulturgutschutz³²¹ zur Rückgabe unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitglied- oder Vertragsstaats verbrachter Kulturgüter.

Die überarbeiteten EU-Vorgaben verlangten unter anderem die Verlängerung der Mindestverjährungsfrist des Rückgabeanspruchs (von einem auf drei Jahre, umgesetzt in § 55 Absatz 3 KGSG), die Verlängerung der Prüfungsfrist (von zwei auf sechs Monate, umgesetzt in § 61 Absatz 2 KGSG) sowie die Neuregelung zur Entschädigung bei Rückgabe und den damit verbundenen Sorgfaltspflichten beim Erwerb von Kulturgut (umgesetzt in den §§ 66, 67 KGSG).

Hinsichtlich der Rückgabeansprüche von UNESCO-Vertragsstaaten ergab sich aus der defizitären Umsetzung durch das Kulturgüterrückgabegesetz von 2007 dringender Handlungsbedarf: Die dort formulierten Ansprüche waren wegen zu hoher Hürden für die Geltendmachung von Rückgabeansprüchen in weiten Teilen leergelaufen und deshalb international kritisiert worden. So konnte unter der Geltung des Kulturgüterrückgabegesetzes trotz mehrerer Rückgabanträge keine einzige Rückgabe realisiert werden.³²² Die Neugestaltung im Kulturgutschutzgesetz diente daher insbesondere dem Abbau dieser Hürden. So verzichtet das aktuelle Recht beim Rückgabeanspruch etwa auf das in der Rechtswirklichkeit vieler Herkunftsstaaten nicht bestehende „Listenprinzip“, wonach der ersuchende Mitglied- oder Vertragsstaat sein Kulturgut individuell unter Schutz gestellt haben musste. Das Kulturgutschutzgesetz lässt es nunmehr genügen, wenn Vertragsstaaten Objektkategorien generell unter Schutz stellen. Um die Durchsetzbarkeit der Rückgabeansprüche – insbesondere in den Fällen illegaler Ausgrabungen – zu verbessern, wurde zudem eine widerlegliche Vermutung für eine Ausfuhr nach dem relevanten Anwendungsstichtag des Übereinkommens (26. April 2007, vgl. § 52 Absatz 2 KGSG) geschaffen.³²³

³¹⁹ Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (ABl. L 159 v. 28.5. 2014 S. 1).

³²⁰ Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (ABl. L 159 v. 28. Mai 2014, S. 1). Diese ersetzte Richtlinie 93/7/EWG vom 15. März 1993.

³²¹ Übereinkommen vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut, BGBl. 2007 II S. 626.

³²² Näher zu den Defiziten der ursprünglichen Umsetzung vgl. Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz v. 26. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/13378, S. 30 f., S. 64 f.

³²³ Eingefügt im Parlamentarischen Verfahren, zur Begründung vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Kultur und Medien vom 22. Juni 2016, Bundestagsdrucksache 18/8908, S. 92.

bb) Anwendungserfahrungen

Das Wichtigste in Kürze

- Seit Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes konnten zahlreiche Kulturgüter unterschiedlichster Art – insgesamt mehr als **1.100 Einzelobjekte** – an **18 Herkunftsstaaten** zurückgegeben werden, die deren unrechtmäßige Verbringung geltend gemacht haben.
- Diese Rückgaben schließen solche mit entsprechendem Anspruch nach Kapitel 5 des KGSG, aber auch Rückgaben ein, bei denen ein solcher Rückgabeanspruch nicht oder nicht eindeutig gegeben war, die Rückgabe aber dennoch auf Basis einer Einigung/eines Einverständnisses erreicht werden konnte.
- Erfolg und Verfahrensdauer des nach Kulturgutschutzgesetz vorgesehenen behördlichen Vermittlungsverfahrens im Rahmen eines Rückgabeersuchens hängen stark von den Umständen des Einzelfalles ab, wie z.B. Erreichbarkeit und Kooperation von Besitzerinnen und Besitzern einerseits und Koordination mit und innerhalb der ersuchenden Herkunftsstaaten andererseits.
- Problematisch im Rahmen der Anspruchsbestimmung und Verfahrensdurchführung bleibt nach Angaben der befragten *Landeskulturbehörden und Ermittlungsbehörden* oft die Beweislage, insbesondere hinsichtlich des Zeitpunkts der (unrechtmäßigen) Ausfuhr aus dem Herkunftsstaat.
- Die *Ermittlungsbehörden* bemängeln in diesem Zusammenhang einen als problematisch bewerteten Gebrauch (vermeintlicher) eidesstattlicher Versicherungen.

(1) Vorgangszahlen

Im Berichtszeitraum konnten von Bund und Ländern – vielfach in enger Zusammenarbeit mit der Polizei – soweit bekannt **40 Kulturgutrückgaben** mit einem **Volumen von mehr als 1.100 Einzelobjekten** vermittelt werden.³²⁴ Da Kultur- und Ermittlungsbehörden ihre vermittelnde Tätigkeit nicht streng an das Bestehen eines durchsetzbaren Rechtsanspruchs auf Rückgabe koppeln, der abschließend ohnehin nur gerichtlich geklärt werden könnte, schließen diese Rückgaben auch solche Fälle ein, in denen ein durchsetzbarer Anspruch nach Kapitel 5 des Kulturgutschutzgesetzes (§§ 49 ff. KGSG) nicht oder nicht eindeutig gegeben war,³²⁵ eine Einigung über die Rückgabe aber gleichwohl erzielt werden konnte.

Bei den zurückgegebenen Kulturgütern handelte es sich um **Objekte aller Art** aus ganz verschiedenen Epochen – von Pergamentminiaturen des 15. Jahrhunderts bis großformatigen Altargemälden des 19.

³²⁴ Das ist erheblich mehr als vor der Novelle: Rückgaben an UNESCO-Vertragsstaaten scheiterten nach Angaben des Berichts der Bundesregierung zum Kulturgutschutz v. 26. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/13378, S. 31 praktisch durchgängig an zu hohen rechtlichen Hürden - sowohl im Hinblick auf die Sicherung der Kulturgüter als auch betreffend die Anspruchsvoraussetzungen. Gleichzeitig weist der letzte Anwendungsbericht der EU-Kommission über die Anwendung der Europäischen Rückgaberichtlinie, vor der Novelle des europäischen und des deutschen Rechts im Jahresdurchschnitt weniger als 6 Rückgaben pro Jahr innerhalb der Europäischen Union insgesamt aus, vgl. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss - Vierter Bericht über die Anwendung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbrachten Kulturgütern (COM/2013/0310 final), S. 11 f., abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52013DC0310>.

³²⁵ Gründe können insoweit ein unklar gebliebener Ausfuhrzeitpunkt sein oder – umgekehrt – ein Ausfuhrzeitpunkt, der eindeutig jenseits der anspruchsrelevanten Stichtage lag.

Jahrhunderts, von antiken Münzen bis römischen Portraitbüsten, von altägyptischen Totenmasken, Grabreliefs und Statuetten bis zu präkolumbischen Artefakten, von steinzeitlichen Werkzeugen bis zu wertvollen Büchern.

Die Objekte stammten **aus neun verschiedenen Mitgliedstaaten** und weiteren **neun Vertragsstaaten**. Sie wurden teils bei der Einfuhr nach Deutschland, teils im Zusammenhang mit Verkaufsangeboten im Inland entdeckt. In beinahe allen Fällen lag der Rückgabe das Einverständnis des letzten Besitzers/ der letzten Besitzerin bzw. ein entsprechender Verzicht zu Grunde. In einem Fall wurde das betroffene Objekt im Wege der selbstständigen Einziehung (§ 76a StGB) eingezogen. In etwa zehn Fällen hatten Privatpersonen selbst um Vermittlung einer Rückgabe an die jeweiligen Herkunftsstaaten ersucht. Auf diese Weise konnten mehrere Dutzend vorwiegend präkolumbische Artefakte an drei mittel- und süd-amerikanische Herkunftsstaaten zurückgegeben werden.

Weitere Verfahren, in denen die Herkunftsstaaten Rückgabeersuchen gestellt haben, waren zum Erhebungsstichtag des 5. August 2021 schwebend.

Rückgabeklagen von Herkunftsstaaten sind im Berichtszeitraum nicht anhängig geworden.

(2) Verfahrensdauer und Erfolgsquoten

Das Kulturgutschutzgesetz sieht vor, dass die zuständigen Kulturbehörden auf Bundes- und Landesebene in Fällen (möglicher) Rückgabeansprüche die betreffenden Herkunftsstaaten informieren und sich im Falle eines Rückgabeersuchens um die Vermittlung einer außergerichtlichen Einigung zwischen dem ersuchenden Staat und dem aktuellen Besitzer/ der aktuellen Besitzerin bemühen (sog. behördliches Vermittlungsverfahren, vgl. § 58 KGSG). Hinsichtlich **Verfahrensdauern und Erfolgsquoten** lassen sich aus der Befragung keine systemischen Unterschiede zwischen den Rückgaben an Mitgliedstaaten und Vertragsstaaten ersehen. Erfolg, Dauer und Form des Verfahrens hängen stark vom Einzelfall ab, insbesondere von der jeweiligen Dokumentationslage, der Erreichbarkeit und Kooperationsbereitschaft des/der aktuellen Besitzer/in des fraglichen Objekts. Vereinzelt wird allerdings von den zuständigen Landesbehörden die Erfolgsquote bei Ansprüchen von Vertragsstaaten aufgrund der Vermutungsregelung des § 52 Absatz 2 KGSG als grundsätzlich höher eingestuft als bei Mitgliedstaaten³²⁶ (§ 50 KGSG kennt keine entsprechende Regelung, siehe dazu nachfolgend auch in Abschnitt (3)). Unabhängig hiervon können allerdings durchaus typische Herausforderungen bei der Durchführung der Verfahren identifiziert werden. Diese werden nachfolgend skizziert.

(3) Herausforderungen

Je nach Fallgestaltung kann gleichzeitig mit dem Rückgabeverlangen auch ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren bzw. ein Rechtshilfeersuchen stattfinden oder diese gar der Auslöser des kulturgutschutzrechtlichen Rückgabeverfahrens sein. Deshalb sind in der Praxis mit Fragen der Rückgabe nicht nur die Kulturbehörden, sondern vielfach auch die Ermittlungsbehörden befasst. Letztere tragen durch ihre konkrete Ermittlungsarbeit nicht nur erheblich zur Klärung des jeweiligen Sachverhaltes bei, sondern unterstützen die Kulturbehörden häufig auch bei der Vermittlung einer Einigung zwischen dem ersuchenden Herkunftsstaat und dem/der aktuellen Besitzer/in. Die Teilnehmenden beider Gruppen – *Kultur- und Ermittlungsbehörden* – nennen als bedeutende Herausforderungen bei der Durchführung eines Rückgabeverfahrens zuvorderst und übergreifend die Feststellung des **Zeitpunkts der (unrechtmäßigen) Ausfuhr** aus dem Herkunftsstaat – ein aufgrund der anspruchsbegrenzenden Stichtage des

³²⁶ So etwa die Erfahrungen der zuständigen Behörde des Landes Berlin.

§ 50 Nummer 1 KGSG (Mitgliedstaaten, 31.12.1992) bzw. § 52 Absatz 1 Nummer 1 KGSG (Vertragsstaaten, 26. April 2007) entscheidendes Kriterium. Ersuchende **Mitgliedstaaten** trifft bei der Geltendmachung eines Rückgabeanspruchs entsprechend der Vorgaben der EU-Rückgaberichtlinie für Kulturgut³²⁷ die **Beweislast für eine Ausfuhr nach dem genannten Stichtag** und damit innerhalb des zeitlichen Anwendungsbereichs der Rückgabebestimmungen. Häufig könne aber – so die Erfahrung der Befragten – der Beweis über den konkreten Ausfuhrzeitpunkt eines gestohlenen, aus einer Raubgrabung stammenden oder sonst unrechtmäßig ausgeführten Kulturgutes vom ersuchenden Mitgliedstaat nicht erbracht werden. Selbst bei einem ansonsten eindeutig anspruchsberechtigenden Sachverhalt (geschütztes Objekt, unrechtmäßige Ausfuhr) sei dies dann oftmals die entscheidende Hürde für die erfolgreiche Durchsetzung von Rückgabeansprüchen.

Zugunsten von **Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens** zum Kulturgutschutz existiert dagegen eine **widerlegliche gesetzliche Vermutung** für einen anspruchsbegründenden Ausfuhrzeitpunkt (§ 52 Absatz 2 KGSG), diese lasse sich insbesondere nach Auffassung von Teilnehmenden der *polizeilichen Fachermittlungsstellen* aber durch die insoweit gesetzlich zugelassene Versicherung an Eides statt zu leicht widerlegen.

Als weitere Herausforderung nennen die Teilnehmenden eine vor allem praktische Problematik: Wenn die **bisherige Besitzerin oder der bisherige Besitzer nicht kooperativ oder nicht erreichbar** sei, gestalte sich eine Kontaktaufnahme und die Durchführung des gesetzlich vorgesehenen behördlichen Vermittlungsverfahrens sehr schwierig. Eine außergerichtliche Einigung über die Rückgabe des Kulturgutes an den Herkunftsstaat – ggf. unter Gewährung einer Entschädigungsleistung – sei dann kaum erzielbar. Die Verfolgung von Rückgabe- oder Herausgabeansprüchen im Wege eines Klageverfahrens (kulturgutschutzrechtlich oder zivilrechtlich) werde vor dem Hintergrund von Prozess- und Kostenrisiken, die nicht selten außer Verhältnis zum materiellen Wert des Kulturgutes stünden, oft gescheut. So könnten selbst vergleichsweise gut dokumentierte Fälle unrechtmäßiger Verbringungen zu lange schwebenden Verfahren führen. Gleiches gelte, wenn der ersuchende Herkunftsstaat selbst dann nicht zu einer angemessenen Entschädigungsleistung im Austausch gegen das Kulturgut bereit sei, wenn der/die derzeitige Besitzer/in wegen sorgfaltsgerechten Verhaltens beim Erwerb eigentlich Anspruch auf eine solche Leistung hätte (vgl. § 66 f. KGSG).

Die sechs an der Befragung teilnehmenden *polizeilichen Fachermittlungsstellen* weisen auf typische Herausforderungen der **Kooperation mit den Herkunftsstaaten** hin. Es fehle häufig an geeigneten Ansprechpersonen, die entsprechende Vorgänge im eigenen Land mit allen beteiligten Stellen sachgerecht steuern könnten. Die Befragten beklagen beispielhaft, dass bei **Rechtshilfeersuchen** der Herkunftsstaaten in so gut wie allen Fällen strafprozessuale Ermittlungs- und Sicherungsmaßnahmen mit dem Verlangen nach dauerhafter Rückführung vermischt würden. Die Beweismittelsicherung und -überlassung im Rahmen der strafrechtlichen und justiziellen Zusammenarbeit dient jedoch nur der Ermöglichung eines Strafverfahrens im ersuchenden Staat und erlaubt grundsätzlich keine dauerhafte Rücküberstellung der Kulturgüter. Dies werde regelmäßig ignoriert bzw. sei den handelnden Stellen nicht bewusst, sodass die **Abgrenzung zum kulturgutschutzrechtlichen Rückgabeanspruch** immer wieder aufs Neue erläutert werden müsse. Dabei werde häufig deutlich, dass Ermittlungsbehörden und die für den verwaltungsrechtlichen Kulturgutschutz zuständigen Stellen der ersuchenden Herkunftsstaaten nur unzureichend miteinander vernetzt seien oder weitere Zuständigkeiten gar nicht

³²⁷ Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (ABl. L 159 v. 28. Mai 2014, S. 1).

bekannt seien. Hierdurch komme es zu langen Warte- und Verfahrenslaufzeiten. Infolgedessen bewerten die polizeilichen Ermittlungsstellen die Kooperation mit den Herkunftsstaaten überwiegend als mittelmäßig bis schlecht, wobei die Kooperation auf EU-Ebene vergleichsweise besser abschneidet. Zur Optimierung schlagen die Befragten eine verstärkte Thematisierung der verschiedenen Regelungsebenen im Rahmen bestehender internationaler Arbeitsforen vor.

Auch **unterschiedliche rechtliche Ausgangslagen in den Herkunftsstaaten** können nach der Ansicht der Ermittelnden Ursache für schwerfällig verlaufende Rückgabeverfahren sein, insbesondere, wenn Details zum konkreten Sachverhalt und/ oder zum betreffenden Kulturgut nach der Rechtslage des um Rückgabe ersuchenden Staates aufgrund der dortigen Regelungen (z.B. archäologische Objekte sind generell Staatseigentum und/ oder nicht verkehrsfähig, es bestehen absolute Ausfuhrverbote) irrelevant erschienen, für die Ermittlungen in Deutschland jedoch erheblich seien. Hier fehle häufig das Verständnis für die Notwendigkeit der Beibringung spezifizierter Angaben.

cc) Erfüllungsaufwand

Die Aufgaben, die Bund und Länder bei der Bearbeitung von Anfragen, Rückgabeersuchen und der Vermittlung von Rückgabevereinbarungen obliegen, sind durch das Kulturgutschutzgesetz nicht neu eingeführt worden, jedoch hat dieses die Voraussetzungen für Rückgabeansprüche und die Zuständigkeitsverteilungen zwischen Bund und Ländern teilweise neu organisiert³²⁸. Infolgedessen fielen einige Aufwände bereits unter der vorherigen Rechtslage an, andere sind dagegen als neu einzustufen.

Die Nachmessung des Erfüllungsaufwands der Aufgaben im Zusammenhang mit der Kulturgutrückgabe ergab für die **Verwaltung** einen Mehraufwand von rund **3 Tsd. Euro pro Jahr**. Davon entfallen etwa 1 Tsd. Euro auf die Länder und 2 Tsd. Euro auf den Bund. Dabei sei darauf hingewiesen, dass der hier ausgewiesene Zeitaufwand aufgrund der Methodik des Erfüllungsaufwands Wartezeiten auf Rückantworten unberücksichtigt lässt (Nettobearbeitungszeit).

³²⁸ Siehe dazu bereits Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145, S. 35 f., S. 40 und S. 47 f.

Die Details der Berechnung zeigt nachfolgende Tabelle:

Tabelle 20 - Erfüllungsaufwand im Kontext der Kulturgutrückgabe, §§ 3 Abs. 2, 61, 62 KGSG

Adressat/ Aufgaben	KGSG	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Erfüllungsaufwand jährlich (in Tsd. Euro)
Verwaltung Länder					
Anfragen, Recherche, Vermittlung Rückgabeverfahren	§ 61	11	255	58,10*	3 davon Mehraufwand: 1
Verwaltung Bund					
Zentralstellenfunktion EU (Sichtung)	§ 3 Abs. 2	50	10	27,40**	0,2
Zentralstellenfunktion EU (Kommunikation)	§ 3 Abs. 2	5	120	57,80***	0,6
Unterstützung Vermittlungsverfahren Mitgliedstaaten	§ 62 Abs. 1	5	240	57,80***	1,2
Vermittlungsverfahren Drittstaaten	§ 62 Abs. 2	11	360	57,80***	3,8 davon Mehraufwand: 0
Summe Mehraufwand Bund					2
Summe Mehraufwand Verwaltung					3

* Höherer Dienst Länder

** Mittlerer Dienst Bund

*** Höherer Dienst Bund

Trotz der im Verhältnis zum Bericht Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz noch einmal leicht gestiegene Fallzahlen im Rahmen der Aufgaben von Bund und Ländern nach §§ 61, 62 KGSG³²⁹, ergeben sich letztlich nur sehr geringe Aufwandsteigerungen aus der Umgestaltung der Rückgaberegelungen. Da erfolgreiche Vermittlungstätigkeiten nicht weniger aufwändig sind als erfolgreiche, stellt diese Entwicklung im Hinblick auf die erheblich gesteigerten Rückgabebezahlen (siehe oben Seite 123, Vorgangszahlen) einen **Effizienzgewinn** dar.

Im Geschäftsbereich des *Auswärtigen Amtes* (Ersuchen aus Drittstaaten auf diplomatischem Weg) fielen neben den oben dargestellten Vermittlungsverfahren zusätzlich auch zahlreiche Bitten um Unterstützung bei Sachverhalten an, in denen Herkunftsstaaten etwa Zweifel an der Legalität und/ oder Authentizität in Deutschland angebotener Objekte hegten oder schlicht eine Diebstahlsmeldung zum Zwecke der Information übermittelten. Diese rund neun Fälle im Jahr im erweiterten Kontext der Kulturgutrückgabe³³⁰ verursachen je nach Fallgestaltung weiteren Aufwand, der jedoch nicht mehr unmittelbar der Aufgabenerfüllung nach dem Kulturgutschutzgesetz zuzuordnen ist und daher oben nicht im Einzelnen ausgewiesen wird. Er bestand grundsätzlich auch bereits vor den durch das Kulturgutschutzgesetz vorgenommenen Rechtsänderungen.

³²⁹ Ebd.

³³⁰ Nach Angaben des Auswärtigen Amtes etwa sechs Fälle pro Jahr mit Hinweisen auf Auktionen und weitere drei Fälle pro Jahr mit informatorischen Hinweisen zu vermisstem/ gesuchtem Kulturgut.

dd) Fazit und Empfehlungen

Die ersten fünf Anwendungsjahre der neu gestalteten Rückgabebestimmungen des Kulturgutschutzgesetzes zeigen **deutliche Fortschritte in Bezug auf erfolgte Rückgaben von Kulturgut**. Nie zuvor konnten so viele Rückgaben realisiert werden.

Gleichwohl verbleiben auch nach der Neugestaltung der Anspruchsvoraussetzungen durch das Kulturgutschutzgesetz weiterhin rechtliche und praktische Herausforderungen für die Geltendmachung und Durchsetzung von Rückgabeansprüchen durch die Herkunftsstaaten. Zu berücksichtigen ist dabei, dass sich die Ausgestaltung der Rückgabeansprüche in einem **Rechtsrahmen** bewegen muss, der einerseits durch die internationalen Vorgaben aus der EU-Rückgaberichtlinie und dem UNESCO-Übereinkommen zum Kulturgutschutz von 1970 beschrieben wird, sowie andererseits durch das deutsche (Verfassungs-) Recht und übergreifende Verfahrensprinzipien gebildet wird. Nur innerhalb dieser Schnittmenge können sich Rückgaberegeln bewegen mit der Folge, dass kaum alle rückgabebegrenzenden Anspruchs- und Durchsetzungserfordernisse vollständig aufgelöst werden können.

Zur weiteren **Verbesserung des rechtlichen Rahmens der Mitgliedstaaten** kann allerdings eine Ergänzung des Rückgabeanspruchs (§ 50 KGSG) um eine **Vermutungsregelung betreffend den Ausführzeitpunkt** ähnlich derjenigen für Vertragsstaaten in § 52 Absatz 2 KGSG erwogen werden. Zu beachten ist, dass eine solche Vermutungsregelung in der EU-Rückgaberichtlinie nicht vorgesehen ist, sodass sie eine - fachlich begründbare - **überschießende Umsetzung von EU-Recht** darstellen würde, die vom nationalen Umsetzungsrecht anderer Mitgliedstaaten nicht notwendig gespiegelt wird.

Welche **Anforderungen an die Widerlegung** einer entsprechenden Vermutung zu stellen sind, ist eine Frage der Beweiswürdigung im Einzelfall. Hinsichtlich der in § 52 Absatz 2 KGSG **gesetzlich zugelassenen Versicherung an Eides statt**³³¹ kritisieren insbesondere die *Ermittlungsbehörden* die Anforderung für die Widerlegung als zu gering. Die Zahl der entsprechend der Vorgaben des § 27 VwVfG (Bund/Land) im Rahmen des behördlichen Vermittlungsverfahrens zur Kulturgutrückgabe tatsächlich abgegebenen Versicherungen an Eides statt dürfte jedoch verschwindend gering sein.³³² Die Bedenken der Ermittlerinnen und Ermittler speisen sich vor allem aus Erfahrungen mit dem **Gebrauch von Erklärungen, die als „Versicherung an Eides statt“ bezeichnet werden**, jedoch eine entsprechende Rechtswirkung gar nicht entfalten, da sie überwiegend nicht in einem zugelassenen Verfahrenskontext formgerecht abgegeben werden. Insbesondere besitzen unaufgefordert abgegebene Erklärungen keinen entsprechenden Rechtscharakter und daher **keinen über eine bloße Tatsachenbehauptung hinausgehenden Beweiswert**. Sie sind als schlichte Tatsachenbehauptung frei zu würdigen.³³³ Damit handelt es sich bei dem aufgezeigten Phänomen aber weniger um ein Problem der rechtlichen Ausgestaltung als um eine

³³¹ Im Gesetzgebungsverfahren zum Kulturgutschutzgesetz hatte der Ausschuss für Kultur und Medien dem Parlament die Aufnahme der Versicherung an Eides statt als zulässiges Beweismittel auch im behördlichen Vermittlungsverfahren empfohlen. In der Begründung wird speziell im Hinblick auf die Versicherung an Eides statt allerdings unmissverständlich darauf hingewiesen, dass auch insoweit der Grundsatz der freien Beweiswürdigung gelte, so dass die Behörde die an Eides statt versicherte Erklärung ihren Entscheidungen dann nicht zugrunde legen müsse, wenn sie diese trotz der Versicherung nicht für glaubhaft bzw. überzeugend halte. Die Versicherung sei nur eine von mehreren Gesichtspunkten, die bei der Überzeugungsbildung zu berücksichtigen sei, vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Kultur und Medien vom 22. Juni 2016, Bundestagsdrucksache 18/8908, S. 92 f.

³³² Gemäß § 27 VwVfG darf sie auch nur subsidiär gefordert und abgenommen werden.

³³³ Vgl. *BGH NJW* 1996, S. 1682; *Kallerhof/Fellenberg* in: Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz* 9. Auflage 2018, § 27 Rn. 10.

Anwendungsproblematik. Die hohen verwaltungsrechtlichen Anforderungen an eine „echte“ Versicherung an Eides statt und dem erst hieraus erwachsenden besonderen Beweiswert scheinen dabei nicht immer allen Akteuren deutlich zu sein. Es ist daher zu empfehlen, relevante öffentliche Stellen, Erklärende sowie Händlerinnen und Händler in jeweils geeigneter Form darauf hinzuweisen. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien hat bereits ein entsprechendes Hinweisblatt für den Gebrauch durch Verwaltungs- und Ermittlungsbehörden zur Verfügung gestellt, welches auch Teil des in Bearbeitung befindlichen zielgruppengerechten Informationsangebots zum Kulturgutschutz für Staatsanwaltschaften, Polizeibehörden und Justiz³³⁴ werden wird. Diese Erläuterungen können in entsprechend angepasster Form auch zur Information von Vertreterinnen und Vertretern des Handels genutzt werden.

Entscheidend für erfolgreiche Rückgaben ist nicht zuletzt die enge und frühzeitige **Zusammenarbeit zwischen Ermittlungsbehörden und Kulturbehörden im Inland**, um die geeigneten Maßnahmen auf den verschiedenen zur Verfügung stehenden Rechtsebenen (Strafrecht, Rechtshilfe und/ oder Kulturgutschutz) abzustimmen und den ersuchenden Herkunftsstaaten entsprechende Hinweise geben zu können. Eine insbesondere in der Fläche bessere Vernetzung der beteiligten Behörden im Inland durch Steigerung der gegenseitigen Kenntnisse des jeweiligen Rechtsrahmens und der hiermit verbundenen Zuständigkeiten ist in dem zukünftigen spezifischen Informationsangebot zum Kulturgutschutz für Staatsanwaltschaften, Polizeibehörden und Justiz bereits auf den Weg gebracht (s.o.). Den Anwendungsproblematiken, die aus mangelnder Kenntnis über Reichweite und Grenzen der Rechtshilfe und einer unzureichenden Vernetzung verschiedener Behörden innerhalb der ersuchenden Herkunftsstaaten resultieren, kann von deutscher Seite nur durch verstärkte Kommunikation der Arbeitsebenen mit ihren jeweiligen Gegenübern entgegengetreten werden. Die Ermittelnden haben die verstärkte Thematisierung der verschiedenen Regelungsebenen in ihren internationalen Foren bereits in Aussicht gestellt. Für die Kulturbehörden weisen BKM und das Auswärtige Amt ihre Partnerbehörden auf die kulturgutschutzrechtlichen Rückforderungsmöglichkeiten und die Anwendungsgrenzen der Rechtshilfe hin.

4. Förderung des internationalen Leihverkehrs

a) Rechtsverbindliche Rückgabezusage im internationalen Leihverkehr, §§ 73 ff. KGSG

aa) Hintergrund

In den §§ 73 ff. KGSG sind die wesentlichen Regelungen für den internationalen Leihverkehr zusammengefasst. Sie enthalten die Voraussetzungen des Verfahrens zur Erteilung der rechtsverbindlichen Rückgabezusage. Die Regelungen dienen der Förderung des internationalen Kulturaustausches, indem sie Leihgaben, die temporär - z.B. für die Zwecke einer Ausstellung - nach Deutschland ausgeliehen werden, mit einer umfassenden Immunitätszusage absichern.

Die rechtsverbindliche Rückgabezusage wurde in Deutschland erstmalig im Jahre 1998 als § 20 des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung³³⁵ eingeführt. Sie schützt die Leihgebenden für die Dauer des Aufenthaltes der Leihgabe im Bundesgebiet prozessual sowohl vor Herausgabeansprüchen als auch vor Vollstreckungsmaßnahmen und ist seit ihrer Einführung zu einem in der Rechtspraxis gängigen Verfahren geworden. Mit der Novellierung des Kulturgutschutzrechts durch das

³³⁴ Siehe dazu oben Seite 112 ff. (Sicherstellungsbefugnisse, Fazit und Empfehlungen).

³³⁵ Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757) geändert worden ist.

KGSG hat der Gesetzgeber der Regelung mehr Raum gegeben und das Instrument in aktuell vier Bestimmungen (§§ 73 bis 76 KGSG) spezifiziert. Insbesondere wurden Begrifflichkeiten angepasst, die Erteilungszuständigkeit bei den Ländern konzentriert, der sachliche Anwendungsbereich von Ausstellungen auf jede Form der öffentlichen Präsentation einschließlich vorangehender Restaurierungsmaßnahmen sowie auf Forschungszwecke erweitert (§ 73 Absatz 1 Satz 1 KGSG). Zudem wurde die maximale Erteilungsdauer auf zwei (§73 Absatz 1 Satz 2 KGSG) bzw. in der nunmehr geregelten Verlängerungsoption auf maximal vier Jahre festgeschrieben (§ 75 KGSG). Auch die Wirkungsweisen der rechtsverbindlichen Rückgabezusage wurden umfassend und ausdrücklich niedergelegt (§ 76 KGSG). Auf diese Weise sollten das Verfahren vereinheitlicht sowie in der Praxis entstandene Auslegungsschwierigkeiten³³⁶ der alten, in nur einer einzelnen Bestimmung zusammengefassten, Regelung behoben und somit größere Rechtssicherheit geschaffen werden.³³⁷

bb) Anwendungserfahrungen

Das Wichtigste in Kürze

- Das Interesse an der seit 1998 im deutschen Kulturgutschutzrecht verankerten Rechtsverbindlichen Rückgabezusage bewegt sich **seit Jahren auf stabilem Niveau**.
- Das Instrument wird hauptsächlich von einer kleinen, im internationalen Leihverkehr regelmäßig aktiven Gruppe Kulturgut bewahrender Einrichtungen genutzt, dabei häufig als „Standardmaßnahme“ zur umfassenden Sicherung der Leihgabe.
- Die Einrichtungen nehmen ganz überwiegend **für ihre praktische Arbeit keine Auswirkungen** der Spezifizierungen betreffend Anwendungsbereich, Zuständigkeit, Geltungsdauer und Verlängerungsmöglichkeit wahr. Insbesondere scheint die zeitliche Höchstbefristung der Geltungsdauer zu keinen relevanten Problemen zu führen.
- Die Aspekte **Rechtsklarheit und Rechtssicherheit** werden nur einem geringen Anteil der Teilnehmenden, dann aber überwiegend positiv bewertet.

(1) Nutzung

Die rechtverbindliche Rückgabezusage stellt sich weiterhin als konstant gefragtes Absicherungsinstrument im internationalen Leihverkehr deutscher Kulturgut bewahrender Einrichtungen dar. Das **langjährige Mittel von ca. 340 Anträgen pro Jahr**³³⁸ wurde **nur im Corona-Krisenjahr 2020 mit „nur“ 177 Anträgen deutlich unterschritten**, wobei überdurchschnittliche 86 Verlängerungsanträge³³⁹ den unfreiwilligen internationalen Stillstand des Ausstellungsjahres 2020 widerspiegeln.

Im Rahmen der Befragung geben allerdings nur 13 % der antwortenden Einrichtungen (n = 192) an, für ihre Leihgebenden von der rechtsverbindlichen Rückgabezusage Gebrauch zu machen. 40 % verweisen

³³⁶ Siehe Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz v. 26. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/13378, S. 28 f.

³³⁷ Vgl. Erläuterungen zu §§ 73 ff. KGSG in Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 112 ff.

³³⁸ Siehe dazu die Ausführungen des Berichts zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145, S. 37 f. Anträge können eine oder mehrere Leihgaben umfassen.

³³⁹ 2019 wurden demgegenüber nur fünf Verlängerungen beantragt.

dagegen darauf, schon keinen internationalen Leihverkehr zu betreiben und weitere 27 % auf einen Mangel an Bedarf für diese Form der Leihgabensicherung seitens der eigenen Leihgebenden.

Hieraus folgt, dass vor allem eine **vergleichsweise kleine Gruppe von im internationalen Leihverkehr sehr regelmäßig aktiven Kultureinrichtungen** im Bundesgebiet das Rechtsinstrument nutzt. Diese Einrichtungen (n = 24) geben als Hauptmotivation der Leihgebenden für die Anforderung der rechtsverbindlichen Rückgabebezug überwiegend (54 %) eine **standardmäßige Beanspruchung** aller verfügbaren Absicherungen an³⁴⁰ – eine Bestätigung der auch von den zuständigen Landeskulturbehörden mitgeteilten Beobachtung, dass die international als „Immunity from Seizure“ bekannte Immunsierung von Kulturgut immer mehr zum Standard internationaler Leihvereinbarungen geworden ist. Teilweise gewähren staatliche Einrichtungen aufgrund entsprechender interner Vorgaben nur noch dann Leihgaben, wenn für diese eine Immunsierung gewährleistet werden kann.³⁴¹ Auch greifen Versicherungen zur Bestimmung ihrer Konditionen³⁴² bereits auf die Frage zurück, ob eine Immunsierung gewährt wird oder gesetzlich gewährleistet ist. Es kann mithin erwartet werden, dass sich das Regelungsinstrument als immer weiter als Standardbedingung des grenzüberschreitenden Leihverkehrs etablieren wird.

(2) Veränderung des Interesses an einer rechtsverbindlichen Rückgabebezug

Auffällige Veränderungen des Interesses an der Gewährung einer rechtsverbindlichen Rückgabebezug im Hinblick auf Häufigkeit der Anfragen, die Art der Objekte, die Zwecke der Leihgaben oder die Leihgebenden speziell infolge des Inkrafttretens des Kulturgutschutzgesetzes werden von den leihnehmenden Einrichtungen nicht beobachtet: 80 % der die rechtsverbindliche Rückgabebezug einholenden Einrichtungen (n = 24) verneinen eine solche Veränderung. Sofern ein verändertes Interesse doch beobachtet wurde (17 %), manifestiert sich dieses in einer gesteigerten Häufigkeit der Anfragen bzw. einem erhöhten Interesse insbesondere privater Leihgebender.

Erstmals fiel den Landesbehörden jedoch im Beobachtungszeitraum das **Interesse inländischer Leihgeberinnen und Leihgeber** an der Gewährung rechtsverbindlicher Rückgabebezügen auf. Aus der Praxis der früheren Anwendungsjahre ist das Phänomen nicht bekannt.³⁴³ Zwar enthalten die Regelungen zur rechtsverbindlichen Rückgabebezug bislang nicht ausdrücklich die Voraussetzung der Ansässigkeit der Leihgebenden im Ausland. Dies ergibt sich jedoch aus dem **Regelungszweck** der rechtsverbindlichen Rückgabebezug sowie der Gesetzgebungshistorie, wonach das Instrument ausdrücklich zur Förderung und Intensivierung des internationalen Kulturgutaustausches geschaffen wurde und die hier-

³⁴⁰ Weitere 21 % nennen die konkreten Rechtswirkungen der rechtsverbindlichen Rückgabebezug (Schutz vor Klagen, Pfändungen) als Hauptmotivation für die Nutzung. Immerhin 12 % glauben, die Hauptmotivation der Leihgebenden liege vor allem in der Wirkung des § 76 Absatz 1 Nummer 2 KGSG – dem Schutz vor Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes.

³⁴¹ So etwa bekannt für die Russische Föderation und die Tschechische Republik.

³⁴² Insbesondere zur Bestimmung des Versicherungswertes.

³⁴³ Möglicherweise handelt es sich um einen Nachhall der Diskussionen rund um die Novellierung des Kulturgutschutzrechts durch das Kulturgutschutzgesetz. Seinerzeit war durch vielfache mediale Berichterstattung der (gänzlich unzutreffende) Eindruck entstanden, der Gesetzgeber plane mit Hilfe der novellierten Regelungen die massenhafte Eintragung privaten Kunstbesitzes in die Verzeichnisse nationalen Kulturgutes.

mit verbundene (temporäre) Zurückstellung des grundgesetzlich verbrieften Justizgewährungsanspruches mit diesem übergeordneten Zweck begründet und gerechtfertigt werden konnte.³⁴⁴ Dementsprechend wurde das Antragsrecht für die rechtsverbindliche Rückgabezusage ausschließlich der im Inland ansässigen leihnehmende Einrichtung zugewiesen – diese wickelt das Verfahren mit den deutschen Behörden zugunsten der im Ausland ansässigen Leihgebenden ab und entlastet diese damit von einer grenzüberschreitenden Behördenkommunikation. Hieran hat sich auch im Rahmen der Neufassung der Vorschriften durch das KGSG nichts geändert.³⁴⁵ Rechtsverbindliche Rückgabezusagen bleiben vor diesem Hintergrund Leihgebenden mit Sitz im Ausland vorbehalten.³⁴⁶ Soweit es inländischen Eigentümerinnen und Eigentümern um die Absicherung ihrer Leihgaben z.B. gegen eine Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes geht, steht hierfür im Kulturgutschutzgesetz grundsätzlich die Möglichkeit eines Negativattestverfahrens bereit.³⁴⁷

(3) Rechtsklarheit und Rechtssicherheit

Hinsichtlich der beabsichtigten Förderung der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit durch die mit dem Kulturgutschutzgesetz eingeführten Spezifikation der rechtsverbindlichen Rückgabezusage (insbesondere erweiterter sachlicher Anwendungsbereich, Erteilungszuständigkeiten, Geltungsdauer, Möglichkeit der Verlängerung) lässt das Ergebnis der Erhebung kein eindeutiges Fazit zu, da ein **Großteil der Befragten keine Bewertung** abgab. Bei den *Kulturgut bewahrenden Einrichtungen* betrifft dies 83 % der Antwortenden (n = 191). Rund 11 % bestätigen eine Erhöhung der Rechtsklarheit, etwa 6 % verneinen diese. Als Begründung für die Verneinung wird insoweit genannt, dass auch zuvor keine Unsicherheit bestanden habe bzw. dass jeder Einzelfall ohnehin einer individuellen Prüfung unterzogen werden müsse.

Auch die befragten *Landeskulturverwaltungen* (n = 16) gaben zur Hälfte keine Einschätzung ab. Ein weiteres knappes Drittel urteilte unter den **Aspekten Anwendungsbereich und Zuständigkeit** bestätigend, der Rest verneinend³⁴⁸. Die **Aspekte Geltungsdauer und Verlängerungsoption** schnitten besser ab: Insoweit bestätigten die Hälfte aller befragten Landeskulturverwaltungen eine Erhöhung der Rechtssicherheit.

³⁴⁴ Vgl. die Begründung zu Artikel 2 Nummer 3 des Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung (Kulturgutsicherungsgesetz - KultgutSiG) vom 26. Mai 1998, Bundestagsdrucksache 13/10789, S. 10.

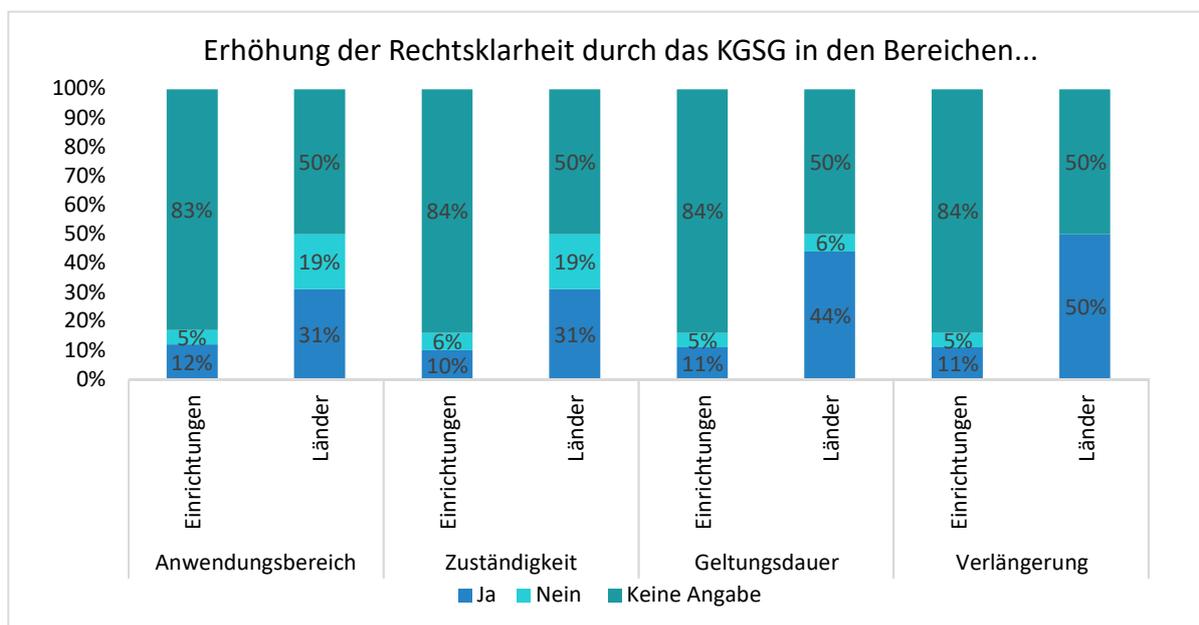
³⁴⁵ So heißt es in der Begründung zu § 74 KGSG: "[...] Ein direkter Kontakt zwischen Verleiher im Ausland und der betreffenden Kulturgutschutzbehörde des jeweiligen Landes ist weder erforderlich, noch vorgesehen."

³⁴⁶ Siehe auch Nomos-Kommentar zum KGSG/Weller, 1. Aufl. 2021, § 74 Rn. 6.

³⁴⁷ Dazu oben Seite 40 ff. (Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit - Negativattest).

³⁴⁸ Wie bei den verneinenden Antworten der Einrichtungen wurde als Begründung insbesondere darauf verwiesen, dass zuvor keine Unsicherheiten bestanden hätten.

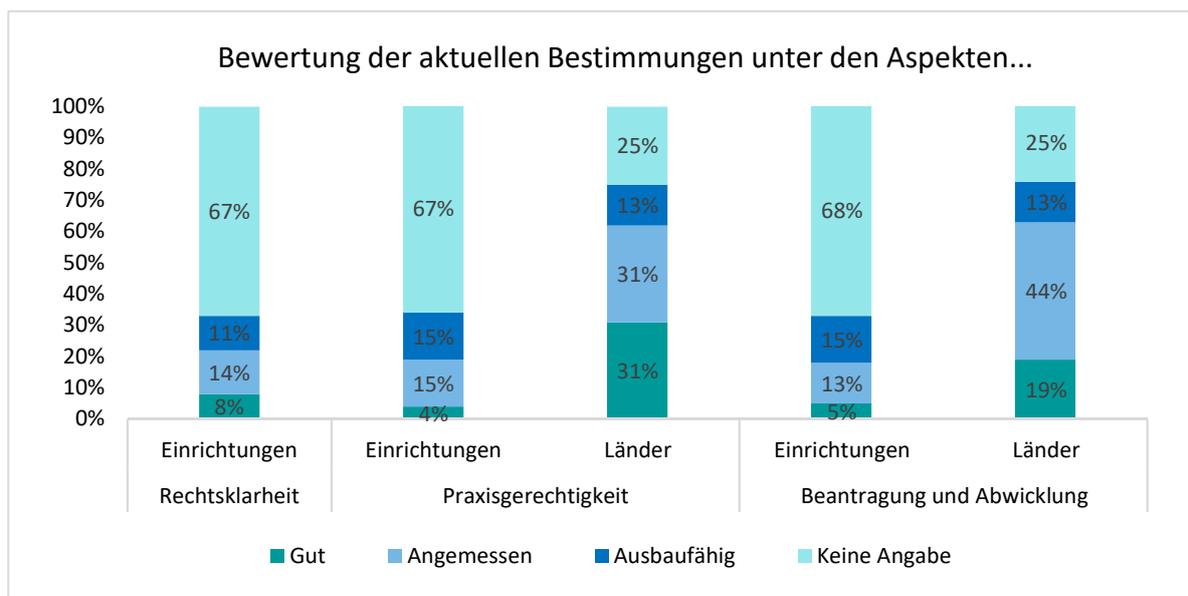
Abbildung 21 - Erhöhung der Rechtsklarheit durch Maßnahmen des KGSG



Für die **Bewertung der aktuell bestehen Bestimmungen** zur rechtsverbindlichen Rückgabezusage unter den Aspekten **Rechtsklarheit, Praxisgerechtigkeit und Verfahrensgestaltung** ergibt sich im Bereich der *Kulturgut bewahrenden Einrichtungen* ein ähnliches Bild: Knapp 70 % der antwortenden Einrichtungen (n = 191) gaben keine Bewertung ab. 18 - 22 % bewerten die aktuellen Regelungen im Hinblick auf die genannten Aspekte als gut oder angemessen und 11 - 15 % als noch ausbaufähig.

Bei den *Kulturverwaltungen* gab ein Viertel keine Bewertung ab, zwei Drittel beurteilen die aktuellen Bestimmungen unter den vorgenannten Aspekten als gut oder angemessen, 13 % sahen Optimierungspotenzial.³⁴⁹

Abbildung 22 - Bewertung der aktuellen Bestimmungen zur rechtsverbindlichen Rückgabezusage



³⁴⁹ Zum Aspekt der Rechtsklarheit wurden die Landeskulturverwaltungen nicht gesondert befragt.

cc) Erfüllungsaufwand

Das Kulturgutschutzgesetz hat am gewohnten Antragsverfahren aus Sicht der antragstellenden Einrichtungen nichts geändert. Dagegen sind auf Seiten der Verwaltung Zuständigkeiten für Anträge von Bundeseinrichtungen auf die Länder übertragen worden. Damit ergeben sich trotz insgesamt stabiler Fallzahlen für die Verwaltung Aufwandsverschiebungen im Vergleich von alter und neuer Rechtslage. Der im Rahmen der aktuellen Erhebung ermittelte Erfüllungsaufwand ist deshalb nicht mit dem durch das Kulturgutschutzgesetz hervorgerufenen Mehr- oder Minderaufwand (Saldo) identisch.

Die Nachmessung des Erfüllungsaufwandes im Rahmen der aktuellen Befragung hat bei gleichbleibenden Fallzahlen von etwa 340 Anträgen pro Jahr für die **Verwaltung** (Länder), einen **Mehraufwand von 7 Tsd. Euro pro Jahr** ergeben. Für den Bund stellt sich die teilweise Aufgabenverschiebung dagegen im Ergebnis **aufwandsreduzierend** dar (**-3 Tsd. Euro pro Jahr**).

Für die beantragenden **Kulturgut bewahrenden Einrichtungen** ergibt sich durch die gesetzlichen Neugestaltungen **kein messbarer Mehraufwand**.

Die Details ergeben sich aus nachstehender Tabelle.

Tabelle 21 - Jährlicher Erfüllungsaufwand rechtsverbindliche Rückgabebzusagen

Adressaten/ Vorgaben	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Erfüllungsaufwand jährlich (in Tsd. Euro)
Verwaltung				
Länder	340	120	35,80*	25 davon Mehraufwand: 7
Bund	340	30	35,70**	6 davon Mehraufwand: -3
Wirtschaft (Kulturgut bewahrende Einrichtungen)	340	300	50,50***	86 davon Mehraufwand: 0

* Durchschnittslohnsatz Land

** Gehobener Dienst Bund

*** WZ 2008 R91 – Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten, hohes Qualifikationsniveau.

dd) Fazit und Empfehlung

Aufgrund der Zurückhaltung der Antwortenden bei der Bewertung der neugeschaffenen Bestimmungen und der bestehenden Regelungen sind **Anwendungsprobleme**, die ein unmittelbares gesetzgebendes Handeln erforderlich machen würden, **nicht ersichtlich geworden**. Insbesondere stellt die durch das Kulturgutschutzgesetz aus verfassungsrechtlichen Überlegungen³⁵⁰ heraus verbindlich eingeführte Höchstgewährungsdauer von maximal vier Jahren (§§ 73 Absatz 1, 75 Absatz 1 KGSG) nach

³⁵⁰ Vgl. dazu Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 3. Februar 2016, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 114 – Begrenzung der Einschränkung des Justizgewährungsanspruches auf eine festgelegte Höchstdauer.

den Ergebnissen der Befragung keine relevante praktische Hürde für leihnehmende Einrichtungen im Bundesgebiet dar.³⁵¹

Von einigen Befragten wurde jedoch auf den Sinn und Zweck der rechtsverbindlichen Rückgabebezug als Instrument des internationalen Kulturaustausches hingewiesen. Zur **Klarstellung des persönlichen Anwendungsbereichs** der Bestimmungen wurde angeregt, einen ausdrücklichen Hinweis in das Gesetz aufzunehmen, wonach die rechtsverbindliche Rückgabebezug nur zugunsten von Leihgebenden mit (Wohn-)Sitz im Ausland gewährt werden kann. Eine solche Änderung hätte allerdings rein klarstellende Wirkung, sodass hierfür kein dringender Bedarf besteht. Sie kann auch durch entsprechende Hinweise erzielt werden. Gleiches gilt ggf. für etwaige weitere, aufgrund der Praxiserfahrung als hilfreich erachtete Präzisierungen.

Im Hinblick auf die aus der aktuellen Befragung hervorgegangenen Angaben zum zeitlichen Aufwand der Beantragung sollte in Rücksprache mit den Landesbehörden und den Verbänden der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen geklärt werden, ob Bedarf für eine zentrale Anleitung besteht, mit deren Hilfe Einrichtungen mit geringer Antragsfrequenz und/ oder regelmäßiger Personalrotation bei der effizienten Antragsvorbereitung und -einreichung unterstützt werden können.

b) Zusicherung der Nichteintragung, § 10 Absatz 7 KGSG

aa) Hintergrund

Die Aufnahme von § 10 Absatz 7 KGSG erfolgte im parlamentarischen Verfahren ergänzend zur Rückkehrregelung des § 10 Absatzes 1³⁵² und zur rechtsverbindlichen Rückgabebezug³⁵³ im Interesse der deutschen Museen und Ausstellungshäuser sowie von im Ausland lebenden Sammlerinnen und Sammlern im Rahmen des grenzüberschreitenden Leihverkehrs. Die Zusicherungsmöglichkeit soll den grenzüberschreitenden Kulturaustausch fördern, indem sie – anders als die rechtsverbindliche Rückgabebezug – zwar keine befristete Immunität gegen Ansprüche Dritter sowie gegen Sicherstellungs- und Vollstreckungsmaßnahmen, dafür aber eine zeitlich unbegrenzte, verbindliche Zusicherung der Nichteintragung in die Verzeichnisse national wertvollen Kulturgutes ermöglicht. Konsequenterweise enthält die Vorschrift eine Übergangsregelung, wonach die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Kulturgutschutzgesetzes im August 2016 bereits im Rahmen des internationalen Leihverkehrs im Bundesgebiet befindlichen Kulturgüter von Leihgeberinnen und Leihgebern mit Sitz im Ausland ex lege eine entsprechende Befreiung von den Eintragungsbestimmungen erhielten. Die Zusicherung nach Absatz 7 ist zur Regelung des § 10 Absatz 1 KGSG (Rückkehrfälle) subsidiär.³⁵⁴

bb) Anwendungserfahrungen

Die Zusicherung der Nichteintragung wird bislang vergleichsweise wenig angefragt. Im Beobachtungszeitraum wurde diese Form der Leihgebersicherung **35 Mal gewährt**.³⁵⁵ Grund für die geringe praktische Bedeutung der Zusicherung im Beobachtungszeitraum dürfte neben der Existenz der seit mehr

³⁵¹ Von 64 Antwortenden gab nur eine Person das Scheitern einer Leihgabe aus diesem Grund im Betrachtungszeitraum an.

³⁵² Siehe oben Seite 38 ff. (Eintragungsverzicht bei Rückkehr).

³⁵³ Siehe zuvor Seite 122 ff. (Rechtsverbindliche Rückgabebezug im internationalen Leihverkehr, §§ 73 ff. KGSG)

³⁵⁴ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Kultur und Medien vom 22. Juni 2016, Bundestagsdrucksache 18/8908, S. 88.

³⁵⁵ Darüber hinaus wurde diese Sicherungsform noch weitere acht Mal angefragt, aber letztlich nicht beantragt. Grund hierfür war insbesondere die Möglichkeit der rechtsverbindlichen Rückgabebezug, die die Belange der Leihgeber in den konkreten Fällen (besser) abdeckte.

als 20 Jahren etablierten rechtsverbindlichen Rückgabezusage der noch geringe Bekanntheitsgrad der Zusicherung sein: Von 195 befragten *Einrichtungen* gaben weniger als 30% an, die Zusicherungsmöglichkeit zu kennen, knapp der Hälfte war sie dagegen unbekannt, ein Viertel machte hierzu keine Angabe.

Entsprechend der niedrigen Gesamtfallzahl erklärten die informierten Einrichtungen weit überwiegend, selbst noch keine Anfrage für das Sicherungsinstrument oder einen entsprechenden Antrag gestellt zu haben. Als Grund wurde mehrheitlich darauf verwiesen, dass kein Bedarf bestanden habe bzw. die Leihgebenden hieran nicht interessiert gewesen seien. Teilweise wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass die rechtsverbindliche Rückgabezusage die Interessen der Leihgebenden in der Regel ausreichend abdecke.

cc) Erfüllungsaufwand

Die Zusicherungsvariante ist durch das Kulturgutschutzgesetz neu eingeführt worden, weshalb der aus ihr resultierende Erfüllungsaufwand vollumfänglich als neu einzustufen ist. Die Nachmessung ergab für die **Verwaltung** (Länder) einen Erfüllungsaufwand von etwa **1 Tsd. Euro pro Jahr**, für die antragstellenden **Kulturgut bewahrenden Einrichtungen** einen Aufwand von etwa **4 Tsd. Euro im Jahr**.

Infolge ihrer nachträglichen Aufnahme erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens bestand für diese Vorgabe keine Ex-ante-Schätzung.

Tabelle 22 - Erfüllungsaufwand Zusicherung der Nichteintragung, § 10 Absatz 7 KGSG

Adressaten	Fallzahl pro Jahr	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Erfüllungsaufwand jährlich (in Tsd. Euro)
Verwaltung (Länder)	7	180	58,10*	1
Wirtschaft (Kulturgut bewahrende Einrichtungen)	7	960	34,30**	4

* Höherer Dienst Länder

** WZ 2008 R91 – Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten, Durchschnittslohnsatz.

Auffällig ist der hohe Zeitaufwand von 16 Stunden pro Vorgang, den die Einrichtungen für die Beantragung der Zusicherung angegeben haben. Erklären lässt sich dies zum einen damit, dass die Zusicherungsoption bei den Einrichtungen kaum praktiziert ist und daher eine entsprechende Beantragungsroutine fehlt und zum anderen damit, dass nur wenige Erfahrungswerte in die hiesige Erhebung einfließen konnten. Auch ist davon auszugehen, dass in die hohen Zeitwerte mehrfache Rückkommunikationen mit den Leihgebenden eingeflossen sind, etwa wenn von der zunächst angestrebten rechtsverbindlichen Rückgabezusage auf die Beantragung einer Zusicherung umgeschwenkt werden sollte.

dd) Fazit und Empfehlung

Die Zusicherung nach § 10 Absatz 7 KGSG, die auf die Garantie der Nichteintragung abzielt, ist vor allem dann eine Option, wenn die **Leihdauer die gesetzliche Höchstdauer einer rechtsverbindlichen Rückgabezusage überschreitet**. Dass sie in der Praxis wenig zur Anwendung gelangt, scheint insbesondere auf die nachfolgenden Faktoren zurückzugehen:

- Geringer Bekanntheitsgrad,
- Umfassendere und zeitlich ausreichende Absicherung durch rechtsverbindliche Rückgabezusage und
- geringer Bedarf der Leihgebenden selbst bei längerfristiger Leihdauer.

Da die Zusicherung der Nichteintragung auch als Reaktion auf die anhaltenden Diskussionen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens über die Auswirkungen der Gesetzesnovelle auf die Eintragungspraxis geschaffen wurde, ist die geringe Nachfrage der ersten fünf Anwendungsjahre keineswegs ein negatives Zeichen. Dies umso weniger, als gleichzeitig die allgemeine Bereitschaft zur Überlassung von Leihgaben nach den Angaben der befragten Einrichtungen seit dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes keine wesentlichen Änderungen erfahren hat³⁵⁶ und auch die Zahlen der rechtsverbindlichen Rückgabezusage seit Jahren auf ein stabiles Niveau hochkarätigen internationalen Leihverkehrs hinweisen.

Auch wenn die Wirkungsweise der international bekannteren rechtsverbindlichen Rückgabezusage in den meisten Fällen den Bedürfnissen der Leihgebenden entspricht, kann die Zusicherung der Nichteintragung nach § 10 Absatz 7 KGSG im Einzelfall jene Lücke schließen, die sich aus der rechtsstaatlich gebotenen³⁵⁷ zeitlichen Begrenzung der rechtsverbindlichen Rückgabezusage ergibt. Als ergänzendes Angebot an Leihgebende, gerade solche, die zu längerfristigen Leihgaben bereit sind, sollte sie daher aufrechterhalten werden.

³⁵⁶ Siehe dazu oben Seite 36 (§ 6 Absatz 2 KGSG – Temporärer Schutzstatus für Leihgaben, Leihgabebereitschaft).

³⁵⁷ Siehe dazu Nomos-Kommentar zum KGSG/ *Weller*, 1. Aufl. 2021, § 75 Rn. 4.

Teil 3 Anhänge

A. Übersichten zum Erfüllungsaufwand

Hinweise:

- Gesamtkosten je Vorgabe von weniger als 500 Euro werden in den Übersichten gerundet als Null ausgewiesen.
- Etwaige Abweichungen der Saldowerte von Einzelwerten sind rundungsbedingt.

I. Einzelaufstellungen Wirtschaft

Tabelle W 1 Handel

Lfd. Nr.	Vorgabe	KGSG	Fälle pro Jahr	Aufwand in Tsd. EUR pro Jahr	Mehr-/ Minderaufwand durch KGSG in Tsd. Euro pro Jahr
1.	Antrag auf Feststellung der Nichteintragsfähigkeit	§ 14 Abs. 7	5	1	1
2.	Antrag auf Ausfuhrgenehmigung nach Alters- und Wertgrenzen für Drittstaat*	§ 24 Abs. 1 Nr. 1	1.097	138	0
3.	Antrag auf Ausfuhrgenehmigung nach Alters- und Wertgrenzen für Mitgliedstaat	§ 24 Abs. 1 Nr. 2	655	82	82
4.	Einfuhr - Nachweis der Rechtmäßigkeit	§ 30	5.000	1.257	1.257
5.	Gewerbliche Sorgfaltspflichten	§§ 42 ff.	210.000	3.798	3.798
6.	Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten	§ 45	210.000	183	110
Saldo Handel					+ 5.248

* Entspricht unmittelbar anzuwendender VO (EG) Nr. 116/2009. Aufwand resultiert nicht aus KGSG.

Tabelle W 2 Kulturgut bewahrende Einrichtungen

Lfd. Nr.	Vorgabe	KGSG	Fälle pro Jahr	Aufwand in Tsd. EUR pro Jahr	Mehr-/ Minderaufwand durch KGSG in Tsd. Euro pro Jahr
1.	Zustimmung temporäre Unterschutzstellung als Leihgebende Einrichtung	§ 6 Abs. 2 Satz 1	112	0	0
2.	Unterrichtung über temporäre Schutzoption als Leihnehmende Einrichtung	§ 6 Abs. 2 Satz 3	575	5	5
3.	Antrag auf Zusicherung bei Rückkehr	§ 10 Abs. 1	0	0	0
4.	Antrag auf Zusicherung Leihverkehr	§ 10 Abs. 7	7	4	4
5.	Antrag Ausfuhrgenehmigung nationales Kulturgut in Drittstaat	§ 22 Abs. 1	81	20	19
6.	Antrag Ausfuhrgenehmigung nationales Kulturgut in Mitgliedstaat	§ 22 Abs. 1	87	22	21
7.	Antrag Ausfuhrgenehmigung nach Alters- und Wertgrenzen in Mitgliedstaat	§ 24 Abs. 1 Nr. 2	65	10	10
8.	Antrag allgemeine offene Ausfuhrgenehmigung für Drittstaaten	§ 25	57	6	6

Lfd. Nr.	Vorgabe	KGSG	Fälle pro Jahr	Aufwand in Tsd. EUR pro Jahr	Mehr-/ Minderaufwand durch KGSG in Tsd. Euro pro Jahr
9.	Antrag allgemeine offene Ausfuhrgenehmigung für Mitgliedstaaten	§ 25	72	7	7
10.	Antrag rechtsverbindliche Rückgabebezug	§ 73 f.	340	86	0
Einsparung					
11.	Antrag Ausfuhrgenehmigung nach Alters- und Wertgrenzen in Drittstaat*	VO (EG) Nr. 116/2009	108	16	-151
Saldo Einrichtungen					-79

* Der entstehende Aufwand resultiert nicht aus KGSG, jedoch haben Maßnahmen des KGSG (Einführung allgemeine offene Genehmigung, § 25 KGSG) zur Befreiung von Einzelgenehmigungserfordernissen nach dieser Bestimmung geführt. Daher fließen sie in die Gesamtberechnung des Saldos des KGSG mit ein.

Tabelle W 3 Berufsmusiker/innen

Lfd. Nr.	Vorgabe	KGSG	Fälle pro Jahr	Aufwand in Tsd. EUR pro Jahr	Mehr-/ Minderaufwand durch KGSG in Tsd. Euro pro Jahr
1.	Antrag spezifische offene Genehmigung für Drittstaaten	§ 26	163	48	48
2.	Antrag spezifische offene Genehmigung für Mitgliedstaaten	§ 26	131	39	39
Einsparungen (durch Fallzahlenreduktion Einzelausfuhrgenehmigungen)					
Zahlen zu den vor Inkrafttreten des KGSG auf Berufsmusiker/innen entfallende Einzelausfuhrgenehmigungen in Drittstaaten (VO (EU) Nr. 116/2009, § 24 Abs. 1 Nr. 1 KGSG) liegen nicht vor, sodass sich infolge der Einführung der spezifischen offenen Genehmigung für Drittstaaten (oben Ziffer 1) eingetretene Einsparungen nicht beziffern lassen (vgl. Spezifische offene Genehmigung - § 26 KGSG, Seite 72). Das Saldoergebnis wird daher nachstehend in eckigen Klammern ausgewiesen.					
Saldo Berufsmusiker/innen					[+87]

II. Einzelaufstellung Bürgerinnen und Bürger

Tabelle Bürgerinnen und Bürger

Lfd. Nr.	Vorgabe	KGSG	Fälle pro Jahr	Aufwand pro Jahr		Mehr-/ Minderaufwand durch KGSG pro Jahr	
				in Stunden	Sachkosten in Tsd. EUR	in Stunden	Sachkosten in Tsd. EUR
1.	Zustimmung temporäre Schutzoption Leihgeber	§ 6 Abs. 2 Satz 1	262	17	0	17	0
2.	Widerruf der Zustimmung	§ 6 Abs. 2 Satz 2	0	0	0	0	0
3.	Mitteilung über Änderung des Verzeichnisses über Ortswechsel	§ 11	2	0	0	0	0
4.	Antrag auf Löschung der Eintragung	§ 13 Abs. 1, 2	1	1	0	0	0
5.	Mitwirkung am Eintragungsverfahren	§§ 14, 15				0	1
6.	Antrag auf Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit	§ 14 Abs. 7	23	69	0	69	0
7.	Antrag Ausfuhrgenehmigung für nationales Kulturgut für Drittstaat	§ 22 Abs. 1	2	10	0	10	0
8.	Antrag Ausfuhrgenehmigung für nationales Kulturgut für Mitgliedstaat	§ 22 Abs. 1	2	10	0	10	0
9.	Antrag dauerhafte Ausfuhrgenehmigung für nationales Kulturgut	§ 23	0	0	0	0	0
10.	Antrag Ankaufverfahren	§ 23 Abs. 6-8	0	0	0	0	0
11.	Antrag Ausfuhrgenehmigung nach Alters- und Wertgrenzen für Drittstaat*	§ 24 Abs. 1 Nr. 1	149	447	0	0	0
12.	Antrag Ausfuhrgenehmigung nach Alters- und Wertgrenzen für Mitgliedstaat	§ 24 Abs. 1 Nr. 2	89	267	0	267	0
13.	Antrag spezifische offene Ausfuhrgenehmigung für Mitgliedstaaten	§ 26	4	18	0	18	0
14.	Antrag spezifische offene Ausfuhrgenehmigung für Drittstaaten	§ 26	4	18	0	18	0
15.	Einfuhr - Nachweis der Rechtmäßigkeit	§ 30	4.000	24.000	0	24.000	0
16.	Allgemeine Sorgfaltspflichten	§ 41		0	16	0	16
Saldo Bürgerinnen und Bürger						+ 24.409	+ 17

III. Einzelaufstellungen Verwaltung

Tabelle V 1 Bund

Lfd. Nr.	Vorgabe	KGSG	Fälle pro Jahr	Aufwand in Tsd. EUR pro Jahr	Mehr-/ Minderaufwand durch KGSG in Tsd. Euro pro Jahr
1.	Zentrale Stelle EU-Rückgabe (Sichtung und Kommunikation)	§ 3 Abs. 2	55	1	1
2.	Internetportal zum Kulturgutschutz	§ 4 Abs. 1	1	54	32
3.	Verwaltungsausschuss	§ 4 Abs. 3	1	1	1
4.	Mitwirkung Berufung Sachverständige der Länder	§ 14 Abs. 3	3	0	0
5.	Genehmigung der dauerhaften Ausfuhr von nationalem Kulturgut	§ 23 Abs. 1 bis 5	-	-	5
6.	Berufung Sachverständige des Bundes	§ 23 Abs. 4 § 14 Abs. 2	1	0	0
7.	Rückgabeunterstützung EU	§ 62 Abs. 1	5	1	1
8.	Rückgabeunterstützung Drittstaaten	§ 62 Abs. 2	11	4	-1
9.	Rückgabeforderungen gegen EU-Mitgliedstaat	§ 69	1	1	1
10.	Rückgabeforderungen gegen UNESCO-Vertragsstaat	§ 70	0	0	0
11.	Mitwirkung Erteilung der rechtsverbindlichen Rückgabезusage	§§ 73, 74	340	6	2
12.	Kontrollstelle Datenschutz	§ 79 Abs. 3	-	-	-
13.	Mitwirkung der Zollbehörden bei der Überwachung der Ein- und Ausfuhr von Kulturgut einschließlich Sicherung der Durchführung	§ 81	2.800	132 [271]*	80 [159]*
Einsparungen (durch Aufgabenwegfall/-übertragung)					
14.	Genehmigung der vorübergehenden Ausfuhr national wertvollen Kulturgutes (jetzt: Länder, § 22 KGSG)	§ 1 Abs. 4, § 5 KultgSchG	-7	0	-4
15.	Gesamtverzeichnis national wertvollen Kulturgutes (entfallen)	§ 6 Abs. 2 KultgSchG	-0,2	0	-7
16.	Erteilung der Rechtsverbindlichen Rückgabезusage für Bundeseinrichtungen (jetzt: Länder, § 73 ff. KGSG)	§ 20 Abs.1 Satz 2 KultgSchG	90	0	-5
Saldo Bund**					+105

* Das Statistische Bundesamt berechnet im Zuge der Nachmessung des Erfüllungsaufwandes auch den Aufwand der Zollverwaltung nach den einheitlichen Lohnkostensätzen der Bundesverwaltung (siehe Abschnitt B. III – Erfüllungsaufwand). Die Personalkostensätze des BMF-Rundschreibens zu Personalkosten, Sachkosten und Kalkulationszinssätzen in der Bundesverwaltung 2014 nebst Gemeinkostenzuschlag (https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/personalkosten-saetze.html) führen dagegen aufgrund abweichender Sätze zu einem höheren Erfüllungsmehraufwand. Der Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz v. 16. Januar 2019, Bundestagsdrucksache 19/7145, S. 48 ff.) hat diesen höheren Wert ausgewiesen. Er wird hier in Klammern dargestellt. Beiden Berechnungen liegen im Übrigen die gleichen Parameter zu Grunde.

** Abweichungen der Summe sind bedingt durch die gerundete Darstellung der Einzelwerte.

Tabelle V 2 Länder

Lfd. Nr.	Vorgabe	KGSG	Fälle pro Jahr	Aufwand in Tsd. EUR pro Jahr	Mehr-/ Minderaufwand durch KGSG in Tsd. Euro pro Jahr
1.	Verwaltungsausschuss	§ 4 Abs. 3	1	6	6
2.	Verarbeitung Zustimmung Leihgeber	§ 6 Abs. 2 S. 1	374	13	13
3.	Nachträgliche Eintragung	§ 8 Abs. 2	1	5	5
4.	Zusicherung Nichteintragung nach Rückkehr	§ 10 Abs. 1	0	0	0
5.	Zusicherung Leihverkehr	§ 10 Abs. 7	7	1	1
6.	Verzeichnisänderung bei Ortswechsel	§ 11	2	0	0
7.	Löschungsverfahren Eintragung	§ 13 Abs. 1, 2	1	1	0
8.	Eintragungsverfahren (materielle Prüfung)	§ 14	5	6	-35
9.	(Folge)Berufungen Sachverständige	§ 14 Abs. 2	16	5	5
10.	Negativattest mit Beteiligung Sachverständigenausschuss	§ 14 Abs. 7	23	14	14
11.	Negativattest ohne Beteiligung Sachverständigenausschuss	§ 14 Abs. 7	5	2	2
12.	Publikation Einleitung eines Eintragungsverfahrens national wertvolles Kulturgut	§ 17 Abs. 1	5	1	-4
13.	Publikation Eintragung in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes	§ 17 Abs. 1	3	0	-3
14.	Publikation Beendigung eines Eintragungsverfahrens national wertvolles Kulturgut	§ 17 Abs. 1	2	0	0
15.	Ausfuhrgenehmigung nationales Kulturgut für Drittstaat	§ 22	83	3	3
16.	Ausfuhrgenehmigung nationales Kulturgut für Mitgliedstaat	§ 22	89	3	3
17.	Ankaufsprüfverfahren	§ 23 Abs. 6 bis 8	0	0	0
18.	Ausfuhrgenehmigung nach Alters- und Wertgrenzen für Drittstaat*	§ 24 Abs. 1 Nr. 1	1.354	65	0
19.	Ausfuhrgenehmigung nach Alters- und Wertgrenzen für Mitgliedstaat	§ 24 Abs. 1 Nr. 2	809	39	39
20.	Allgemeine offene Ausfuhrgenehmigung für Drittstaaten	§ 25	57	2	2
21.	Allgemeine offene Ausfuhrgenehmigung für Mitgliedstaaten	§ 25	72	3	3
22.	Spezifische offene Ausfuhrgenehmigung für Drittstaaten	§ 26	166	6	6
23.	Spezifische offene Ausfuhrgenehmigung für Mitgliedstaaten	§ 26	134	5	5
24.	Benemmensherstellung bei kirchlicher Erteilung der Ausfuhrgenehmigung für nationales Kulturgut	§ 27 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2	1	0	0

Lfd. Nr.	Vorgabe	KGSG	Fälle pro Jahr	Aufwand in Tsd. EUR pro Jahr	Mehr-/ Minderaufwand durch KGSG in Tsd. Euro pro Jahr
25.	Feststellung der Genehmigungsbefreiung für die Binnenmarktausfuhr von kirchlichem Kulturgut	§ 27 Abs. 3	1	0	0
26.	Sicherstellungsverfahren	§§ 33 bis 36	70	46	46
27.	Einziehung sichergestellten Kulturgutes	§§ 37 und 38	0	0	0
28.	Mitteilung an Gewerbeaufsicht	§ 47	0	0	0
29.	Abnahme der eidesstattlichen Versicherung	§ 52 Abs. 2 Satz 3	1	0	0
30.	Aufgaben im Kontext der Kulturgutrückgabe	§ 61	11	3	1
31.	Rechtsverbindliche Rückgabezusage	§§ 73, 74	340	25	7
32.	Mitteilungen an Zollbehörden	§ 81 Abs. 5	63	2	2
33.	Bußgeldverfahren	§ 84	1	0	0
34.	Zustimmung zur Verwertung	§ 86 Abs. 1	0	0	0
Saldo Länder**					+ 122

* Entspricht unmittelbar anzuwendender VO (EG) Nr. 116/2009. Aufwand resultiert nicht aus KGSG.

** Abweichungen der Summe sind bedingt durch die gerundete Darstellung der Einzelwerte.

B. Übersicht der Befragungsinhalte

Tabelle Befragungsinhalte thematische Inhalte der Befragung nach Befragungsgruppen

Themen	KGSG	Handel	Einrichtungen	Sammler/ innen	Musiker/ innen	Länder	Ermittlungs- behörden	Zoll	AA, BKM
Abwanderungsschutz									
Gesetzliche Unterschutzstellung öffentlicher Sammlungen	§ 6 Abs. 1		x				x		
Vorübergehende Unterschutzstellung von Leihgaben nach Zustimmung	§ 6 Abs. 2		x	x		x			
Zusicherung der Nichteintragung in Rückkehrfällen	§ 10 Abs. 1		x	x		x			
Feststellung der Nichteintragungsfähigkeit (Negativattest)	§ 14 Abs. 7	x		x		x			
Katalog der Ausfuhrverbote	§ 21					x	x		
Ausfuhrgenehmigungen	§§ 22 ff.	x	x	x	x	x	x	x	
Bekämpfung des illegalen Kulturguthandels									
Einfuhrbestimmungen	§§ 28 ff.	x	x	x		x	x	x	
Sorgfalts- und Aufzeichnungspflichten	§§ 41 ff.	x		x		x	x		
Stärkung des UNESCO-Übereinkommens zum Kulturgutschutz von 1970									
Sicherstellungsmöglichkeiten	§§ 33 ff.					x	x		x
Rückgabevoraussetzungen	§§ 49 ff.					x	x		x
(Internationaler) Leihverkehr									
Allgemein			x	x					
Zusicherung der Nichteintragung für Leihgaben aus dem Ausland	§ 10 Abs. 7		x			x			
Rechtsverbindliche Rückgabebzusage	§§ 73 ff.		x			x			x
Sonstiges									
Informationsquellen und Arbeitshilfen des Bundes und der Länder zum Gesetz		x	x	x	x	x	x	x	
Erfahrungen mit Expertenbeteiligungen						x	x		
Nicht personenbezogene Angaben zum Hintergrund der Teilnehmenden		x	x	x					

C. Übersicht der wesentlichen Empfehlungen

Tabelle Empfehlungen Übersicht empfohlener Maßnahmen nach Regelungszusammenhang

KGSG	Kontext	Empfehlung
§ 6 Absatz 2	Temporärer Schutzstatus für Leihgaben	Effektivierung von Modus und Mitteln der Unterrichtung, um bei minimaler Belastung der Einrichtungen möglichst viele Leihgebende zu erreichen. Dazu soll die Verbreitung bereits vorhandener Informationsangebote und Musterunterrichtungen weiter gefördert werden. Für Leihgaben aus Altverträgen sollen Modi der vereinfachten (ggf. öffentlichen) Unterrichtung entwickelt und empfohlen werden.
§ 10 Absatz 1	Zusicherung der Nicht-eintragung bei Rückkehr	Mangels praktischen Bedürfnisses kann eine Streichung der Regelung erwogen werden.
§ 14 Absatz 7	Negativattest	Eine zeitliche Befristung des Negativattests für die Zukunft kann erwogen werden. Die Zulässigkeitshürden sollen beibehalten, jedoch der Begriff des „berechtigten Interesses“ durch entsprechende Hinweise für die Praxis präzisiert werden.
§§ 22 – 25	Ausfuhrbestimmungen	Für nationale Kulturgüter im Sinne von § 6 Absatz 1 Nummer 2 und 3 KGSG sollte der Bedarf für eine zeitliche Flexibilisierung der Ausfuhrbestimmungen (§ 22 i.V.m. § 2 Absatz 1 Nummer 18 a KGSG) im Kontext besonderer internationaler Einrichtungskoooperationen geprüft werden. Bezüglich des Anwendungsbereichs von § 23 KGSG kann vor dem Hintergrund der bestehenden systematischen Ausgestaltung der Vorschrift ihre auch ausdrückliche Begrenzung auf Kulturgüter im Sinne von § 6 Absatz 1 Nummer 1 KGSG (national wertvolles Kulturgut) erwogen werden.
§§ 28, 30, 32	Einfuhrbestimmungen	Die zusätzliche Vereinfachung der Verfahrensabläufe durch ein für alle Genehmigungsbehörden einheitliches, digitales und nutzerfreundliches Online-Antragsverfahren (im Pilotbetrieb seit dem 2. August 2021) wird angestrebt. Im Zuge der neuen EU-Einfuhrbestimmungen für Kulturgut nach Verordnung (EU) 2019/880 hat eine Überprüfung des nationalen Rechts auf notwendige Angleichung an die EU-Bestimmungen zu erfolgen. Dabei sollen verbleibende Gestaltungsspielräume zur Überarbeitung des Regelungsgefüges der Einfuhrbestimmungen und des Zusammenspiels mit den Vorschriften zum unrechtmäßigen Kulturgutverkehr (§§ 31 ff. KGSG) und den Rückgabebestimmungen (§§ 49 ff. KGSG) genutzt werden. Als praktische Maßnahmen mit dem Ziel der erleichterten Vollziehbarkeit durch Adressaten und Behörden werden außerdem empfohlen: – die Verdichtung des umfangreichen Informationsangebots zu einer kompakten, noch stärker an den praktischen Bedürfnissen verschiedener Adressatengruppen ausgerichteten Kommunikation der Anforderungen,

KGSG	Kontext	Empfehlung
		<ul style="list-style-type: none"> – zusätzliche Maßnahmen der Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeitsarbeit (z.B. eine Zusammenarbeit mit Onlinemarktplätzen und Social-Media-Plattformen sowie Reiseverlagen), – die fortgesetzte Unterstützung der Entwicklung von (technischen) Lösungen als Hilfestellung für Zoll- und Polizeibehörden bei der Erstbeurteilung (z.B. im Rahmen des Projekts „Künstliche Intelligenz für den Kulturgutschutz“ – KiKu-App) sowie – Fortgesetzter Ausbau der Staateninformationen und idealerweise Europäisierung des Projekts im Zuge der neuen EU-Einfuhrbestimmungen.
§§ 33 ff.	Sicherstellung im Kontext verbotswidriger Einfuhr oder Ausfuhr	<p>Empfohlen wird eine Überprüfung des inneren Zusammenspiels der Sicherstellungsvorschriften (Tatbestand, Aufhebung, Herausgabe, Fristen) mit dem Ziel der Beseitigung von rechtlichen Unschärfen. Etwaigen Anpassungsbedarfe im Zusammenhang mit den neuen EU-Einfuhrbestimmungen für Kulturgut ist dabei Rechnung zu tragen.</p> <p>In praktischer Hinsicht werden empfohlen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Maßnahmen mit dem Ziel der Steigerung der Kenntnisse der dezentral organisierten Ermittlungsbehörden über die Regelungen und Zuständigkeiten des Kulturgutschutzes (zielgruppenorientierte Information, werben für Zuverlässigkeitskonzentrationen), – Stärkung der nachhaltigen Vernetzung und Zugänglichmachung von externem Fachwissen bei der Beurteilung konkreter Sachverhalte durch die Sicherstellungs- und Ermittlungsbehörden (Expertennetzwerk NEXUD) sowie – die Prüfung einer verstärkten Kopplung des Verfahrens an die aktive Mitwirkung der Herkunftsstaaten.
§§ 40 ff.	Inverkehrbringen	<p>Es werden Maßnahmen empfohlen, die der Verbesserung der Akzeptanz und der Erleichterung der Vollziehung dienen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kompakte, anleitende Arbeitshilfen, die Anforderungen und ihre Grenzen verdeutlichen mit dem Ziel die Umgangssicherheit zu fördern, – Maßnahmen der Bewusstseinsbildung bei Erwerberinnen und Erwerbern, auch mit dem Ziel des Verständnisses von Sorgfaltsprüfungen als Qualitätsmerkmal des deutschen Handels, – Stärkung der Kontrolltätigkeiten durch Verstärkung der Zusammenarbeit mit der Gewerbeaufsicht. <p>Auf regulatorischer Ebene könnte zudem erwogen werden, das Auskunftsrecht für Erwerber zu generalisieren, um gewonnene Erkenntnisse wiederverwertbar zu machen und so Mehrfachaufwände zu vermeiden.</p> <p>Hinsichtlich der Verbots des Inverkehrbringens in § 40 Absatz 1 KGSG kann erwogen werden, den einzelfallbezogenen Ansatz durch generalisierte Verbote für einzelne, besonders problematische Objektkategorien zu ergänzen. Der</p>

KGSG	Kontext	Empfehlung
		Gewinn an Rechtssicherheit ist gegen die mit einer solchen Maßnahme verbundenen Handelsbeschränkungen abzuwägen.
§§ 49 ff.	Rückgabeverfahren	Überprüfung und Umsetzung etwaiger Anpassungsbedarfe infolge der neuen EU-Einfuhrbestimmungen (insbes. hinsichtlich § 51 KGSG). Erwogen werden kann eine Ergänzung des Rückgabeanpruchs der EU-Mitgliedstaaten (§ 50 KGSG) um eine Vermutungsregelung hinsichtlich des Ausfuhrzeitpunkts nach dem Vorbild von § 52 Absatz 2 KGSG.

