

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Kulturgutschutzgesetzes (KGSGÄndG)

A. Problem und Ziel

Im Mai 2022 hat der Deutsche Bundestag den von der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien erstellten Anwendungsbericht zum Kulturgutschutzgesetz (KGSG) veröffentlicht (Bundestagsdrucksache 20/2018). Der Bericht setzt den gesetzlichen Auftrag aus § 89 KGSG zur Information des Deutschen Bundestages und des Bundesrates um und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass sich das KGSG in den ersten fünf Jahren seit Inkrafttreten grundsätzlich bewährt hat und es keiner Generalrevision bedarf. Gleichwohl besteht in einzelnen Bereichen Anlass zur Optimierung. Insofern gibt der Anwendungsbericht Handlungsempfehlungen ab. Sofern diese eine Weiterentwicklung auf legislativer Ebene betreffen, wird dem mit dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Kulturgutschutzgesetzes (KGSGÄndG) Rechnung getragen. Im Wesentlichen dienen die Änderungen einer notwendigen Anpassung der nationalen Bestimmungen an den seit Inkrafttreten des KGSG weiterentwickelten Rechtsrahmen auf EU-Ebene, insbesondere durch die Verordnung (EU) 2019/880 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern (ABl. L 151/1 vom 7. Juni 2019). Darüber hinaus verfolgt der Gesetzentwurf die Beseitigung von in der Anwendung des KGSG erkannten Unschärfen.

B. Lösung; Nutzen

Die Verordnung (EU) 2019/880 verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Einrichtung einer zuständigen Behörde für die Erteilung von Einfuhrgenehmigungen. Der Gesetzentwurf für ein KGSGÄndG sieht eine entsprechende Zuständigkeitsnorm vor. Darüber hinaus erfordern die Neuregelungen der Verordnung (EU) 2019/880 eine Harmonisierung einiger KGSG-Regelungen (Anpassungen von Verweisen, Klarstellungen des Anwendungsbereichs einiger Regelungen mit Blick auf ihren Sinn und Zweck sowie ihrer Wechselwirkung mit der Verordnung (EU) 2019/880).

Zusätzlich werden einige in der Anwendung des KGSG erkannte Unschärfen beseitigt. Dazu gehören eine Klarstellung des Regelungsgefüges zwischen den Einfuhr- und Sicherstellungsbestimmungen sowie Klarstellungen im Rahmen der Sicherstellungsvoraussetzungen des § 33 KGSG.

Neu eingeführt wird eine zeitliche Flexibilisierung der vorübergehenden Ausfuhr von nationalem Kulturgut von fünf auf maximal zehn Jahre.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand**E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Bei den Bürgerinnen und Bürgern reduziert sich der jährliche Zeitaufwand um fünf Stunden.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft reduziert sich der jährliche Erfüllungsaufwand insgesamt um rund 9 000 Euro.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung reduziert sich der jährliche Erfüllungsaufwand auf Ebene der Länder um rund 2 000 Euro. Für Bund und Kommunen tritt keine Änderung des Erfüllungsaufwands ein.

F. Weitere Kosten

Keine.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER



Berlin, 24. Juli 2024

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages
Frau Bärbel Bas
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Kulturgutschutzgesetzes
(KGSGÄndG)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien.

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

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Olaf Scholz

Anlage 1

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Kulturgutschutzgesetzes (KGSGÄndG)

Vom ...

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

Artikel 1

Änderung des Kulturgutschutzgesetzes

Das Kulturgutschutzgesetz vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1914), das zuletzt durch Artikel 40 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 3 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Abweichend von Absatz 1 ist die zuständige Behörde im Sinne von Artikel 2 Nummer 5 der Verordnung (EU) 2019/880 (ABl. L 151 vom 7.6.2019, S. 1) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde. Sie kann die Aufgabe gemäß Artikel 4 der Verordnung (EU) 2019/880 (ABl. L 151 vom 7.6.2019, S. 1) einer Einrichtung in ihrem Geschäftsbereich übertragen.“

2. § 22 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) Unbeschadet der Regelung des § 2 Absatz 1 Nummer 18 Buchstabe a kann die Genehmigung für Kulturgüter nach § 6 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 in begründeten Ausnahmefällen auch noch nach Ablauf des Genehmigungszeitraums nach Absatz 1 um fünf Jahre verlängert werden oder von vornherein für zehn Jahre erteilt werden. Die Höchstdauer des Genehmigungszeitraums von zehn Jahren darf auch durch eine Verlängerung nicht überschritten werden.“

b) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4 und in Satz 1 werden die Wörter „§ 6 Absatz 1 Nummer 2 und 3“ durch die Wörter „§ 6 Absatz 1 Nummer 2 bis 4“ ersetzt.

c) Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden die Absätze 5 und 6.

3. § 24 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 6 Satz 3 wird die Angabe „Absatz 3“ durch die Angabe „Absatz 4“ ersetzt.

b) In Absatz 8 Nummer 1 wird die Angabe „(§ 28)“ durch die Angabe „(§ 32)“ ersetzt.

c) In Absatz 9 werden die Wörter „Absatz 4 und 5“ durch die Wörter „Absatz 5 und 6“ ersetzt.

4. In § 25 Absatz 2 und § 26 Absatz 2 wird jeweils der Satz 2 aufgehoben.

5. In § 28 Nummer 1 werden nach den Wörtern „Schutz nationalen Kulturgutes“ die Wörter „aus dessen Hoheitsgebiet“ durch die Wörter „nach dem 31. Dezember 1992 aus dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates oder nach dem 26. April 2007 aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates“ ersetzt.

6. In § 30 Satz 1 werden nach den Wörtern „Wer Kulturgut“ die Wörter „aus einem Mitgliedstaat“ eingefügt.

7. In § 31 Absatz 1 werden die Wörter „die §§ 21 bis 27“ durch die Angabe „§ 21“ ersetzt.

8. § 32 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:
 - „(1) Die Einfuhr von Kulturgut ist unrechtmäßig, wenn sie
 1. gegen § 28 Nummer 1 oder 2 verstößt und das Kulturgut
 - a) nach dem 31. Dezember 1992 aus dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates verbracht worden ist oder
 - b) nach dem 26. April 2007 aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates verbracht worden ist,
 2. gegen § 28 Nummer 3 verstößt oder
 3. gegen sonstige in der Bundesrepublik Deutschland geltende Rechtsvorschriften verstößt.“
9. § 33 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Nummer 1 wird wie folgt geändert:
 - aaa) Nach dem Wort „wenn“ werden die Wörter „aufgrund konkreter Anhaltspunkte“ eingefügt.
 - bbb) In Buchstabe a werden nach den Wörtern „entgegen einem Verbot nach § 21“ die Wörter „Nummer 1 bis 4“ eingefügt.
 - bb) Folgender Satz wird angefügt:

„In den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 ist § 52 Absatz 2 entsprechend anwendbar.“
 - b) Nach Absatz 2 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Wird Kulturgut während der Versendung sichergestellt, ist im Falle der Einfuhr dem im Bundesgebiet ansässigen Empfänger und im Falle der Ausfuhr dem im Bundesgebiet ansässigen Versender nach erfolgter Sicherstellung eine Bescheinigung im Sinne des Satzes 1 auszuhändigen.“
10. § 36 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 1 werden nach dem Wort „Eigenbesitzer“ ein Komma und die Wörter „den Eigentümer oder in den Fällen des § 33 Absatz 2 Satz 2 an den im Bundesgebiet ansässigen Empfänger oder an den im Bundesgebiet ansässigen Versender“ eingefügt.
 - bb) In Nummer 3 werden die Wörter „Mitgliedstaat oder Vertragsstaat“ durch das Wort „Staat“ ersetzt.
 - b) In Absatz 2 Satz 1 werden nach dem Wort „Eigenbesitzer“ die Wörter „oder den im Bundesgebiet ansässigen Empfänger oder den im Bundesgebiet ansässigen Versender“ eingefügt.
11. § 37 Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Der einleitende Satzteil wird wie folgt gefasst:

„Sichergestelltes Kulturgut soll von der zuständigen Behörde eingezogen werden, wenn es in den Fällen des § 36 Absatz 1 Nummer 1 und 2 nicht an den Eigenbesitzer, den Eigentümer, den Berechtigten oder in den Fällen des § 33 Absatz 2 Satz 2 an den im Bundesgebiet ansässigen Empfänger oder an den im Bundesgebiet ansässigen Versender herausgegeben werden kann, weil dieser“.
 - b) In den Nummern 1 und 2 werden jeweils die Wörter „der Eigenbesitzer“ gestrichen.
12. In § 39 Satz 1 werden die Wörter „Kosten und Auslagen“ durch die Wörter „Kosten (Gebühren und Auslagen)“ ersetzt und werden die Wörter „oder in den Fällen des § 33 Absatz 2 Satz 2 der im Bundesgebiet ansässige Empfänger oder der im Bundesgebiet ansässige Versender“ angefügt.
13. In § 42 Absatz 3 Nummer 2 wird nach dem Wort „Wert“ die Angabe „2 500“ durch die Angabe „5 000“ ersetzt.

14. § 44 Satz 1 Nummer 3 wird wie folgt gefasst:

„3. für das ein Verbot zur Ein- oder Ausfuhr sowie zum Inverkehrbringen nach einer Verordnung der Europäischen Union maßgebend ist, das folgenden Zwecken dient:

- a) der Durchführung einer vom Rat der Europäischen Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahme oder
- b) dem Artenschutz.“

15. In § 49 Absatz 2 wird jeweils das Wort „unmittelbare“ gestrichen.

16. § 51 wird wie folgt gefasst:

„§ 51

Rückgabeanspruch wegen Verstoßes gegen das Recht der Europäischen Union

Ist Kulturgut entgegen einem im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichten, unmittelbar geltenden Rechtsakt der Europäischen Union unrechtmäßig eingeführt worden, so ist es an den betreffenden Staat zurückzugeben, sofern der Rechtsakt folgenden Zwecken dient:

1. der Durchführung einer vom Rat der Europäischen Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahme oder
2. dem Artenschutz.“

17. § 52 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 2 Satz 4 werden die Wörter „§ 61 Absatz 1 Nummer 7 und § 62 Absatz 2“ durch die Wörter „§ 61 Absatz 1 Nummer 6 und 7 und § 62 Absatz 1 Nummer 2 und Absatz 2 Nummer 2“ ersetzt.
- b) In Absatz 3 werden die Wörter „oder im Binnenmarkt“ gestrichen.

18. In § 60 werden jeweils die Wörter „Mitgliedstaaten oder Vertragsstaaten“ durch die Wörter „Staaten oder zuständige Behörden des Herkunftsgebiets im Sinne des § 53 Absatz 1“ und werden die Wörter „Mitgliedsstaat oder Vertragsstaat“ durch das Wort „Staat“ ersetzt.

19. § 66 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 wird das Wort „unmittelbare“ gestrichen.
- b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) In dem einleitenden Satzteil wird das Wort „unmittelbare“ gestrichen.
 - bb) In Nummer 5 wird das Wort „unmittelbaren“ gestrichen.

20. In § 67 Absatz 1 und 2 werden jeweils die Wörter „des Rückgabeschuldners“ durch die Wörter „des Eigenbesitzers“ ersetzt.

21. § 70 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Bevor die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde ihr Einvernehmen nach Absatz 1 erteilt, stellt sie das Benehmen her mit der zuständigen obersten Landesbehörde des Landes, in dem sich das Kulturgut vor der unrechtmäßigen Ausfuhr dauerhaft befand.“

22. § 81 wird wie folgt geändert:

- a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Das Grundrecht des Briefgeheimnisses sowie des Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt.“
- b) In Absatz 4 Satz 1 werden die Wörter „des Verfügungsberechtigten“ durch die Wörter „der Person, der durch die Anhaltung der Gewahrsam entzogen wird, oder in den Fällen des § 33 Absatz 2 Satz 2 auf

Kosten und Gefahr des im Bundesgebiet ansässigen Empfängers oder des im Bundesgebiet ansässigen Versenders“ ersetzt.

- c) In Absatz 5 Nummer 4 wird das Wort „zehn“ durch die Angabe „15“ ersetzt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Im Mai 2022 hat der Deutsche Bundestag den von der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien erstellten Anwendungsbericht zum Kulturgutschutzgesetz (KGSG) veröffentlicht (Bundestagsdrucksache 20/2018). Der Bericht setzt den gesetzlichen Auftrag aus § 89 KGSG um. Er beinhaltet zu allen wesentlichen Bereichen des Gesetzes Angaben über Fallzahlen sowie Aufwand und stellt Einschätzungen und Erfahrungen der ersten fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes dar. Die Praxisanwendung wurde durch umfangreiche Befragungen des Statistischen Bundesamtes analysiert und bewertet. Auf dieser Basis ist der Anwendungsbericht zu dem Ergebnis gekommen, dass sich das KGSG in den ersten fünf Jahren bewährt hat und es keiner Generalrevision des Gesetzes bedarf. Gleichwohl besteht in einzelnen Bereichen Anlass zur Optimierung. Insofern gibt der Anwendungsbericht Handlungsempfehlungen ab. Mit dem Gesetz zur Änderung des Kulturgutschutzgesetzes (KGSGÄndG) wird diesen Empfehlungen Rechnung getragen. Im Wesentlichen dienen die Änderungen der Anpassung der nationalen Bestimmungen an den weiterentwickelten Rechtsrahmen auf EU-Ebene sowie der Beseitigung von in der Anwendung erkannten Unschärfen.

I. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Anpassung des KGSG an den fortentwickelten Rechtsrahmen auf EU-Ebene ist vor allem durch die am 7.6.2019 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichte Verordnung (EU) 2019/880 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern erforderlich geworden.

Unter anderem verpflichtet die Verordnung (EU) 2019/880 jeden Mitgliedstaat dazu, eine zuständige Behörde für die Erteilung von Einfuhrgenehmigungen zu bestimmen. Mit dem KGSGÄndG wird eine entsprechende Zuständigkeitsvorschrift hierfür geschaffen. Darüber hinaus erfordern es die Neuregelungen der Verordnung (EU) 2019/880, den Anwendungsbereich einiger Regelungen des KGSG anzupassen.

Neben den Anpassungen an EU-Recht werden einige in der Anwendung des KGSG erkannte Unschärfen beseitigt. So erfolgt unter anderem eine Klarstellung des Regelungsgefüges zwischen den Einfuhrbestimmungen und ihrem Verhältnis zur Sicherstellung. Darüber hinaus erfolgen praxisrelevante Anpassungen im Bereich der Sicherstellungen.

Neu ist eine zeitliche Flexibilisierung der vorübergehenden Ausfuhr von nationalem Kulturgut.

II. Alternativen

Keine.

III. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergibt sich

- für den Abwanderungsschutz aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 5a des Grundgesetzes (GG);
- für die Einfuhr von Kulturgut und die Einrichtung einer hierfür zuständigen Behörde auf Bundesebene gemäß Artikel 1 Nummer 1 dieses Gesetzes sowie für die Rückgabe ausländischen Kulturgutes aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 5 GG;
- für Bestimmungen für den Handel, das Recht der Wirtschaft betreffend aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG.

Die im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG nach Artikel 72 Absatz 2 GG erforderliche Prüfung, ob die vorgesehenen Regelungen zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich sind, führt zu einem positiven Ergebnis. Länderspezifische und damit unterschiedliche Regelungen (hier vor allem hinsichtlich der Pflichten beim Inverkehrbringen von Kulturgut) hätten eine Rechtszersplitterung bedeutet, die im Interesse des Bundes und der Länder nicht hingenommen werden konnte. Insbesondere hätten divergierende Ländergesetzgebungen die Handhabung für bundesweit tätige Verpflichtete in erheblichem Maße erschwert und Schranken und Hindernisse für den Wirtschaftsverkehr geschaffen.

IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die vorgenommenen Änderungen betreffend die Einfuhr von Kulturgütern stehen im Einklang mit der am 7.6.2019 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichten Verordnung (EU) 2019/880 (ABl. L Nr. 151 vom 7.6.2019, S. 1) des Europäischen Parlaments und des Rates über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern. Im Bereich der Ausfuhr von Kulturgütern sind die vorgenommenen Änderungen des KGSGÄndG vereinbar mit Verordnung (EG) Nr. 116/2009 vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern. Die vorgenommenen Änderungen im Bereich der Rückgabe von Kulturgütern stehen im Einklang mit Richtlinie (EU) 2014/60/EU vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (Neufassung).

Im Übrigen dienen die Regelungen des KGSGÄndG einer effektiveren Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut und stehen hiermit in Einklang.

V. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Das KGSGÄndG trägt durch die hierdurch erfolgenden Bereinigungen redaktioneller Fehler und die Klarstellung einiger Regelungen zu einer vereinfachten Anwendbarkeit des Gesetzes in der Praxis bei. Im Übrigen wird auf den besonderen Teil der Begründung verwiesen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Keine.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

Maßgeblich für die Änderung des Erfüllungsaufwands ist allein die Vorgabe in Artikel 1 Nummer 2 a). Die Übrigen Vorgaben enthalten nur redaktionelle Anpassungen oder Klarstellungen bzw. haben eine sehr geringe Fallzahl bei absehbar niedriger Be- bzw. Entlastung im Einzelfall.

4.1 Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger

Da Genehmigungen für die vorübergehende Ausfuhr von nationalem Kulturgut in Zukunft gemäß § 22 Absatz 3 KGSG n. F. von vornherein für einen längeren Zeitraum (statt fünf nun zehn Jahre) gestellt werden können, wird auch die Anzahl der Anträge sinken. Gleichzeitig wird es neue Anträge auf Verlängerung der Genehmigung geben. Laut Online-Datenbank des Erfüllungsaufwands (OnDEA) gibt es derzeit durch private Sammlerinnen und Sammler pro Jahr zwei Anträge gemäß § 22 KGSG zur Ausfuhr in Drittstaaten (id-ip: 2021050313093001) und zwei Anträge zur Ausfuhr in EU-Mitgliedsstaaten (id-ip: 2021050313073401). Es wird angenommen, dass diese Zahlen jeweils um 0,5 (25 Prozent) sinken. Die Antragstellung dauert 300 Minuten pro Fall. Der jährliche Zeitaufwand reduziert sich für Bürgerinnen und Bürger somit insgesamt um fünf Stunden.

4.2 Erfüllungsaufwand der Wirtschaft

Analog zu den Vorgaben der Bürgerinnen und Bürger wird angenommen, dass sich die Zahl der Anträge gemäß § 22 KGSG auch im Bereich der Wirtschaft um 25 Prozent reduziert. Laut OnDEA gibt es derzeit pro Jahr 81 Anträge durch Einrichtungen zur Ausfuhr in Drittstaaten gemäß § 22 KGSG (id-ip: 2020022607494502) und 87 Anträge zur Ausfuhr in andere EU-Staaten (id-ip: 2020022607494501). Die Fallzahl sinkt also um 20 bzw. 22. Bei einem Stundenlohnsatz von 43,40 Euro und einem Zeitaufwand von 300 Minuten reduziert sich der jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft insgesamt um rund 9 000 Euro.

4.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Spiegelbildlich zu den Vorgaben der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft wird bei den Landeskulturbehörden von einem Rückgang der Anträge gemäß § 22 KGSG um 25 Prozent ausgegangen. Laut OnDEA gibt es derzeit pro Jahr 83 Anträge zur Ausfuhr in Drittstaaten (id-ip: 2015112313535401) und 89 Anträge zur Ausfuhr in EU-Mitgliedstaaten (id-ip: 2018110909130801). Die Fallzahl sinkt also um 21 bzw. 22. Bei einem Stundenlohnsatz von 43,80 Euro und einem Zeitaufwand von 60 Minuten reduziert sich der jährliche Erfüllungsaufwand der Verwaltung auf Ebene der Länder also insgesamt um rund 2 000 Euro.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Keine.

VI. Befristung; Evaluierung

Keine.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Kulturgutschutzgesetzes)

Zu Nummer 1

(§ 3 Absatz 3)

Nach Verordnung (EU) 2019/880 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern ist die Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 4 Absatz 11 verpflichtet, die zuständige Behörde nach Artikel 2 Nummer 5 dieser Verordnung zu benennen, die für die Erteilung von Einfuhrgenehmigungen nach Artikel 4 der Verordnung zuständig sein soll.

Vorliegend geht es um die Ausführung unmittelbar anwendbarer Normen des Unionsrechts auf dem Gebiet der Handelspolitik. Auf nationaler Ebene liegt die Kompetenz für Regelungen betreffend die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes sowie des grenzüberschreitenden Warenverkehrs gemäß Artikel 73 Absatz 1 Nummer 5 GG in der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Nach Artikel 87 Absatz 3 GG kann der Bund für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, abweichend von Artikel 30, 83, 84 und 85 GG die Kompetenz für die Ausführung der betreffenden Gesetze an sich ziehen und selbstständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichten.

Verordnung (EU) 2019/880 fordert die Einrichtung einer Fachbehörde, die im Rahmen der Einfuhr von Kulturgut in das Zollgebiet der Europäischen Union Einfuhrgenehmigungen nach Maßgabe von Artikel 4 der Verordnung (EU) 2019/880 erteilt. Die zentrale Bündelung dieser Aufgabe beim Bund dient der effizienten und ressourcenschonenden Bereitstellung der in diesem Zusammenhang erforderlichen Expertise. Die von der fraglichen Stelle auszustellenden Einfuhrlizenzen werden in der gesamten EU Gültigkeit beanspruchen. Die Aufgabe kann – inhaltlich und vor dem Hintergrund der notwendigen Rechtssicherheit im internationalen Rechtsverkehr angemessen – nur eine zentrale, entsprechend ausgestattete Stelle des Bundes erfüllen.

Die Länder haben diese Sichtweise durch Bundesratsbeschluss vom 3. November 2017 (Bundesratsdrucksache 562/17) bestätigt.

Die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde hat die Aufgabe gemäß § 3 Absatz 3 Satz 2 per Erlass vom 13. Januar 2020 der ihr nachgeordneten Kunstverwaltung des Bundes übertragen (GMBI. 2020, S. 161).

Zu Nummer 2

Zu Buchstabe a

(§ 22 Absatz 3)

Die Ergänzung trägt dem Bedürfnis nach einer zeitlichen Flexibilisierung der Ausfuhrvorschriften Rechnung (siehe dazu auch Anwendungsbericht zum Kulturgutschutzgesetz, BT.-Drs. 20/2018, S. 75). Sie hat zur Folge, dass der Genehmigungszeitraum für die vorübergehende Ausfuhr von nationalem Kulturgut, der bisher gemäß § 22 Absatz 1 in Verbindung mit § 2 Absatz 1 Nummer 18 Buchstabe a auf fünf Jahre begrenzt war, in begründeten Ausnahmefällen von vornherein auf zehn Jahre festgelegt oder nach Ablauf des ursprünglichen Genehmigungszeitraums von fünf Jahren um weitere fünf Jahre verlängert werden kann. Die Höchstdauer des Genehmigungszeitraums darf jedoch auch im Falle einer Verlängerung zehn Jahre nicht überschreiten.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass manche Sachverhalte eine zeitliche Flexibilisierung des Genehmigungszeitraums erfordern. So existieren internationale Kooperationsmodelle, die neben der Überlassung von Kulturgütern zum Zwecke der Publikumspräsentation auch aufwändige, häufig vorab durchzuführende Forschungs- und Restaurierungsprojekte einschließen. Diese können über den Zeitraum von fünf Jahren hinausreichen (siehe dazu auch Anwendungsbericht zum Kulturgutschutzgesetz, Bundestagsdrucksache 20/2018, S. 36). Unter anderem um solcherart grenzüberschreitende Kooperationsmodelle auch für Sammlungsobjekte mit dem Status nationales Kulturgut zu ermöglichen, wurde die Möglichkeit geschaffen, die Genehmigung bereits von vornherein auf zehn Jahre festzulegen. In anderen Konstellationen kann wiederum eine nachträgliche Verlängerung des Genehmigungszeitraums sinnvoll sein, wenn zum Beispiel ein Kulturgut aufgrund seines logistisch und finanziell aufwändigen Transports nach Ablauf des ursprünglichen Genehmigungszeitraums von fünf Jahren aufgrund einer sich nachträglich ergebenden Anschlussausstellung an einen anderen Ort im Ausland verbracht werden soll, ohne zuvor wieder nach Deutschland eingeführt zu werden. Ungeachtet dessen muss die zeitliche Ausweitung des Genehmigungszeitraums jedoch stets der zu begründende Ausnahmefall bleiben.

Die Neuregelung des § 22 Absatz 3 gilt nicht für Kulturgüter, die in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragen sind (§ 6 Absatz 1 Nummer 1). Anders als Kulturgüter nach § 6 Absatz 1 Nummer 2 bis 4, die ihren besonderen Schutzstatus qua Zugehörigkeit zu einer bestimmten Einrichtung oder Sammlung erlangen, zeichnen sich diese Kulturgüter dadurch aus, dass im Rahmen des Eintragungsverfahrens gemäß § 7 gesondert über ihre besondere Bedeutung für das kulturelle Erbe Deutschlands und ihre identitätsstiftende Wirkung befunden wurde. Insofern ist es sachlich gerechtfertigt, dass diese Kulturgüter nicht länger als fünf Jahre im Ausland verbleiben dürfen.

Zu Buchstabe b

(§ 22 Absatz 4 Satz 1)

Die neue Nummerierung des Absatzes stellt eine Folgeänderung der Einfügung des neuen § 22 Absatz 3 dar. Die weitere Anpassung der Norm behebt einen redaktionellen Fehler. Bisher fehlte eine Zuständigkeitsvorschrift für die Erteilung der Genehmigung nach § 22 für Kulturgüter im Sinne des § 6 Absatz 1 Nummer 4, die nun ebenfalls vom Verweis in § 22 Absatz 3 Satz 1 erfasst sind.

Zu Buchstabe c

(§ 22 Absatz 5 und 6)

Die Neunummerierung der Absätze stellt eine Folgeänderungen der Einfügung des neuen § 22 Absatz 3 dar.

Zu Nummer 3**Zu Buchstabe a**

(§ 24 Absatz 6 Satz 3)

Die Änderung stellt eine Folgeänderungen der Einfügung des neuen § 22 Absatz 3 dar.

Zu Buchstabe b

(§ 24 Absatz 8 Nummer 1)

Die Änderung des Verweises in § 24 Absatz 8 Nummer 1 behebt einen redaktionellen Fehler, da die unrechtmäßige Einfuhr nicht in § 28, sondern in § 32 definiert ist.

Zu Buchstabe c

(§ 24 Absatz 9)

Die Änderung stellt eine Folgeänderungen der Einfügung des neuen § 22 Absatz 3 dar.

Zu Nummer 4

(§ 25 Absatz 2 und § 26 Absatz 2)

Mit den Streichungen erfolgt eine Bereinigung aufgrund von EU-Recht. Die Erteilung der allgemeinen offenen bzw. spezifisch offenen Genehmigung für die Ausfuhr in Drittstaaten hat nach einem europarechtlich verbindlich vorgegebenen Mustervordruck zu erfolgen (siehe Anhang III der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1081/2012 der Kommission vom 9. November 2012 zu Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates über die Ausfuhr von Kulturgütern). Dieser sieht aufgrund des auf Ausfuhr in Drittstaaten begrenzten Anwendungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 keine Felder für die Ausfuhr in den Binnenmarkt vor. Insofern muss diese mit gesondertem Bescheid erfolgen, was in der Praxis auch durchgängig so erfolgt ist.

Zu Nummer 5

(§ 28 Nummer 1)

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Anwendung der Bestimmungen zur Einfuhr von Kulturgut komplexe Herausforderungen mit sich bringt, die aus faktischen Problemen bei der Nachverfolgung der Objektgeschichte eines konkreten Kulturgutes resultieren (Anwendungsbericht zum Kulturgutschutzgesetz, Bundestagsdrucksache 20/2018, S. 86). Schon aufgrund von Vorgaben des EU-Rechts und der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nach dem UNESCO-Übereinkommen zum Kulturgutschutz von 1970 sind einfuhrregulierende Bestimmungen jedoch unabdingbar. Im Anwendungsbereich des am 28. Dezember 2020 in Kraft getretenen allgemeinen Verbringungsverbots nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2019/880 wird § 28 inzwischen durch EU-Recht überlagert. Spätestens ab 28. Juni 2025 werden zusätzliche einfuhrregulierende Maßnahmen in Kraft treten (siehe Artikel 4 und 5 der Verordnung (EU) 2019/880), die als insofern vorrangige EU-Bestimmungen ebenfalls unmittelbar anwendbar sein werden. Die Aufnahme von Stichtagen in § 28 bringt das Regelungsgefüge von §§ 28, 30 und § 32 in Einklang und trägt den praktischen Beweislastthematiken im verbleibenden Anwendungsbereich der Vorschrift Rechnung.

Zu Nummer 6

(§ 30 Satz 1)

Mit den Änderungen werden notwendige Anpassungen durch Verordnung (EU) 2019/880 nachvollzogen. Diese ist für Einfuhren aus Drittstaaten nunmehr unmittelbar anzuwendendes, vorrangiges Recht. Dem tragen die Änderungen Rechnung, indem sie klarstellen, dass nur noch Einfuhren aus dem Binnenmarkt, nicht aber mehr Einfuhren aus Drittstaaten dem Anwendungsbereich des § 30 unterfallen. Insofern kann sich im Rahmen von § 33 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a der für eine Sicherstellung erforderliche hinreichende Verdacht im Sinne der Vorschrift auch auf der Grundlage mangelnder Dokumentation/Auskunftslosigkeit über die Herkunftsgeschichte des betreffenden Objekts, insbesondere zum Nachweis der Rechtmäßigkeit der Ausfuhr aus dem Herkunftsstaat ergeben.

Zu Nummer 7

(§ 31 Absatz 1)

Es handelt sich um redaktionelle Anpassungen: Die Verweisung auf §§ 22 bis 27 ist redundant. Diese Bestimmungen sind bereits in § 21 Nummer 2 aufgeführt und damit von der Verweisung in § 31 auf § 21 umfasst.

Zu Nummer 8

(§ 32 Absatz 1)

Mit der Neufassung des § 32 Absatz 1 werden notwendige Angleichungen an die EU-Bestimmungen vorgenommen und zugleich das Regelungsgefüge der Einfuhrbestimmungen und des Zusammenspiels mit den Vorschriften zum unrechtmäßigen Kulturgutverkehr (§§ 31 ff.) unter Berücksichtigung verbleibender Gestaltungsspielräume optimiert.

Zu Nummer 9**Zu Buchstabe a****Zu Doppelbuchstabe aa**

(§ 33 Absatz 1)

Zu Dreifachbuchstabe aaa

(§ 33 Absatz 1 Nummer 1)

Aus Gründen der Rechtssicherheit wird die zunehmend in der Rechtsprechung erkennbare Tendenz zur Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs des „hinreichenden Verdachts“ im Sinne des gefahrenabwehrrechtlichen Verständnisses nachvollzogen. Demnach ist für die Annahme des hinreichenden Tatverdachts in Anlehnung an das Gefahrenabwehrrecht maßgeblich, ob es aufgrund konkreter Anhaltspunkte wahrscheinlich ist, dass die kulturelle Bindung eines Objekts an den Herkunftsstaat durch eine bevorstehende unrechtmäßige Ausfuhr (§ 33 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a) oder durch eine vollzogene unrechtmäßige Einfuhr (§ 33 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b) gefährdet worden ist. Ein Rückgriff auf strafprozessuale Begrifflichkeiten („hinreichender Tatverdacht“ im Sinne des § 170 Absatz 2 der Strafprozessordnung) ist mangels des originären Präventionsgedanken und damit abweichendem Schutzzweck nicht geboten.

Zu Dreifachbuchstabe bbb

(§ 33 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a)

Die Anpassung behebt eine redaktionelle Ungenauigkeit: Die bisherige umfassende Verweisung auf § 21 führt zu dem Widerspruch, dass die in § 33 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a geregelte Rechtsfolge der Sicherstellung im Falle des § 21 Nummer 5 wegen der bereits bestehenden zollrechtlichen Anhaltung nicht obligatorisch sein muss.

Zu Doppelbuchstabe bb

(§ 33 Absatz 1 Satz 2)

Mit der Ergänzung wird die sich in der Rechtsprechung zunehmend abzeichnende Tendenz gesetzlich nachvollzogen, im Rahmen der Sicherstellung auf die Vermutungsregelungen in § 52 Absatz 2 entsprechend zurückzugreifen. Die damit einhergehende Klarstellung dient der Rechtssicherheit.

Zu Buchstabe b

(§ 33 Absatz 2)

Die Ergänzung trägt den in der Praxis häufig auftretenden Versandkonstellationen Rechnung, in denen der letzte Gewahrsamsinhaber oder die letzte Gewahrsamsinhaberin regelmäßig ein/e Transport- oder Postdienstleistungs-dienstleister/in ist. In diesen Fällen ist es sachgerecht, die Bescheinigung über die Sicherstellung nicht der letzten Gewahrsamsinhaberin oder dem letzten Gewahrsamsinhaber auszuhändigen, sondern der im Bundesgebiet ansässigen Person zu übermitteln, die die Versendung veranlasst hat und die für die Landeskulturbehörde erreichbar ist. Dies ist in Fällen der Einfuhr die Empfängerin oder der Empfänger und in Fällen der Ausfuhr die Versenderin

oder der Versender. Unter „im Bundesgebiet ansässig“ ist abweichend von der steuerrechtlichen Definition des § 1 Absatz 1 des Einkommensteuergesetzes nicht nur die Person zu verstehen, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat, sondern auch eine Person, die sich vorübergehend, also kürzer als sechs Monate, in Deutschland aufhält. In Fällen, in denen es sich um eine Durchfuhr handelt, findet der Grundfall des § 33 Absatz 2 Satz 1 (Aushändigung der Bescheinigung an die letzte Gewahrsamsinhaberin oder den letzten Gewahrsamsinhaber) Anwendung. Ist die Aushändigung der Bescheinigung nicht möglich, so ist nach § 33 Absatz 2 Satz 3 eine Niederschrift über die Sicherstellung aufzunehmen.

Zu Nummer 10

Zu Buchstabe a

Zu Doppelbuchstabe aa

(§ 36 Absatz 1 Nummer 1)

Die Ergänzungen stellen klar, dass die Herausgabe nicht nur an die Eigenbesitzerin oder den Eigenbesitzer, sondern auch an die Eigentümerin oder den Eigentümer erfolgen kann, sofern diese bekannt sind. Darüber hinaus regelt die Ergänzung die Fälle, in denen ein Kulturgut versendet wird und die Herausgabe an die Empfängerin oder den Empfänger (im Falle der Einfuhr) oder an die Versenderin oder den Versender (in Fällen der Ausfuhr) erfolgen kann.

Zu Doppelbuchstabe bb

(§ 36 Absatz 1 Nummer 3)

Bei der Änderung handelt es sich um die Anpassung eines redaktionellen Versehens: Die Verweiskette der Vorschrift führt zu § 51, dessen Anwendungsbereich nicht auf Mitglied- und Vertragsstaaten beschränkt ist, sondern allgemein für „Staaten“ gilt.

Zu Buchstabe b

(§ 36 Absatz 2 Satz 1)

Es handelt sich um eine Folgeanpassung aufgrund der Änderung des § 36 Absatz 1 Nummer 1.

Zu Nummer 11

Zu Buchstabe a

(§ 37 Absatz 1 Satz 1)

Die Ergänzung stellt klar, dass eine Einziehung erfolgen kann, wenn weder die Eigenbesitzerin oder der Eigenbesitzer, noch die Eigentümerin oder der Eigentümer, noch in den Versendungskonstellationen des § 33 Absatz 2 Satz 2 die Empfängerin oder der Empfänger (im Falle der Einfuhr) oder die Versenderin oder der Versender (in Fällen der Ausfuhr) bekannt oder mit vertretbarem Aufwand zu ermitteln sind und eine Herausgabe an diese Person nicht möglich ist oder, wenn die oder der Berechtigte zwar bekannt ist, diese oder dieser das Kulturgut aber nicht binnen der nach § 36 Absatz 2 Satz 2 gesetzten Frist abholt.

Zu Buchstabe b

(§ 37 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und Nummer 2)

Die Streichung ist eine Folgeänderung der Anpassung in § 37 Absatz 1 Satz 1 und stellt klar, dass die Einziehung erfolgen kann, wenn weder die Eigenbesitzerin oder der Eigenbesitzer, noch die Eigentümerin oder der Eigentümer, noch in den Versendungskonstellationen des § 33 Absatz 2 Satz 2 die Empfängerin oder der Empfänger (im Falle der Einfuhr) oder die Versenderin oder der Versender (in Fällen der Ausfuhr) bekannt oder mit vertretbarem Aufwand zu ermitteln sind und eine Herausgabe an diese Person nicht möglich ist (Nummer 1) oder, wenn die oder der Berechtigte zwar bekannt ist, diese oder dieser das Kulturgut aber nicht binnen der nach § 36 Absatz 2 Satz 2 gesetzten Frist abholt (Nummer 2).

Zu Nummer 12

(§ 39 Satz 1)

Mit der Änderung erfolgt eine terminologische Anpassung an den im Verwaltungskostenrecht legaldefinierten Begriff „Kosten“ als „Gebühren und Auslagen“ (vgl. § 1 Absatz 1 des Verwaltungskostengesetzes). Überdies wird klargestellt, dass in Versendungskonstellationen die Empfängerin oder der Empfänger (im Falle der Einfuhr) oder die Versenderin oder der Versender (im Falle der Ausfuhr) die Kosten zu tragen hat.

Zu Nummer 13

(§ 42 Absatz 3 Nummer 2)

In Anlehnung an die Wertung in § 41 Absatz 2 Nummer 2 wird die Wertgrenze auf 5 000 Euro angehoben.

Zu Nummer 14

(§ 44 Satz 1 Nummer 3)

Die Ergänzung stellt klar, dass die erhöhten Sorgfaltspflichten beim gewerblichen Inverkehrbringen nach § 44 Satz 1 Nummer 3 nicht im Anwendungsbereich von Verordnung (EU) 2019/880 gelten. § 44 Satz 1 Nummer 3 regelt erhöhte Sorgfaltspflichten für Kulturgut, für das ein Verbot zur Ein- und Ausfuhr sowie zum Inverkehrbringen nach einer Verordnung der Europäischen Union besteht. Primär im Blick hatte der Gesetzgeber bei der Schaffung des KGSG diejenigen Verordnungen der Europäischen Union, die im Rahmen von generellen Embargo-Regelungen auch Beschränkungen zum Kulturgüterverkehr enthalten (Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 des Rates vom 7. Juli 2003 über bestimmte spezifische Beschränkungen in den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu Irak und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2465/1996 sowie die Verordnung (EU) Nr. 1332/2013 des Rates vom 13. Dezember 2013 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 36/2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien (Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 101)). Gleichermäßen umfasst die Regelung aber auch artenschutzrechtliche Handelsbeschränkungen und -verbote im Zusammenhang mit der Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels etwa das Verbot der Ein- und Ausfuhr von Kulturgut aus Elfenbein (Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 101). Diesen Verordnungen ist gemein, dass sie besondere Risiken adressieren, die mit einer ganz spezifischen Herkunftsregion und/ oder der besonderen Art des Objekts zusammenhängen. Gleiches gilt auch für die beiden anderen Tatbestände des § 44 in Satz 1 Nummer 1 und Nummer 2, die ebenfalls jeweils besondere Risikosachverhalte adressieren. Verordnung (EU) 2019/880 hingegen erfasst kategorieübergreifend alle Arten von Kulturgütern aus Drittstaaten und besitzt damit einen wesentlichen weiteren Anwendungsbereich. Es entspricht nicht dem Sinn und Zweck des auf besondere Risikofaktoren abzielenden § 44, jedwede Einfuhr von Kulturgut aus Drittstaaten den erhöhten Anforderungen an die gewerbliche Sorgfaltspflicht zu unterwerfen. Hinzu tritt, dass Verordnung (EU) 2019/880 – anders als die vom Gesetzgeber originär erfassten Rechtsakte – ihrerseits spezifische Risikoabstufungen und Kontrollmechanismen vorsieht, um die Identifizierung und Nachverfolgbarkeit von Kulturgütern zu stärken: Für als besonderes gefährdet angesehene Kulturgüter (insbes. archäologische Objekte) wird die Einfuhr in den Binnenmarkt spätestens ab 28. Juni 2025 nur mit einer Einfuhrgenehmigung zulässig sein; für zahlreiche weitere Kulturgüter ist eine spezifische Erklärung der Einführenden notwendig, sodass auch vor diesem Hintergrund eine zusätzliche Erhöhung der Sorgfaltspflichten nicht erforderlich erscheint. Mit der Ergänzung verbleibt es also im Ergebnis für das Inverkehrbringen von Kulturgut bei der bisherigen Abstufung für die gewerblichen Sorgfaltspflichten.

Zu Nummer 15

(§ 49 Absatz 2)

Die Streichung behebt eine Redundanz: Der Begriff „Eigenbesitzer“ ist in § 2 Absatz 1 Nummer 4 in Umsetzung von Richtlinie 2014/60/EU legaldefiniert. Danach ist Eigenbesitzer derjenige, der die tatsächliche Sachherrschaft über ein Kulturgut für sich selbst ausübt, also unmittelbarer Eigenbesitzer ist.

Zu Nummer 16

(§ 51)

Die Änderung stellt klar, dass der in § 51 geregelte Rückgabeanspruch seinem Sinn und Zweck nach nicht für Verordnung (EU) 2019/880 zur Anwendung kommt. Gegenstand der Regelung in § 51 waren und sind weiterhin diejenigen Verordnungen der Europäischen Union, die im Rahmen von generellen Embargo-Regelungen auch Beschränkungen zum Kulturgüterverkehr enthalten, wie Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 des Rates vom 7. Juli 2003 über bestimmte spezifische Beschränkungen in den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu Irak und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2465/1996 sowie Verordnung (EU) Nr. 1332/2013 des Rates vom 13. Dezember 2013 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 36/2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien. Die Schaffung des Rückgabeanspruch nach § 51 war erforderlich, weil diese Embargoregelungen als unmittelbar geltendes Recht zwar Ein- und Ausfuhrverbote enthalten, aber keine eigenständigen Rückgabemechanismen (Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 103). Die Regelung in § 51 ist bewusst erweiterungsoffen formuliert, um für künftige vergleichbare Regelungen bezüglich anderer Kriegs- und Krisengebiete ohne Gesetzesänderung einen Rückgabemechanismus bereitstellen zu können (Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 103). Im Anwendungsbereich von Verordnung (EU) 2019/880 bestehen für Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens zum Kulturgutschutz von 1970 hingegen die Rückgabemechanismen nach § 52.

Zu Nummer 17**Zu Buchstabe a**

(§ 52 Absatz 2 Satz 4)

Die redaktionelle Änderung in § 52 Absatz 2 Satz 4 dient der Klarstellung der in § 61 und § 62 geregelten Zuständigkeitsverteilung bei der Durchführung des behördlichen Vermittlungsverfahrens.

Zu Buchstabe b

(§ 52 Absatz 3)

Die redaktionelle Änderung stellt klar, dass die Fortgeltung des früheren Kulturgüterrückgabegesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757, 2547) in der bis zum 5. August 2016 geltenden Fassung auf Fälle beschränkt ist, in denen sich das betreffende Kulturgut nachweislich vor dem 6. August 2016 im Bundesgebiet befunden hat.

Zu Nummer 18

(§ 60)

Die Änderung stellt klar, dass es sich bei § 60 um eine allgemeine Kollisionsregel bei konkurrierenden Rückgabeansprüchen nach Kapitel 5 handelt.

Zu Nummer 19**Zu Buchstabe a**

(§ 66 Absatz 1)

Die Streichung behebt eine Redundanz: Der Begriff „Eigenbesitzer“ ist in § 2 Absatz 1 Nummer 4 in Umsetzung von Richtlinie 2014/60/EU legaldefiniert. Danach ist Eigenbesitzer derjenige, der die tatsächliche Sachherrschaft über ein Kulturgut für sich selbst ausübt, also unmittelbarer Eigenbesitzer ist.

Zu Buchstabe b

(§ 66 Absatz 3)

Die Streichung behebt eine Redundanz: Der Begriff „Eigenbesitzer“ ist in § 2 Absatz 1 Nummer 4 in Umsetzung von Richtlinie 2014/60/EU legaldefiniert. Danach ist Eigenbesitzer derjenige, der die tatsächliche Sachherrschaft über ein Kulturgut für sich selbst ausübt, also unmittelbarer Eigenbesitzer ist.

Zu Nummer 20

(§ 67 Absatz 1 und Absatz 2)

Die Änderung stellt klar, dass nur die Eigenbesitzerin oder der Eigenbesitzer entschädigungsfähig sein soll und nicht – wie die Legaldefinition des § 49 Absatz 2 es nahelegt – die unmittelbare Fremdbesitzerin oder der unmittelbare Fremdbesitzer als mögliche Rückgabeschuldnerin oder -schuldner.

Zu Nummer 21

(§ 70 Absatz 2)

Die Änderung stellt klar, dass nicht die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde den Rückgabeanspruch geltend macht, sondern dass sie nach einvernehmlicher Geltendmachung des Rückgabeanspruches durch das Auswärtige Amt das Benehmen mit der zuständigen obersten Landesbehörde des Landes herstellt, in dem sich das Kulturgut vor der unrechtmäßigen Ausfuhr dauerhaft befunden hat.

Zu Nummer 22**Zu Buchstabe a**

(§ 81 Absatz 1 Satz 3)

Die Ergänzung in § 81 Absatz 1 hat zur Folge, dass Zollbehörden Informationen, die im Rahmen der zollrechtlichen Überwachung von Postsendungen innerhalb des Zollgebiets der Union, die auf einen Verstoß gegen Einfuhr- und Ausfuhrverbote des KGSG hinweisen (§ 5 des Zollverwaltungsgesetzes) an die zuständigen Behörden des Bundes- und der Länder weiterleiten dürfen. Insofern erfolgt eine Angleichung an EU-Recht, das die Weiterleitung der Informationen bereits für die Fälle von Postsendungen von Drittstaaten in das Zollgebiet der Union erlaubt (Artikel 47 Absatz 2 Verordnung (EU) Nr. 952/2013).

Zu Buchstabe b

(§ 81 Absatz 4 Satz 1)

Mit der Anpassung wird die Änderung des § 39 Satz 1 auch in § 81 Absatz 4 Satz 1 nachvollzogen und klargestellt, dass nach beiden Normen Kostenschuldnerin bzw. -schuldner die Person ist, der durch die Anhaltung der Gewahrsam an dem Kulturgut entzogen worden ist bzw. in Versendungskonstellationen gemäß § 33 Absatz 2 Satz 2 n. F. im Falle der Einfuhr die Empfängerin oder der Empfänger oder im Falle der Ausfuhr die Versenderin oder der Versender.

Zu Buchstabe c

(§ 81 Absatz 5 Nummer 4)

Die Ausweitung der Frist des § 81 Absatz 5 Nummer 4 von zehn auf 15 Arbeitstage dient dem in der Praxis entstandenen Bedürfnis nach einer zeitlichen Ausdehnung des Zeitraums zwischen der Mitteilung über die Anhaltung eines Kulturguts durch den Zoll und der Sicherstellung durch die jeweils zuständige Landeskulturbehörde. Zehn Arbeitstage sind regelmäßig zu knapp bemessen, um belastbare Informationen und Expertisen zu erlangen, die es der jeweiligen Landeskulturbehörde ermöglichen, das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 33 zu beurteilen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Anwendungsbericht zum KGSG eine Anpassung der Fristen im Bereich der Sicherstellungen (vgl. Bundestagsdrucksache 20/2018, S.119).

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

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

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

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

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

- die Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 hinsichtlich des Irak, die durch Artikel 3 die Einfuhr von irakischem Kulturgut verbietet und für Kulturgut gilt, das nach dem 6. August 1990 unter den entsprechenden Voraussetzungen aus dem Irak ausgeführt wurde,
- die Verordnung (EU) Nr. 1332/2013 hinsichtlich Syrien, die mit Artikel 11c die Einfuhr von syrischem Kulturgut verbietet, das nach dem 9. Mai 2011 unter den entsprechenden Voraussetzungen aus Syrien ausgeführt wurde sowie
- die Verordnung (EU) 2019/880 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern, die nach Artikel 3 das Verbringen von Kulturgütern aus Drittstaaten verbietet, wenn sie aus dem Hoheitsgebiet eines Landes, in dem sie geschaffen oder entdeckt worden sind, unter Verstoß gegen dessen Rechts oder Verwaltungsvorschriften entfernt wurden. Die Regelung sieht keine Stichtage für das Entfernen aus dem Herkunftsstaat vor, im Übrigen gelten deutlich großzügigere Stichtage hinsichtlich der Beantragung einer Einfuhrgenehmigung oder hinsichtlich der Einführererklärung: aus Artikel 4 Absatz 4 Satz 3 Buchstabe b und Artikel 5 Absatz 2 Satz 2 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2019/880 ergibt sich jeweils der Stichtag 24. April 1972.

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

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

arbeit mit den Strafverfolgungsbehörden, die regelmäßig bei einem Anfangsverdacht der verbotenen Einfuhr Kulturgut über Normen der StPO sichergestellt haben, wird dadurch eingeschränkt, weil sich der Anfangsverdacht auch auf eine Verbringung aus dem Hoheitsgebiet nach dem jeweiligen Stichtag beziehen muss.

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

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

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

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

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

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

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

Mit der Neufassung wird nun ein Gleichlauf zwischen den Stichtagen in § 32 Absatz 1 Nummer 1 erste Alternative KGSG-E und § 28 Nummer 1 KGSG n. F. geschaffen. Zudem weitet § 32 Absatz 1 Nummer 1 zweite Alternative KGSG-E die Geltung der Stichtage auch auf § 28 Nummer 2 KGSG aus. Dies bedeutet, dass zwar die Einfuhr von Kulturgütern aus Drittstaaten verboten ist, wenn sie seit dem 28. Dezember 2020 nach Deutschland verbracht wurden und zuvor aus dem Hoheitsgebiet eines Landes, in dem sie geschaffen oder entdeckt worden sind, unter Verstoß gegen dessen Rechts oder Verwaltungsvorschriften entfernt wurden. Nicht verboten ist aber das Inverkehrbringen dieser Kulturgüter, wenn sie vor den Stichtagen des § 32 Absatz 1 Nummer 1 KGSG-E aus ihrem Herkunftsland entfernt wurden. Dies führt zu der widersprüchlichen Situation, dass die Einfuhr nach § 28 Nummer 2 KGSG verboten sein kann, das Inverkehrbringen aber nicht.

Wenn also eine Sicherstellung dieser Kulturgüter nach der StPO wegen eines Verstoßes gegen § 83 Absatz 1 Nummer 3 i. V. m. § 28 Nummer 2 KGSG aus irgendwelchen Gründen scheitert – beispielsweise, weil der Nachweis der Einfuhr nach dem 6. August 2016 nicht den strafprozessualen Beweisanforderungen genügt, der Vorsatz nicht nachgewiesen werden konnte oder eine Einstellung des Verfahrens nach § 153 StPO erfolgt, weil es sich um Objekte von geringem materiellem Wert handelt – können diese Kulturgüter legal in Deutschland gehandelt werden.

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

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

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

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

Insbesondere vor dem Hintergrund der europäischen Entwicklung ist es umso unverständlicher, dass Deutschland mit dem KGSG-E bereits vorhandene Werkzeuge, wieder aus der Hand gibt, indem der Anwendungsbereich durch die Einführung von Stichtagen gegenüber dem aktuellen Anwendungsbereich deutlich beschränkt wird. Die Nikosia-Konvention scheint in ihren Forderungen das KGSG in seiner aktuellen Version geradezu zum Vorbild genommen zu haben; Deutschland steht mit dem KGSG an der Spitze der Entwicklung zur Bekämpfung des illegalen Kulturgutverkehrs. Damit erfüllt Deutschland nicht nur seine internationalen Verpflichtungen, sondern stärkt auch den Kunsthandelsstandort Deutschland. Denn der Handel mit verbotswidrig eingeführten Kulturgütern schadet dem Ruf des Kunsthandels insgesamt und beschädigt damit auch das Geschäft seriöser Händler, die ihren Sorgfaltspflichten umfassend nachkommen. Klare

und nachvollziehbare Regelungen sowie wirksame Maßnahmen gegen den illegalen Handel mit Kulturgütern sind daher auch im Sinne des Kunsthandels. Die aktuell starke Position ohne Not aufzugeben, ist mit Blick auf das Ansehen im Ausland und den Kunsthandelsstandort nicht nachvollziehbar. Die darin zum Ausdruck kommende politische Entscheidung ist auch insofern überraschend als gerade das geringe Schutzniveau für ausländisches Kulturgut als einer der wesentlichen Gründe für den Erlass des KGSG im Jahr 2016 genannt wurde:

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

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

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

Begründung

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

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

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

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

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

In Anerkennung des identitätsstiftenden Charakters von Kulturgut und zur Bewahrung kulturellen Erbes in den kriegs- oder krisenbelasteten Herkunftsstaaten muss Kulturgut, das unter Verstoß gegen wirtschaftliche Sanktionsmaßnahmen eingeführt wurde, weiterhin einem geeigneten Rückgabemechanismus unterliegen.

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

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

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

Anlage 3**Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates****Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 28 Nummer 1 – neu – KGSGÄndG-E)**

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Sofern dieser auf eine Streichung der Stichtage in § 28 Nummer 1 KGSGÄndG-E abzielen sollte, hat die Bundesregierung grundlegende Bedenken.

- a) Der Beschluss erweckt den irreführenden Eindruck, § 28 Nummer 1 KGSGÄndG-E führe erstmals Stichtage ein (26. April 2007: Beitritt der Bundesrepublik Deutschland (DEU) zum UNESCO-Übereinkommen zum Kulturgutschutz von 1970; 1. Januar 1993: Stichtag der Rückgaberichtlinie (EU) 2014/60). Diese Annahme steht in Widerspruch zur gefestigten Interpretation der vorgenannten Bestimmung.

Schon nach geltendem Recht werden die Stichtage in die Regelung des § 28 Nummer 1 KGSG aktiv hineingelesen – in der Literatur (NOMOS-Kommentar zum KGSG, § 28 KGSG, Rn. 101) wie in der Rechtsprechung. Allen voran geht das VG München von einer Anwendbarkeit der Stichtage im Rahmen von § 28 KGSG aus (Urt. v. 22. April 2021, Az. M 30 K19.6111, Rn. 28 ff.). Das Gericht begründet seine Auffassung damit, dass erst ab dem Zeitpunkt der Stichtage überhaupt Rückgabeansprüche der Herkunftsstaaten in Betracht kommen. Dem angeschlossen hat sich das VG Mainz (Urt. v. 11. Oktober 2023, Az. 3 K 667/22, S. 14):

„Dabei müssen auch im Rahmen des § 28 KGSG – und in der Folge auch des § 33 KGSG – die an anderer Stelle im Kulturgutschutzgesetz, etwa in § 32 Abs. 1 Nr. 1 KGSG, zugrunde gelegten Stichtagsregelungen gelten, also die Ausfuhr des Kulturgutes aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates nach dem 27. April 2007 erfolgt sein (...).“

Auch das VG Düsseldorf (Urt. v. 1. Dezember 2023, Az. 1 K 4655/20, Rn. 75 ff.) stellt fest:

„Insoweit ist zu berücksichtigen, dass § 28 Nr. 1 KGSG nur anwendbar ist, wenn das Kulturgut nach dem 26. April 2007 aus dem betreffenden Staat ausgeführt wurde (...). Dies setzt § 28 Nr. 1 KGSG - anders als § 32 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b) KGSG - zwar nicht dem Wortlaut nach voraus. Es ergibt sich jedoch im Rahmen einer teleologischen Reduktion der Vorschrift. Denn § 28 Nr. 1 KGSG dient ausweislich der Gesetzesbegründung der Umsetzung von Art. 2, 3 und 7 des UNESCO-Übereinkommens.“

Insofern dient die geplante Neufassung von § 28 Nummer 1 KGSGÄndG-E der Klarstellung durch Nachvollziehung einer sich festigenden Rechtsprechung im Gesetzestext.

- b) Die vorgenannten Zitate verdeutlichen zudem, dass die vorgesehene Klarstellung aus systematischen Gründen geboten ist: Sie bringt das in der Praxis auslegungsbedürftige Verhältnis von § 28 zu § 32 KGSG in Einklang. Mit der Aufnahme von Stichtagen in § 28 KGSG wird das Zusammenspiel mit den Bestimmungen zur Sicherstellung und Rückgabe verständlicher und damit rechtsanwenderfreundlicher.
- c) Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Festschreibung der maßgeblichen Stichtage in § 28 Nummer 1 KGSGÄndG-E „nicht anwenderfreundlich oder möglicherweise sogar irreführend“ sein sollte. Sofern versucht wird, dies mit den in DEU unmittelbar anwendbaren EU-Verordnungen zum Schutz von Kulturgütern aus dem Irak und aus Syrien und den dort verankerten speziellen Stichtagen zu begründen, spielen diese für § 28 Nummer 1 KGSG keine Rolle. Diese Verordnungen werden – ebenso wie Verordnung (EU) 2019/880 (EU-Einfuhrverordnung) nur bei § 28 Nummer 2 KGSG relevant. Die Bundesregierung verkennt nicht, dass das Zusammenspiel zwischen den nationalen und den einschlägigen EU-Regelungen auf dem Gebiet des Kulturgutschutzes komplex ist. Wegen der unmittelbaren Anwendbarkeit dieser EU-Verordnungen hat der nationale Gesetzgeber jedoch nur begrenzt Einfluss auf eine Vereinheitlichung. Dort, wo eine solche im nationalen Recht möglich ist, soll die Neufassung von § 28 Nummer 1 KGSGÄndG-E gerade dieser Vereinfachung dienen und die mit dem Beschluss angestrebte Erleichterung für Rechtsanwendende gerade geschaffen werden.

- d) Hinzu kommt – so auch VG Mainz, a. a. O. –, dass der Regelungsgehalt von § 28 KGSG direkte Auswirkungen auf die geplanten Neuerungen im Bereich von Sicherstellungen hat: Vorgesehen ist, mit § 33 Absatz 1 Satz 2 KGSGÄndG-E die entsprechende Anwendung der Vermutungsregelung des § 52 Absatz 2 KGSG auch bei der Sicherstellung einzuführen. Dies wird ausweislich des Beschlusses ausdrücklich begrüßt. Das VG München führt dazu aus (a. a. O., ebenso NOMOS-Kommentar zum KGSG, § 33 KGSG, Rn. 23 f.):

„Gemäß § 52 Abs. 2 KGSG besteht die widerlegliche gesetzliche Vermutung, dass Kulturgut nach dem Stichtag des 26. April 2007 aus dem Hoheitsgebiet des Vertragsstaats verbracht worden ist, wenn sich der Zeitpunkt nicht klären lässt. Diese Vermutung kann nur durch den Nachweis widerlegt werden, dass sich das Kulturgut schon vor diesem Tag im Bundesgebiet, im Binnenmarkt oder in einem Drittstaat befunden hat (...).

Diese Vermutungsregelung ist – wenn nicht bereits im Rahmen der teleologischen Auslegung der Sicherstellungsvorschriften – in analoger Anwendung heranzuziehen (a.A. VG Karlsruhe, a.a.O. Rn. 58 ff.), um dem Sicherstellungszwecke Geltung zu verschaffen. Ist einerseits die Stichtagsregelung des 26. April 2007 auch im Rahmen des § 33 KGSG von Bedeutung (vgl. Schäfer in Von der Decken u.a., Kulturgutschutzgesetz, 2021, § 33 Rn. 24), stellt sich die Frage der Beweislastverteilung für den Fall der derzeitigen Ungeklärtheit in Bezug auf den Zeitpunkt der Ausfuhr aus dem Herkunftsstaat. Wird nicht bereits systematisch die Nachweispflicht in § 30 KGSG zur teleologischen Auslegung der Beweislast beim Einführenden herangezogen, ist die dann bestehende planwidrige Lücke durch die analoge Anwendung von § 52 Abs. 2 KGSG im Sinne der Erfüllung des Gesetzeszwecks geboten. Schließlich dient die Sicherstellung dazu, ein Rückgabeverfahren zu ermöglichen und zu vermeiden, dass Kulturgut dem Staat, der entsprechende Ansprüche hieran geltend gemacht hat, nicht (wieder) verlustig geht.“

Für eine solche Beweislastregelung wird ein zeitlicher Anknüpfungspunkt benötigt. Bei Beibehaltung der Regelung in § 33 Absatz 1 Satz 2 KGSGÄndG-E unter gleichzeitiger Streichung der Stichtage in § 28 Nummer 1 KGSGÄndG-E steht zu befürchten, dass die Regelung zur Beweislasteileichterung ausgehöhlt würde.

- e) Die angestrebte Beweiserleichterung integriert sich zudem rechtssystematisch in die Einfuhrregelungen. Auf nationaler Ebene schließt sie gut an § 30 KGSG an, dem nach dem VG München (Urt. v. 22. April 2021, a. a. O.)

„durchaus die Funktion einer Beweislastvorschrift zu[kommt]“.

Auch die ab Juni 2025 EU-weit zur Anwendung kommenden Verfahren nach Artikel 4 und 5 EU-Einfuhrverordnung werden den Einführenden die Beweislast für den Nachweis der rechtmäßigen Ausfuhr aus dem jeweiligen Herkunftsstaat auferlegen. Dieser Tendenz sollte das nationale Recht auf konsistente Weise Rechnung tragen.

- f) Die Ausführungen des Bundesrats scheinen dem Missverständnis zu unterliegen, dass die Strafverfolgungsbehörden gegenwärtig bei der Prüfung des Anfangsverdachts einer Straftat die Stichtage nicht zu berücksichtigen hätten. Ausgehend von diesem Missverständnis wird davon ausgegangen, die Aufnahme von Stichtagen würde die Norm weniger anwenderfreundlich machen, zusätzlichen Beweisaufwand schaffen und Sicherstellungen bei einem Anfangsverdacht nach § 28 Nummer 1, § 83 KGSG einschränken. Wie oben ausgeführt, sind die Stichtage jedoch bereits nach geltendem Recht zu berücksichtigen. Diese Rechtslage soll gerade nicht geändert werden. Sie ist auch reflektiert in der innerhalb der Bundesregierung und mit den zuständigen Ermittlungsbehörden abgestimmten Handreichung zur Einleitung und Durchführung nationaler Strafverfahren, internationaler Rechtshilfeverfahren und verwaltungsrechtlicher Rückgabeverfahren im Bereich des Kulturgutschutzes (abrufbar unter www.kulturgutschutz-deutschland.de/SharedDocs/Downloads/DE/PublikationenuMerkblaetter/HandreichungPolizeibeh%C3%B6rdenUndJustiz.html?nn=124576, dort S. 38). Insofern wäre die klarstellende Aufnahme der Stichtage in den Gesetztext auch im Rahmen der Strafverfolgung anwenderfreundlicher.

Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 32 Absatz 1 – neu – KGSGÄndG-E)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Die Prüfbitte bezieht sich auf eine Verschärfung der seit 2016 geltenden Rechtslage durch die zwischenzeitlich in Kraft getretene EU-Einfuhrverordnung. Diese enthält in Artikel 3 Absatz 1 ein seit dem 28. Dezember 2020 unmittelbar anwendbares Verbringungsverbot für unrechtmäßig aus Drittstaaten ausgeführte Kulturgüter. Dieses Verbot gilt bzgl. der Frage, wann die maßgebliche Verbringung erfolgte, stichtagslos – im Gegensatz zu den bisherigen Einfuhrregelungen des KGSG, für die § 32 Absatz 1 Nummer 1 ausdrücklich Stichtage vorsieht.

Die Stichtagslosigkeit des EU-Verbringungsverbots hat weitreichende Auswirkungen auf die KGSG-Regelungen zum Inverkehrbringen und zur Ausfuhr von Kulturgut (§§ 40, 21 Nr. 3 KGSG): Über die geltende Regelung des § 32 Absatz 1 KGSG „strahlt“ das Verbringungsverbot der Einfuhrverordnung in diese Regelungen hinein. Sie könnten in extensiver Interpretation als zeitlich unbegrenzt, d.h. stichtagslos angesehen werden.

Dies wird vom Bundesrat offenbar begrüßt und mit der Annahme begründet, Stichtage würden dazu führen, den Schutz ausländischen Kulturguts abzusenken.

Die Bundesregierung hält diese Auffassung in mehrfacher Hinsicht für einordnungsbedürftig:

- a) Die EU-Einfuhrverordnung sieht für alle Formen von Einfuhrverstößen nicht ein Handels- oder Ausfuhrverbot, sondern eine strafrechtliche Sanktionierung vor. Im Übrigen überlässt es die Verordnung dem nationalen Gesetzgeber, zu regeln, ob und inwieweit der Einfuhrverstoß im nationalen Recht weitere Folgen auslösen soll.

Die strafrechtliche Sanktionierung ist die stärkste Rechtsfolge und ein starkes Zeichen für den EU-weiten Kulturgutschutz. Schon das Fehlen einer Einfuhrgenehmigung bzw. einer Einführererklärung kann ab Mitte 2025 auch nach dem KGSG strafrechtliche Relevanz haben. Mit dem Einleiten strafrechtlicher Ermittlungen werden die betreffenden Kulturgüter beschlagnahmt und stehen einer Handelbarkeit damit nicht mehr zur Verfügung. Endet das Strafverfahren mit einer Verurteilung, werden die Objekte eingezogen. Dies kann auch den Weg für weitere Kulturgutrückgaben ebnen. Es sind insbes. diese Maßnahmen, die für die Herkunftsstaaten essentiell sind – insbes. hieran wird das Ansehen DEUs auf dem Gebiet des Kulturgutschutzes im Ausland gemessen. Sofern der Bundesrat in seinem Beschluss die erheblichen Anwendungsprobleme des nicht mehr geltenden Kulturgüterrückgabegesetzes vom 18. Mai 2007 in Erinnerung ruft, wird insoweit auf die Ergebnisse des Anwendungsberichts nach § 89 KGSG verwiesen (Bundestagsdrucksache 20/2018), der im Gegensatz dazu den Erfolg des KGSG hervorhebt.

- b) Im Hinblick auf den Schutz ausländischen Kulturguts ist weiterhin festzuhalten, dass § 32 Absatz 1 KGSGÄndG-E keine Änderungen für Kulturgut herbeiführt, das abhandengekommen ist oder rechtswidrig ausgegraben wurde. Gerade archäologisches Kulturgut aus dem östlichen Mittelmeerraum wird von den Herkunftsstaaten sehr stark und umfassend geschützt. Es soll in DEU nicht handelbar sein, wofür das KGSG auch künftig den an die unrechtmäßige Ausgrabung anknüpfenden Schutz gewährt (Handelsverbot).
- c) Sofern unrechtmäßig eingeführtes Kulturgut betroffen ist, verfolgt § 32 Absatz 1 KGSGÄndG-E ergänzend zum Strafrecht den Sinn und Zweck, die EU-Einfuhrverordnung von 2019 harmonisch in nationales Recht einzufassen. Wichtig erscheint hier eine Konsistenz mit dem UNESCO-System. Vor diesem völkerrechtlichen Hintergrund ist zu bedenken, dass selbst wenn eine illegale Ausfuhr in der fernen Vergangenheit festgestellt werden sollte, wahrscheinlich kein Rechtsanspruch auf Rückgabe des betreffenden Kulturguts bestünde. Für DEU gilt hier der Stichtag des 26. April 2007, da das Übereinkommen zu diesem Zeitpunkt ratifiziert wurde. Dies sollte auch der maßgebliche Zeitpunkt für die Entscheidung über Handel- oder Nichthandelbarkeit der Objekte sein, um zu vermeiden, dass Kulturgüter ohne Rückgabeanspruch in ein rechtliches Vakuum fallen.
- d) Mit der geplanten Fortgeltung der Stichtage nach § 32 Absatz Nummer 2 i.V.m. § 28 Nummer 2 KGSGÄndG-E spricht die Bundesregierung sich daher dafür aus, den Regelungszustand des KGSG von 2016 beizubehalten. Ein Festhalten an der Regelungsentention und -intensität des Gesetzes erscheint an dieser Stelle interessengerecht und verhältnismäßig. Ziel der Sorgfaltspflichten und damit auch des Verbots des Inverkehrbringens sowie der Ausfuhr unrechtmäßig eingeführten Kulturgutes ist, dass der Handel mit solchen Kulturgütern unterbleibt, die wegen der unrechtmäßigen Einfuhr nach den §§ 50 bis 53 an einen ande-

ren Staat herauszugeben wären. Dadurch sollen Kaufinteressenten geschützt und das Vertrauen in den Kunsthandelsstandort Deutschland insgesamt gestärkt werden (siehe insoweit auch die ursprüngliche Gesetzesbegründung, Bundestagsdrucksache 18/7456, S. 46). Dementsprechend erscheint es angemessen, die Frage bestehender Rückgabeansprüche zum Maßstab der Prüfung zu machen.

- e) Im Gegensatz dazu wäre ein stichtagslos geltendes Handelsverbot allein für Verstöße gegen Artikel 3 EU-Einfuhrverordnung im Verhältnis zur geltenden Rechtslage ein zu begründendes Novum und nicht – wie der Beschluss des Bundesrates behauptet – ein Aufgeben vorhandener Werkzeuge. Die zitierten Erwägungsgründe aus der EU-Einfuhrverordnung sind in diesem Kontext nicht aussagekräftig: Die EU hat sich entschieden, als Antwort auf den illegalen Kulturguthandel eine strafbewehrte Einfuhrkontrolle einzuführen (dazu s. o. die Ausführungen in Buchstabe a). Sie leitet aus den Erwägungsgründen kein unbegrenztes Handelsverbot ab.
- f) Dass überhaupt argumentiert werden kann, Verstöße gegen Artikel 3 EU-Einfuhrverordnung führten zu einem stichtagslos geltenden Handelsverbot nach KGSG, ist einer vorübergehenden gesetzlichen Unschärfe geschuldet, die sich nach dem Inkrafttreten des KGSGÄndG und dem ab Juni 2025 vollständig zur Anwendung kommenden Kontrollsystem der EU-Einfuhrverordnung auflösen wird. Bereits jetzt ist diese Übergangssituation über eine teleologische Reduktion von § 40 KGSG lösbar.

Das KGSGÄndG-E berücksichtigt bereits das ab Juni 2025 geltende Kontrollsystem, insbesondere die Verfahren nach Artikel 4 und 5 EU-Einfuhrverordnung (Einfuhrgenehmigung und Einführererklärung). Diese beiden – im Verhältnis zum Verbringungsverbot vorrangig geltenden – Verfahren gehen bei ordnungsgemäßer Durchführung von einer Handelbarkeit der betreffenden Objekte aus.

Zu Artikel 1 Nummer 16 (§ 51 Buchstabe b – neu – KGSGÄndG-E)

Die Bundesregierung gibt zu dem Beschluss zu bedenken:

Ziel der anvisierten Änderung ist es allein, die EU-Einfuhrverordnung aus den in der Gesetzesbegründung genannten Gründen aus dem Anwendungsbereich der Regelung auszunehmen. Nicht intendiert ist eine Änderung des geltenden Rechts in Bezug auf den Artenschutz. Der Artenschutz, insbes. Verordnung (EG) Nr. 338/97, ist aus hiesiger Sicht jedenfalls schon nach geltender Rechtslage vom Wortlaut des § 51 KGSG erfasst. Allerdings: Angesichts der vorrangigen Ausrichtung der Vorschrift auf Embargoregelungen sowie Kriegs- und Krisengebiete hält es die Bundesregierung für vertretbar, den Artenschutz auszunehmen. Insbes. können Kulturgüter, die unter Verstoß gegen Verordnung (EG) Nr. 338/97 eingeführt werden, ohnehin unabhängig von den Kulturgutschutzrechtlichen Bestimmungen vom Zoll beschlagnahmt werden. Erfolgt sodann eine Einziehung, schließt sich hieran die Verwertung an. Dies geschieht bei lebenden Tieren und Pflanzen durch das Bundesamt für Naturschutz. Das gilt auch bei toten Tieren und Pflanzen und deren Teilen und Erzeugnissen bei Arten des Anhangs A der Verordnung (EG) Nr. 338/97. Bei Arten der Anhänge B und C der Verordnung (EG) Nr. 338/97 erfolgt die Verwertung durch den Zoll. Die Verwertung kann auch nach geltender Rechtslage bereits in Form einer Rückführung an einen Drittstaat erfolgen. Von daher ist ein eigener Rückgabeanspruch im KGSG nicht notwendig. Ein solcher würde allenfalls den spezifischen Aspekt abdecken, dass es sich um Kulturgut handelt

