

Arbeitshilfe

Das neue Gesetz zum Schutz von Kulturgut (KGSG)

Felix Kanbach
Michael Kling

Zusammenfassung der entscheidenden Neuregelungen für die Museumspraxis

Am 6. August 2016 ist das Gesetz zum Schutz von Kulturgut – kurz Kulturgutschutzgesetz (KGSG) – in Kraft getreten, womit Bundestag und Bundesrat die umfangreichste Novellierung des Kulturgutschutzrechtes auf Bundesebene seit Bestehen der Bundesrepublik vorgenommen haben. Es ersetzt u. a. das bisherige Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung von 1955.

Mit dem Gesetz will der Gesetzgeber einerseits den Abwanderungsschutz stärken, andererseits auch die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Ausland nach Deutschland verbrachtem Kulturgut erleichtern.

Zu den wichtigsten Neuerungen gehört die Verbesserung des Schutzes öffentlicher Sammlungen durch die generelle Unterschützstellung kraft Gesetzes. Damit einher geht die Möglichkeit, völker- bzw. europarechtliche Rückgabeansprüche geltend zu machen, wenn beispielsweise Kulturgut aus deutschen öffentlichen Museen entwendet und auf illegalem Weg ins Ausland gelangt ist. Die mit der Verbesserung des Schutzes einhergehende Ausweitung der Genehmigungspflichten im Kontext mit internationalen Leihgaben wird sich auf die Museumspraxis auswirken. Neben den Regelungen zum Leihverkehr sind für die Museen der neu eingeführte sog. »Substanzschutz« sowie die Änderungen hinsichtlich der »rechtsverbindlichen Rückgabezusage« von besonderem Interesse.

Bestände der Museen als »nationales Kulturgut«

Kulturgut im Bestand von Museen, die sich in öffentlicher Trägerschaft befinden oder die überwiegend durch Zuwendungen der öffentlichen Hand finanziert werden,¹ fällt automatisch unter die Kategorie »nationales Kulturgut«, sofern es sich im öffentlichen Eigentum bzw. im Eigentum der Einrichtung selbst befindet (zu Leihgaben Dritter, die dauerhaft zum Bestand gehören, s. u.).

Der durch das KGSG neu eingeführte Begriff des »nationalen Kulturgutes« ist somit deutlich weiter gefasst als die aus dem bisherigen Kulturgutschutzrecht bekannte Kategorie des Kulturguts, das in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturguts eingetragen ist. Diese Verzeichnisse werden zwar weiter geführt und ergänzt, sie werden aber in Zukunft für die meisten Museen keine entscheidende Rolle mehr spielen.²

Leihgaben als »nationales Kulturgut«

Im Vorfeld des Inkrafttretens des KGSG wurde vielfach die Befürchtung geäußert, dass Leihgaben an Museen aus Privatbesitz dauerhaft dem (internationalen) Kunsthandel entzogen werden könnten, weil sie allein kraft des Leihverhältnisses nationales Kulturgut seien. Zum Teil führte dies sogar dazu, dass Leihgeber ihre Leihgaben zurückforderten, um vermeintlich drohende Nachteile im Hinblick auf einen künftigen Verkauf zu vermeiden.

Diese Befürchtungen sind jedoch unbegründet. Leihgaben Dritter sind nicht automatisch als nationales Kulturgut anzusehen. Hierzu ist vielmehr erforderlich, dass der Verleiher seine

ausdrückliche Zustimmung gegenüber der zuständigen Behörde erteilt. Ist dies nicht der Fall und wird die Leihgabe nicht in ein Verzeichnis des national wertvollen Kulturgutes eingetragen, gelten für sie hinsichtlich ihrer Handel- und Exportierbarkeit weiterhin lediglich die allgemeinen Vorschriften des Gesetzes.

Es ist geplant, dass die Bayerische Staatsregierung demnächst eine Regelung trifft, die die Zuständigkeit für die Entgegennahme der Zustimmung bei der Landesstelle für die nicht-staatlichen Museen ansiedelt.

Substanzschutz

Das KGSG bringt bezüglich des Schutzes von Kulturgütern vor Substanzverletzungen keine Neuerungen mit sich, die für die Museen nennenswerte Änderungen ihrer Praxis beim Umgang mit den von ihnen verwahrten Gegenständen erforderlich machen.

§ 18 KGSG, der nun auch ein eigenes kulturgutschutzrechtliches Beschädigungsverbot formuliert, gilt von vornherein nur für Kulturgut, das in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturguts eingetragen ist (vgl. oben). Zudem stellt die Vorschrift ausdrücklich klar, dass Eingriffe, die zur fachgerechten Konservierung und Restaurierung oder zur Forschung nach anerkannten wissenschaftlichen Standards erfolgen, nicht von dem Verbot erfasst sind.

Im Übrigen bleibt es bei der schon bisher geltenden Regelung in § 304 des Strafgesetzbuches, wonach sich strafbar macht, wer Gegenstände der Kunst, der Wissenschaft oder des Gewerbes, welche in öffentlichen Sammlungen aufbewahrt werden, vorsätzlich und rechtswidrig beschädigt oder zerstört.

Genehmigungspflichten im Leihverkehr

Was die Abwicklung einer Ausleihe eines Kulturgutes ins Ausland betrifft, müssen sowohl bei der Ausfuhr (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 KGSG) als auch bei der Einfuhr (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 KGSG) bestimmte Genehmigungstatbestände und Nachweispflichten beachtet werden. Dabei macht es einen Unterschied, ob die Ausleihe in einen Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU-Ausland) oder in einen Drittstaat erfolgt.

Leihgaben ins EU-Ausland

Die vorübergehende Ausfuhr von nationalem Kulturgut ist, wie bereits erwähnt, nach § 22 Abs. 1 KGSG genehmigungspflichtig.³ In Bayern ist für die Erteilung der Genehmigung derzeit das Bayerische Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst zuständig. Es ist geplant, diese Zuständigkeit künftig auf die Direktion der Bayerischen Staatsgemäldesammlungen zu übertragen.

Um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, hat der Gesetzgeber die allgemeine offene sowie die spezifische offene Genehmigung eingeführt. Diese offenen Genehmigungen gelten für einen bestimmten Zeitraum, in dem sie eine unbegrenzte Anzahl von vorübergehenden Ausfuhren erlauben. Eine vorübergehende Ausfuhr liegt vor, wenn sie für einen von Anfang an befristeten Zeitraum von höchstens fünf Jahren erfolgt. Bei Nutzung einer offenen Genehmigung muss also nicht für jede einzelne Ausfuhr eine Genehmigung beantragt werden. Der Unterschied zwischen der allgemeinen und der spezifischen offenen Genehmigung ist, dass die spezifische nur für ein bestimmtes Kulturgut gilt, während sich die allgemeine auf den Gesamtbestand oder auf Teile des Bestandes eines Museums bezieht. Beide Genehmigungen können für maximal fünf Jahre erteilt werden.

→ Die notwendigen Formulare sind im Internetportal www.kulturgutschutz-deutschland.de unter der Rubrik »Service/Downloads« hinterlegt.

Für Museen, die üblicherweise in einem Zeitraum von fünf Jahren mehrere Ausleihen ins Ausland durchführen, lohnt sich bereits die Beantragung einer offenen Genehmigung. Die größte Flexibilität bietet die allgemeine offene Genehmigung, da sie auf den gesamten

Bestand des Museums erstreckt werden kann. Diese ist stets zu empfehlen, wenn sich der Leihverkehr des Museum nicht nur auf ein einziges Exponat bezieht. Da die offenen Genehmigungen nur vorübergehende Ausfuhren gestatten, muss für Dauerleihgaben ins Ausland, die für einen unbestimmten Zeitraum oder eine längere Frist als fünf Jahre erfolgen, stets eine Einzelgenehmigung beantragt werden, für deren Erteilung allerdings die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde zuständig ist, derzeit die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM).

Vor der Wiedereinfuhr nach Deutschland muss das Vorliegen von Einfuhrverboten geklärt werden. Diese sind in § 28 KGSG geregelt. Danach ist die Einfuhr u. a. dann verboten, wenn ein Kulturgut von einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem Vertragsstaat des UNESCO-Übereinkommens über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut⁴ als nationales Kulturgut geschützt ist und die Verbringung aus dem Hoheitsgebiet dieses Staates gegen dessen kulturgutschutzrechtliche Vorschriften verstößt.

Außerdem darf die Einfuhr nicht gegen Verordnungen der Europäischen Union verstoßen, welche die grenzüberschreitende Verbringung von Kulturgut einschränken. Hier sind derzeit die Embargo-Verordnungen für Kulturgut aus dem Irak (Verordnung (EG) Nr. 1210/2003) und aus Syrien (Verordnung (EU) Nr. 1332/2013) zu nennen. Schließlich darf die Einfuhr nicht gegen das Protokoll zur Haager Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten verstoßen. Die genannten Rechtsgrundlagen waren auch bisher im Leihverkehr zu beachten. So musste etwa bei der Rückkehr einer Leihgabe aus Italien italienisches Recht beachtet werden, da bei einem Verstoß gegen dortiges Kulturgutschutzrecht auch bisher eventuell Bußgelder oder Strafen gedroht hätten. Neu ist durch § 28 KGSG lediglich, dass ein Verstoß gegen ausländisches Recht bei der Ausfuhr von Kulturgut zu einem Einfuhrverbot nach Deutschland führt.⁵

Ein Großteil der Museumsbestände hat sich bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes legal in Deutschland befunden. Um den grenzüberschreitenden Verkehr solcher Objekte auch zukünftig nicht zu erschweren, gibt es in § 29 Nr. 1 KGSG eine wichtige Ausnahmegesetzvorschrift. Danach ist das Einfuhrverbot nicht anzuwenden auf Kulturgut, das sich zum 6. August 2016 rechtmäßig im Bundesgebiet befand, soweit nicht Rechtsakte der Europäischen Union Abweichendes anordnen. Damit ist der Großteil der Museumsbestände vom Anwendungsbereich des Einfuhrverbotes ausgenommen. Bei künftigen Neuerwerbungen von Kulturgut, die erst nach diesem Stichtag ins Bundesgebiet eingeführt wurden, sollten die Museen jedoch die jeweiligen Ausfuhrpapiere aus dem Herkunftsstaat besonders sorgfältig prüfen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass das Kulturgut im Leihverkehr nicht mehr verkehrsfähig ist. Bei einem Ankauf in Deutschland ist diese ausführliche Prüfung auch im Hinblick auf § 40 Abs. 1 KGSG geboten, der den Handel mit Kulturgut verbietet, das abhandengekommen, rechtswidrig ausgegraben oder unrechtmäßig eingeführt worden ist.

Leihgabe in Drittstaaten

Verlässt eine Leihgabe den EU-Binnenmarkt in einen Drittstaat, ist – wie bereits nach bisheriger Rechtslage – zusätzlich die europarechtliche Verordnung (EG) Nr. 116/2009 über die Ausfuhr von Kulturgütern zu beachten. Diese sieht ebenfalls die Pflicht einer Ausfuhrgenehmigung für Kulturgut vor. Es kommt für die Anwendung der Ausfuhrverordnung hierbei nicht auf die Trägerschaft des Museums und die Frage seiner Finanzierung an. Die Genehmigungspflicht gilt daher auch für rein privat finanzierte Museen. Der Kulturgutbegriff der EU-Verordnung ist nicht identisch mit dem Begriff des (nationalen) Kulturgutes nach dem deutschen KGSG. Die EU-Ausfuhrverordnung definiert durch einen Anhang, der Kategorien sowie Wert- und Altersgrenzen enthält, einen eigenständigen Kulturgutbegriff. So sind etwa gedruckte Landkarten, die älter als 200 Jahre und mindestens 15.000 Euro wert sind, Kulturgut im Sinne der EU-Verordnung.

→ Der Verordnungstext samt Anlage kann ebenfalls über das Portal www.kulturgutschutz-deutschland.de unter der Rubrik »Rechtsgrundlagen/EU-Recht« abgerufen werden.

Ein Museum muss also bei einer Leihgabe in Drittstaaten möglicherweise zwei Ausfuhrgenehmigungen beantragen: eine nach dem deutschen KGSG und eine weitere nach der Verordnung (EG) Nr. 116/2009. Zur Vereinfachung ermöglicht das Europarecht genauso wie das KGSG die Erteilung offener Genehmigungen.

→ Die entsprechenden Antragsformulare für die offenen Genehmigungen wie für die Einzelgenehmigungen nach Europarecht finden sich unter www.kulturgutschutz-deutschland.de unter der Rubrik »Service/Downloads«.

Leihnahmen aus dem Ausland

Eine Ausleihe aus dem Ausland, egal ob aus dem EU-Binnenmarkt oder aus Drittstaaten, stellt kulturgutschutzrechtlich eine Abfolge von Ein- (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 KGSG) und Ausfuhr (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 KGSG) dar. Bei der Einfuhr des Kulturgutes müssen die bereits beschriebenen Einfuhrverbote des § 28 KGSG sowie die unmittelbar geltenden Embargo-Verordnungen der EU beachtet werden (s. o.). Nach § 30 KGSG muss die Rechtmäßigkeit bei der Einfuhr durch entsprechende Nachweise, also insbesondere Ausfuhrgenehmigungen aus dem Herkunftsstaat, belegt werden. Wichtig ist in diesem Kontext, dass der Herkunftsstaat nicht zwingend der Staat ist, aus dem das Kulturgut ausgeliehen wird. Als Herkunftsstaat definiert ist in § 2 Abs. 1 Nr. 8 KGSG ein Mitgliedsstaat der EU oder der Vertragsstaaten des UNESCO-Kulturgutübereinkommens, in dem das Kulturgut entstanden ist oder der eine so enge Beziehung zu dem Kulturgut hat, dass er es zum Zeitpunkt der Verbringung aus seinem Hoheitsgebiet als nationales Kulturgut unter Schutz gestellt hat.

Für den Rücktransport der Leihgabe ins Ausland kann ebenfalls eine Ausfuhrgenehmigung nach deutschem oder europäischem Recht erforderlich sein. Die Leihgabe kann zwar für die Dauer des Leihvertrages gemäß § 6 Abs. 2 KGSG als nationales Kulturgut gelten, nach Ende des Leihvertrages ist die Leihgabe nach § 6 Abs. 2 S. 3 KGSG in jedem Fall nicht mehr nationales Kulturgut, unabhängig davon, ob der Verleiher dem überhaupt zugestimmt hat. Für den Rücktransport ist damit keine Ausfuhrgenehmigung nach § 23 Abs. 1 KGSG erforderlich. Eine Genehmigungspflicht für eine Ausfuhr in einen Mitgliedstaat der Europäischen Union besteht daher allenfalls nach § 24 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 2 KGSG, wenn das Kulturgut unter eine der Kategorien nach dem Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 und den durch § 24 Abs. 2 KGSG modifizierten Alters- und Wertgrenzen fällt.⁶

Von dieser Genehmigungspflicht gibt es für Leihgaben aus dem EU-Ausland drei bedeutsame Ausnahmen:

Zum einen entfällt die Genehmigungspflicht für die Ausfuhr von Kulturgut, das sich nachweisbar nur vorübergehend bis zu zwei Jahre im Bundesgebiet befindet. Unter diese Ausnahme dürften die meisten Leihgaben im Rahmen von Sonderausstellungen fallen.

Daneben besteht zweitens speziell für Leihgaben die Möglichkeit, dass die zuständige oberste Landesbehörde – also im Fall der bayerischen Museen das Bayerische Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst – auf Antrag des Entleihers dem Verleiher vor der Einfuhr schriftlich zusichert, dass kein Verfahren zur Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingeleitet wird. Dies gilt dann für die Dauer von bis zu sechs Monaten nach Ende des Leihvertrages. In diesem Fall entfällt nach § 10 Abs. 7 S. 3 KGSG ebenfalls die Genehmigungspflicht nach § 24 Abs. 1 Nr. 2 KGSG. Diese Zusicherung ist also insbesondere bei Ausleihen interessant, die über zwei Jahre dauern, um den Leihgeber im Vorfeld abzusichern, dass er das Kulturgut am Ende der Leihe kulturgutschutzrechtlich ausführen darf.

Schließlich enthält § 10 Abs. 7 S. 2 KGSG eine Ausnahme für Kulturgut, das sich bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes auf der Grundlage eines Leihvertrages in Deutschland befand. Auch dieses darf bis zu sechs Monate nach Ende des Leihvertrages ohne eine Genehmigung nach § 24 Abs. 1 Nr. 2 KGSG ausgeführt werden.

Für Leihgaben, die nicht aus dem EU-Ausland, sondern aus Drittstaaten stammen, richtet sich die Genehmigungspflicht nach der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 über die Ausfuhr von Kulturgütern. Fällt das Kulturgut unter die Kategorien sowie die Alters- und Wertgrenzen dieser Verordnung, bedarf es EU-rechtlich einer Ausfuhrgenehmigung. Zu beachten ist, dass die oben genannten Ausnahmen von der Genehmigungspflicht nach § 24 Abs. 1 Nr. 2 KGSG nur für den Binnenmarkt gelten. Bei Ausfuhren in Drittstaaten gilt ausschließlich die EU-Verordnung, die keine derartigen Ausnahmen vorsieht.

Rechtsverbindliche Rückgabezusage

Das aus der bis zum Inkrafttreten des KGSG geltenden Rechtslage bekannte Instrument der rechtsverbindlichen Rückgabezusage gibt es auch weiterhin. Nach § 73 KGSG kann die oberste Landesbehörde, in Bayern das Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst, im Benehmen mit der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde, also der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, dem Verleiher auf Antrag des Entleihers eine rechtsverbindliche Rückgabezusage erteilen, wenn Kulturgut aus dem Ausland für eine öffentliche Ausstellung oder für eine andere Form der öffentlichen Präsentation (einschließlich einer vorherigen Restaurierung für diesen Zweck) oder für Forschungszwecke an eine Kulturgut bewahrende Einrichtung im Bundesgebiet vorübergehend ausgeliehen wird.

Die Rückgabezusage bewirkt, dass dem Rückgabeanspruch des Verleihers keine Rechte entgegengehalten werden können, die Dritte an dem Kulturgut geltend machen; Pfändungen, Beschlagnahmen oder Sicherstellungen des Kulturgutes sind nicht zulässig. Auch die Einleitung eines Verfahrens zur Aufnahme des Kulturguts in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes wird durch die Rückgabezusage verhindert.

Eine Rückgabezusage darf höchstens für zwei Jahre erteilt werden; in Ausnahmefällen ist eine Verlängerung auf vier Jahre möglich. Es ist darauf zu achten, dass der Antrag auf Erteilung der Rückgabezusage rechtzeitig vor der Einfuhr des Kulturgutes in das Bundesgebiet gestellt wird.

¹ Hiervon kann man ausgehen, sobald mehr als 50 % der laufenden Betriebskosten der Einrichtung durch die öffentliche Hand übernommen werden.

² Über die Eintragung in das Verzeichnis national wertvollen Kulturguts kann erreicht werden, dass auch für Kulturgüter im Eigentum von Privatpersonen die gleichen Beschränkungen bei der Ausfuhr, aber auch die gleichen Schutzmechanismen greifen wie für nationales Kulturgut aus dem Bestand der öffentlichen Museen.

³ Museen, die nicht überwiegend durch Zuwendungen der öffentli-

chen Hand finanziert werden und deren Sammlung daher kein nationales Kulturgut nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 und 3 KGSG ist, benötigen nur dann eine Ausfuhrgenehmigung, wenn das Kulturgut unter eine der Kategorien des Anhangs I der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 fällt und wenn die durch § 24 Abs. 2 KGSG teilweise heraufgesetzten Alters- und Wertgrenzen überschritten sind. Eine Übersicht über die geltenden Alters- und Wertgrenzen finden sich im Internetportal www.kulturgutschutz-deutschland.de unter der Rubrik »Das neue Kulturgutschutzgesetz/ Weitere Informationen zu Einzelthemen«.

⁴ Die Liste der Vertragsstaaten ist abrufbar unter: www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13039&language=E&order=alpha.

⁵ Ein typischer Fall wäre die Ausfuhr ohne eine nach dem jeweils anwendbaren ausländischen Recht erforderliche Ausfuhrgenehmigung.

⁶ Eine Übersicht dazu ist im Internetportal www.kulturgutschutz-deutschland.de unter der Rubrik »Das neue Kulturgutschutzgesetz/ Weitere Informationen zu Einzelthemen« abrufbar.