



Ausschussdrucksache 20(22)156 neu

14. Oktober 2024

Stellungnahme
Interessengemeinschaft Deutscher Kunsthandel

zu der öffentlichen Anhörung am 16. Oktober 2024

Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Kulturgutschutzgesetzes (KGSGÄndG)
BT-Drucksache 20/12350

Stellungnahme der Interessengemeinschaft Deutscher Kunsthandel¹ zum KGSGÄndG-Entwurf sowie den Stellungnahmen von Bundesrat und Bundesregierung, BT Drs. 20/12350

Das KGSGÄndG beschränkt sich im Wesentlichen darauf, das KGSG an die Vorgaben der Verordnung (EU) 2019/880 zur Einfuhr von Kulturgut anzupassen. Bedeutende inhaltliche Änderungen gehen damit nicht einher. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen hingegen würden zu einer erheblichen Verschärfung der bestehenden Vorschriften führen.

1. Stellungnahme des Bundesrates zu § 28 Nr. 1 KGSG

1.1 Das KGSGÄndG-Entwurf stellt in § 28 Nr. 1 KGSG-E klar, dass das Einfuhrverbot ausschließlich für Kulturgüter gilt, die nach dem 31.12.1992 aus einem EU-Mitgliedsstaat oder nach dem 26.4.2007 aus einem Vertragsstaat illegal ausgeführt wurden. Der neue Wortlaut gibt die derzeit geltende Rechtslage wieder und ist lediglich eine Klarstellung. Sie führt zu mehr Rechtssicherheit.

Einfuhr (§ 28 KGSG), Ausfuhr (§ 21 KGSG) und Handel von Kulturgütern (§ 40 KGSG) sind von der Einhaltung der Stichtage abhängig. Sofern der Bundesrat in seiner Stellungnahme andeutet, Strafverfolgungsbehörden hätten bisher Kulturgut unabhängig von den Stichtagen sicherstellen können, irrt er. Die Handreichung zur Einleitung und Durchführung nationaler Strafverfahren, internationaler Rechtshilfeverfahren und verwaltungsrechtlicher Rückgabeverfahren im Bereich des Kulturgutschutzes hält auf Seite 36 f. fest, dass die Anwendung von § 28 KGSG die Verbringung aus dem Herkunftsstaat nach bestimmten Stichtagen voraussetzt. Der Wortlaut des § 28 KGSG-E dient gerade dem Zweck klarzustellen, dass die vom Bundesrat angedeutete stichtagslose Anwendung des § 28 KGSG fehlerhaft ist. Keinesfalls dürfen die Stichtage aus § 28 Nr. 1 KGSG-E gestrichen werden.

GESELLSCHAFTER:

BUNDESVERBAND DEUTSCHER
KUNSTVERSTEIGERER E.V.,
KÖLN

KUNSTHÄNDLERVERBAND
DEUTSCHLAND E.V., KÖLN

VERBAND DEUTSCHER
ANTIQUARE E.V., ELBINGEN

BUNDESVERBAND DEUTSCHER
GALERIEN UND KUNSTHÄNDLER
E.V., BERLIN

VERBAND DER DEUTSCHEN
MÜNZENHÄNDLER E.V.,
FRANKFURT

BERUFSVERBAND DES
DEUTSCHEN
MÜNZENFACHHANDELS E.V.,
KÖLN

GESCHÄFTSSTELLE:

INTERESSENGEMEINSCHAFT
DEUTSCHER KUNSTHANDEL
GbR
NORBERT MUNSCH

AN DER RECHTSCHULE 3,
50667 KÖLN

TEL.: 0221-256294
FAX: 0221-91395928

INFO@INTERESSEN
GEMEINSCHAFTDEUTSCHERKUNST
HANDEL.DE

¹ Die IDK befindet sich im Lobbyregister des Bundestages unter der Registernr. R006255.

1.2 Der Erhalt der Stichtage ist für den Handel von allergrößter Bedeutung. Kulturgüter und gerade die Kulturgüter, die das KGSG schützen soll, sind oft vor Jahrhunderten entstanden. Sie verfügen in den wenigsten Fällen über lückenlose Provenienzen. Die Stichtage aufzugeben, käme einem Verbot des Handels mit alten Kulturgütern gleich und zwar unabhängig von deren Kategorie – von Gemälden über antiquarische Bücher bis zu Asiatika. Für den Handel stellt es eine große Herausforderung dar, lückenlose Provenienzen auch nur bis zu den Stichtagen nachzuweisen. Lückenlose Provenienzen und Ausfuhrgenehmigungen über Jahrhunderte hinweg bis zur Entstehung der Kulturgüter zurück nachzuweisen, ist unmöglich. Der Handel mit den meisten Kulturgütern müsste eingestellt werden.

1.3 Dem Bundesrat ist zuzustimmen, dass die Stichtagslage hoch komplex ist. Sie lässt sich jedoch nicht entzerren und vor allem nicht durch eine Aufgabe sämtlicher Stichtage erleichtern. Jedes Kulturgut hat je nach Herkunftsstaat und Verbringungsgeschichte seine eigene Stichtagshistorie. Das Geflecht der Stichtage ist historisch gewachsen.

Bei Einführung des Binnenmarktes wurden Rückgabeansprüche der Mitgliedstaaten für ihr innerhalb des Binnenmarktes unrechtmäßig verbrachtes Kulturgut normiert (Rückgaberichtlinie (EU) 2014/60). Stichtag für diesen heute in § 50 KGSG befindlichen Anspruch ist der 31.12.1992.

In der UNESCO-Konvention von 1970 verpflichteten sich die Unterzeichnerstaaten Kulturgüter, die aus einem anderen Unterzeichnerstaat illegal ausgeführt wurden, zurückzugeben. Die UNESCO-Konvention wurde 2007 in Deutschland umgesetzt. Stichtag für diesen heute in § 52 KGSG befindlichen Anspruch ist der 26.4.2007.

Das Irakembargo wurde 2003 beschlossen, das Syrienembargo 2013. Der Rückgabeanspruch bei Verstoß gegen diese Vorschriften befindet sich heute in § 51 KGSG.

Die Stichtagslage ist sogar noch einmal komplizierter, denn bei der Frage, ob ein Kulturgut illegal ausgeführt wurde, gibt es auch in den Herkunftsstaaten nationale Stichtage. Es kommt jeweils darauf an, wann das Ausfuhrverbot in dem jeweiligen Land erlassen wurde und wie die historische Gesetzeslage bei Ausfuhr war. Die rechtliche Lage ist hochkomplex. Jedes Kulturgut folgt seinen eigenen Aus- und Einfuhrbestimmungen, die zu unterschiedlichen Zeiten

in Kraft traten. Das lässt sich aber nicht ändern. Relevant ist nur, dass nicht gegen sie verstoßen wurde.

1.4 Der Erhalt der Stichtage ist auch deshalb bedeutsam, weil es kaum Nachweise der rechtmäßigen Ausfuhr für Ausfuhren vor den Stichtagen gibt. Früher war es gängige Praxis, Ausfuhrunterlagen nach erfolgter Ausfuhr wegzuerwerfen. Erst die Einführung der Rückgabeansprüche für Mitgliedstaaten am 31.12.1992 und Vertragsstaaten am 26.4.2007 machte es erforderlich, die Unterlagen aufzubewahren, um auch später noch die rechtmäßige Ausfuhr belegen zu können. Unterlagen über Ausfuhren, die vor den Stichtagen erfolgten, gibt es fast nicht mehr.

1.5 Der Handel hat sich gezwungenermaßen in den Stichtagen eingerichtet. Ihm kommt dabei seine Spezialisierung zugute. Ein Händler, der mit europäischen alten Meistern handelt, handelt in der Regel nicht mit präkolumbischen Kulturgütern oder afrikanischen. Jeder Händler hat daher nur eine bestimmte Anzahl an Stichtagen im Auge zu behalten. Um die Anzahl dieser Stichtage zu begrenzen, haben viele Händler nach Einführung des KGSG ganze Kulturgutbereiche aus ihrem Portfolio gestrichen. Mit den besonders sensiblen Kulturgütern wie Antiken oder Kulturgüter aus kolonialem Kontext handelt heute kaum noch jemand, zu hoch sind die Nachweispflichten. Werden die Stichtage aufgegeben, wird dieses Schicksal alle Kulturgüter unabhängig von ihrem Gefährdungspotential ereilen.

1.6 Die EU Einfuhrverordnung hat das Gefüge der Stichtage durcheinandergebracht. Nach Artikel 3 Verordnung (EU) 2019/880 ist die Einfuhr von Kulturgut verboten, das unrechtmäßig aus seinem Herkunftsstaat verbracht worden ist. Für dieses Verbot gilt kein Stichtag. Gleichzeitig dehnt die EU-Einfuhrverordnung das Einfuhrverbot auf Kulturgüter aus allen Drittstaaten über die UNESCO-Vertragsstaaten hinaus aus. Damit wurde erstmals die Koppelung von Einfuhrverbot und Rückgabeanspruch aufgehoben. Die Einfuhr von Kulturgut wird verboten, obwohl eventuell kein Rückgabeanspruch besteht.

Die EU wollte das Einfuhrverbot aber nicht gänzlich von den Rückgabeansprüchen entkoppeln. Es konnte nur keinen EU-weit einheitlichen Stichtag benennen, weil jedes EU-Land die UNESCO-Konvention zu einem anderen Zeitpunkt in nationales Recht umgesetzt hat und damit in jedem Mitgliedstaat andere Stichtage für die Rückgabeansprüche gelten. Die EU

hat sich damit beholfen, stattdessen in Artikel 4 und 5 der EU-Einfuhrverordnung den Stichtag 24.4.1972 aufzunehmen. An diesem Tag trat die UNESCO-Konvention in Kraft.

Eine Entkoppelung von Einfuhrverbot und Rückgabeansprüchen ergibt auch keinen Sinn. Eine Sicherstellung von Kulturgut ist nur dann sinnvoll, wenn sie der Vorbereitung eines Rückgabeanspruchs gilt. Sicherstellungen haben daher den gleichen Stichtagen zu folgen wie die Rückgabeansprüche. Kulturgut sicherzustellen, das der heutige Eigentümer nicht den Herkunftsstaaten zurückgeben muss, ist nicht zielführend.

Die Evaluierung des KGSG muss daher die Unschärfen, die Artikel 3 der EU-Einfuhrverordnung aufweist, ausgleichen. Das tut der Regierungsentwurf. Zum einen nimmt er die Stichtage in § 28 KGSG auf. Zum anderen stellt er in § 51 KGSG klar, dass für Drittstaaten die nicht UNESCO-Vertragsstaaten sind, keine Rückgabeansprüche bestehen. Dadurch verschlechtert sich die Situation der Herkunftsstaaten nicht. Wie bisher gilt der Rückgabeanspruch der EU-Mitgliedsstaaten in § 50 KGSG für Ausfuhren nach dem 31.12.1992, der UNESCO-Vertragsstaaten in § 52 KGSG ab dem 26.4.2007 und die Sammelvorschrift § 51 KGSG für die jeweils relevanten Stichtage (Syrien, Irak etc.).

Die Problematik, die Artikel 3 Verordnung (EU) 2019/880 aufwirft, wird dadurch entschärft, dass die Verordnung durch Artikel 1 Absatz 2 Verordnung (EU) 2019/880 auf nicht-europäisches Kulturgut beschränkt ist. Sie ist damit auf große Teile des europäischen Handels nicht anwendbar. Artikel 3 muss zwar in deutsches Recht umgesetzt werden, er darf aber nicht dazu führen, die Stichtage beim bedeutenden Handel mit europäischem Kulturgut aufzulösen. Die Stichtage müssen unbedingt erhalten bleiben!

1.7 Der deutsche Kulturguthandel hat volles Verständnis dafür, dass die Behörden Schwierigkeiten bei der Anwendung der Stichtage und Nachweispflichten haben. Der deutsche Kulturguthandel ist gegen das KGSG Sturm gelaufen, weil es hoch komplex ist und nicht erbringbare Nachweispflichten normiert. Es wurde dennoch erlassen. Nun müssen die Behörden überprüfen, welche komplizierte Regeln der Handel einzuhalten hat. Diese Kontrolle ist nicht weniger komplex. Das kann aber nicht dazu führen, dass die Stichtage aufgehoben werden. Damit mag die Anwendung der Vorschriften leichter sein, ein Handel ist mangels Nachweisen dann aber gar nicht mehr möglich.

Die Behörden haben sich bereits zu Lasten des Handels erhebliche Erleichterungen verschafft. Bereits jetzt enthält der Rückgabeanspruch der Vertragsstaaten in § 52 Absatz 2 KGSG eine Beweislastumkehr. Lässt sich nicht klären, ob das Kulturgut nach dem 26. April 2007 verbracht worden ist, wird vermutet, dass es danach ausgeführt wurde und ein Rückgabeanspruch besteht. Diese Vermutung wird in § 33 Absatz 1 Satz 2 KGSG-E auf die Sicherstellung ausgedehnt. Die Behörden erleichtern sich damit das Durchgreifen in dem typischen Fall, dass der heutige Eigentümer über keine Unterlagen mehr verfügt und die Legalität seines Kulturguts nicht mehr nachweisen kann.

Für Strafverfolgungsbehörden kann diese Beweislastumkehr nicht gelten. Es entspricht nicht rechtsstaatlichen Grundsätzen, dem Bürger im Wege der Vermutung ein strafbares Verhalten zu unterstellen und den Bürger sich selbst von diesem Vorwurf entlasten zu lassen.

Die Stichtage müssen unbedingt erhalten bleiben. Die Klarstellung in § 28 Nr. 1 KGSG-E dient der Rechtssicherheit.

2. Stellungnahme des Bundesrates zu § 32 Absatz 1 KGSGÄndG-Entwurf

Die Änderung des § 32 Absatz 1 KGSG dient ebenfalls ausschließlich der Klarstellung und Rechtssicherheit und ist zu befürworten. Der Bundesrat irrt, wenn er davon ausgeht, dass das in § 40 Absatz 1 Alt. 3 KGSG enthaltene Verbot des Handels mit Kulturgütern, die unrechtmäßig eingeführt wurden, bisher stichtagslos galt. Schon nach der bisherigen Rechtslage waren im Rahmen des § 40 KGSG die oben genannten Stichtage relevant. Die Stichtage gelten gleichlaufend für Einfuhr (§ 28 KGSG), Ausfuhr (§ 21 KGSG) und Handel (§ 40 KGSG).

3. Stellungnahme des Bundesrates zu § 51 Nr. 2 KGSG

Die Interessengemeinschaft Deutscher Kunsthandel stimmt mit dem Bundesrat und der Bundesregierung überein, dass die Nr. 2 in § 51 KGSG-E ersatzlos gestrichen werden kann. Artenschutzbelange sollten nicht mit Kulturgutschutz vermengt werden. Nr. 2 ist zu streichen, Nr. 1 muss dagegen erhalten bleiben.

11.10.2024