

Broschüre Nr. 3  
des Kunstsammler e. V.

F  
U  
N  
D  
U  
S

*Gesetz zur Neuregelung des  
Kulturgutschutzrechts  
vom 31. Juli 2016*

Novellierung unter Vorbehalt

Berlin September 2016

BROSCHÜRE NR. 3  
DES KUNSTSAMMLER E. V.

GESETZ ZUR NEUREGELUNG DES KULTURGUTSCHUTZRECHTS  
VOM 31. JULI 2016

NOVELLIERUNG UNTER VORBEHALT

## Inhalt

<b>I.</b> Neuregelung des Kulturgutschutzrechts. Novellierung unter Vorbehalt Dokumentation des Gesetzgebungsverfahrens	
Kunstsammler e.V. Harald Falckenberg (Vorsitzender), Tilman Kriesel (Stellvertreter), Hartmut Fromm (Schatzmeister)	5
<b>II.</b> Gesetz zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1914)	11
1. Neue Vorschriften des KGSG vom 31. Juli 2016 im Vergleich zum Regierungsentwurf vom 4. November 2015	37
2. Alters- und Wertgrenzen der EU-VO Nr. 116/2009 (EU-Drittstaaten) im Vergleich zum KGSG vom 31.07.2016 (EU-Mitgliedsstaaten)	41
<b>III.</b> Verfassungsrechtliche Analyse des KGSG. Schreiben an den Bundespräsidenten Dr. Joachim Gauck	
Kunstsammler e.V. Harald Falckenberg (Vorsitzender), Tilman Kriesel (Stellvertreter), Hartmut Fromm (Schatzmeister)	43
<b>IV.</b> Rechtsschutz gegen das neue KGSG. Ein Gutachten	
Rechtsanwälte Prof. Dr. Harald Falckenberg und Prof. Dr. Holger Schwemer	59

## I. Neuregelung des Kulturgutschutzrechts. Novellierung unter Vorbehalt

### Dokumentation des Gesetzgebungsverfahrens

Das neue KGSG ist noch vor der Sommerpause verabschiedet worden und am 6. August 2016 nach der Verkündung im Bundesgesetzblatt in Kraft getreten. Die Messe ist gelesen, so der Kommentar vieler enttäuschter Kritiker. Die nüchterne Analyse des Gesetzes wird aber zeigen, dass kein Grund für Resignation besteht, sondern im Gegenteil. Seit der ersten bekannt gewordenen Fassung vom 29. Juni 2015 bis zum Regierungsentwurf vom 4. November 2015 ist es in mehreren Etappen zu einer für Fachleute kaum vorstellbaren Flut von Veränderungen des Gesetzestextes gekommen – vielfach um die zum Teil heftigen Proteste zu entschärfen, aber ebenso um notwendige Korrekturen der geplanten Regelungen vorzunehmen. Selbst nach dem Regierungsentwurf sind noch wichtige Neuregelungen hinzugekommen (Übersicht unten II. 1). Mit der Verabschiedung des KGSG besteht die begründete Hoffnung, dass die lange so schrill und emotional geführten Auseinandersetzungen sich versachlichen.

Bei einer Prüfung der neuen Vorschriften stellt sich heraus, dass viele in sich widersprüchlich sind und in eklatanter Weise gegen das Grundgesetz verstoßen. Für einzelne Bereiche, insbesondere die traditionsreichen deutschen Auktionshäuser und den heute ob zu Recht oder zu Unrecht diskreditierten Antikenhandel, geht es um Fragen des Fortbestands dieser Unternehmensbereiche. Allgemein heißt es, dass mit dem Gesetz ein Kompromiss gefunden worden wäre, der allen Seiten gerecht wird. Diese Auffassung vermag der Kunstsammler e.V. nicht zu teilen. Wichtige, lang diskutierte Vorschläge der Betroffenen sind im neuen Gesetz gar nicht berücksichtigt worden.

Das Zauberwort für das KGSG heißt „Evaluierung“. Es ist in heutigen Gesetzgebungsverfahren zunehmend üblich, komplizierte Sachverhalte, die sich nicht lösen lassen, zu vertagen und so Zeit zu kaufen. Evaluation bedeutet, dass ein verabschiedetes Gesetz nach Ablauf eines festgesetzten Zeitraums überprüft wird. Hört sich gut an. Man will also sehen, wie es in der Praxis läuft, und erst dann über den Fortbestand des Gesetzes entscheiden. Die Evaluation ist aber nichts für Idealisten und Schöngelster. Es geht um knallharte Verhandlungs- und Machtpositionen und die normative Kraft des Faktischen. Ein gutes Beispiel der aktuellen Diskussion bietet das CETA-Abkommen mit Kanada, eine Vorstufe zum weltweiten TTIP. Der Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker weiß, dass eine derart weitreichende Vereinbarung im Geheimverfahren nicht von den EU-Mitgliedsstaaten akzeptiert wird. Er beanspruchte das Recht zum Abschluss für die Europäische Kommission. Damit ist er nicht zuletzt aufgrund des Widerstands von Sigmar Gabriel nicht durchgekommen. Kein Problem für Berufspolitiker wie Juncker. In einem erstaunlichen Schulterchluss mit Gabriel schlägt er jetzt vor, das Abkommen europaweit ohne öffentliche Diskussion, aber mit dem

## Das neue KGSG

### RICHTIGSTELLUNG UND ERGÄNZUNG ANLIEGENDER DOKUMENTATION (Seite 7, Absätze 1 und 2, Zeilen 12 bis 24)

Der stenografische Bericht des Bundesrates vom 8. Juli 2016 zur Abstimmung über die Neuregelung des Kulturgutschutzes fällt lakonisch aus: „Keine Wortmeldung – Bitte um Handzeichen – Mehrheit. Der Bundesrat hat dem Gesetz zugestimmt. Sodann Bitte um Abstimmung über einen Entschließungsantrag [der Länder Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen für eine umfassende Evaluierung des Gesetzes schon nach zwei Jahren] – Bitte um Handzeichen – Minderheit. Der Bundesrat hat die Entschließung nicht gefasst.“ Es bedurfte einiger Recherchen und Anfragen bei den Landeskulturbehörden, um die näheren Zusammenhänge aufzuklären.

Nach heutigem Stand sieht es so aus: Bei der Abstimmung im Bundesrat haben sich Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen der Stimme enthalten, was im Wahlmodus des Bundesratsverfahrens eine Ablehnung bedeutet. Das Gesetz ist mit 53 gegen 16 Stimmen (die Stimmen berechnen sich nach Ländergröße) vom Bundesrat mehrheitlich verabschiedet worden. Hessen hat nach Ablehnung des Entschließungsantrags auf eine Enthaltung verzichtet.

Auch Bayern tut sich schwer. In der Sache insbesondere wegen des Bürokratieaufwands gegen die Novellierung eingestellt („man sei nicht glücklich und erwarte einen Wust von Anträgen“, Bayrische Staatszeitung vom 15. Juli 2016), hat man wie offenbar auch in Hessen aus Parteiloyalität zugestimmt. Ähnliches darf für die so lange unbestimmte Position von Nordrhein-Westfalen vermutet werden. Noch bis zum 22. Juni 2016, dem Tag der überraschenden Einigung von SPD und CDU/CSU im Kulturausschuss des Bundestages, war unklar, ob sich NRW den Bedenken der SPD-Fraktion im Bundestag anschließen würde.

Vorbehalt einer späteren Evaluierung durchzuwinken. Natürlich hat er die Rückendeckung von Angela Merkel. Am 24. August 2016 ging durch die Presse, dass die Bundesregierung keinen Verhandlungsspielraum für CETA mehr sieht, das Abkommen also verabschiedet werden kann.

Dieses Lehrstück passt in unseren Zusammenhang. Olaf Zimmermann, der eloquente Geschäftsführer des Deutschen Kulturrats, bezieht seit geraumer Zeit mit großem persönlichen Engagement gegen CETA und TTIP öffentlich Stellung. Er will völlig zu Recht den internationalen Status unserer Kunst und die Kulturfreiheit Deutschlands bewahren. Interessant ist allerdings, dass er sich bei aller gebotenen Kritik im Vorfeld mit demselben Engagement für das neue Kulturgutschutzgesetz der BKM eingesetzt hat und damit eine in der freien Welt nirgendwo sonst praktizierte staatlich-bürokratische Kontrolle des Kunstbetriebs in Kauf nimmt. Das muss man erst einmal verstehen.

Auf jeden Fall ist die Evaluierung ein Zeichen der Unentschiedenheit und Schwäche bei der Verabschiedung von Gesetzen. In der ursprünglichen Fassung des KGSG war eine Evaluierung nach fünf Jahren angeordnet. Auf Druck der Länder ist eine Untersuchung zum Umfang des Verwaltungsaufwands jetzt schon zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes vorgesehen (§ 89 KGSG). **Die Novellierung steht also unter einem doppelten Vorbehalt der Prüfung nach zwei und fünf Jahren.** Die betroffenen politischen und behördlichen Instanzen im Bund und in den Ländern sind gefragt. Sollen sie, um nur eine Frage aufzugreifen, kurzfristig zusätzliche Beamte und Angestellte verpflichten und Ausbildungsprogramme und Richtlinien für deren Tätigkeit entwickeln, um nach zwei Jahren zu erfahren, dass das Gesetz gestrichen wird? Auf diese Diskussion muss sich der Kunstsammler e.V. genau vorbereiten.

Die meisten Kritiker der Novellierung hatten nicht mit einer Verabschiedung des KGSG vor der Sommerpause des Bundestages gerechnet. Zu groß war der Widerstand des Bundesrats, der die verfassungsrechtlich verbriefte Kulturhoheit der Länder öffentlich anmahnte und die Berechnung des Bürokratie- und Kostenaufwands durch das BKM als völlig unrealistisch bezeichnete. Zu diesem Ergebnis war vorher schon in einer ebenfalls öffentlichen Stellungnahme der Nationale Normenkontrollrat gekommen. Der Normenkontrollrat ist als selbstständige Institution am Bundeskanzleramt für die Überprüfung der Kosten von Gesetzesvorhaben (sog. Erfüllungsaufwand) verantwortlich. Unabhängig davon hatten sich wichtige Vertreter der SPD-Fraktion im Bundestag und im federführenden Kulturausschuss kritisch zum Regierungsentwurf geäußert. Der ambitionierte Fahrplan der Kulturstaatsministerin war nicht einzuhalten. So schien es wenigstens.

Noch im Juni 2016 wurde eine Sitzung des Kulturausschusses des Bundestages wegen unterschiedlicher Beurteilungen der Ausschussmitglieder abgesagt. Dann ging alles sehr schnell: am 22. Juni nach einem Kuhhandel zwischen den Vertretern der CDU/CSU und der SPD die Einigung ohne Einbeziehung der verärgerten Ausschussmitglieder der Grünen und der Linken; am 23. Juni die Abstimmung des Bundestages in zweiter und dritter Lesung über die Gesetzesvorlage und – mit deutlich verkürzter Frist – nach nur 12 Tagen die mehrheitliche Zustimmung im Bundesrat. Der Bundespräsident unterschrieb das Gesetz trotz mehrerer sorgfältig begründeter Eingaben auch von Seiten des Kunstsammler e.V. (siehe unten III.) am 31. Juli 2016.

Das Zustandekommen des Gesetzes war eine Machtdemonstration des Bundestages, bis ins Detail professionell vorbereitet und mit großem Einsatz durchgeführt. Sicherlich spielte auch eine Rolle, dass das Parlament in dieser politischen Phase mit den Flüchtlingsfragen und dem Brexit befasst war. Kunst und Kultur gerieten so zur Nebensache. Schon gar nicht wollte man sich mit der Wahrung des Kunstbesitzes einiger weniger Reicher befassen. Seien wir realistisch. Als der Kunstsammler e.V. im Februar diesen Jahres gegründet wurde, war uns schon nach wenigen Recherchen klar, dass wir das Gesetz im Bundestag kaum verhindern können. Zu eng sind die persönlichen Beziehungen der Kulturstaatsministerin zu Angela Merkel und den Entscheidungsträgern ihrer Partei wie Volker Kauder und Norbert Lammert. Trotzdem wurde die Vereinigung der Kunstsammler mit dem erklärten Ziel gegründet, die Bundesländer vor einer Überregulierung des Kunstbetriebs und Kosten in mehrfacher Millionenhöhe zu warnen. Der Vorstand hat über 30 Gespräche mit den verantwortlichen Beamten und Regierungsmitgliedern der Länder geführt. Und das durchaus mit Erfolg. Bei der Abstimmung im Bundesrat am 8. Juni 2016 haben sich drei Länder (Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen) der Stimme enthalten, was im Wahlmodus des Bundesratsverfahrens eine Ablehnung bedeutet.

Das Gesetz wurde mehrheitlich mit 52 gegen 17 Stimmen verabschiedet. Bayern wollte sich eigentlich auch enthalten und hat nach der Abstimmung im Bundesrat in Pressemitteilungen führender Politiker des Freistaats äußerst negativ zu den Neuregelungen im KGSG Stellung bezogen. Lange unklar war die Position von Nordrhein-Westfalen. Irritationen gab es im Vorfeld des Gesetzes im Zusammenhang mit dem Verkauf der zwei Warhol-Werke des Spielcasinos Aachen. Noch bis zum 22. Juni 2016, dem Tag der überraschenden Einigung von SPD und CDU/CSU im Kulturausschuss des Bundestages, war unklar, ob sich NRW den Bedenken der SPD-Fraktion im Bundestag anschließen würde.

Es ist also nicht so, dass die Bundesländer geschlossen hinter dem KGSG stehen. Vielfach war die Klage zu hören, dass man zwar das Versprechen gegeben hätte, das KGSG zu unterstützen, aber erst jetzt klar würde, worauf man sich eingelassen hätte. In zwei Jahren findet die Evaluierung statt. Nach § 89 KGSG ist die Kulturstaatsministerin für die Unterrichtung des deutschen Bundestags und des Bundesrats zuständig. Eine originelle Lösung, wenn die Person, die maßgeblich alles in die Wege geleitet hat, dann auch für die Kontrolle zuständig ist. Wie so oft, stellt sich die Frage: Wer kontrolliert den Kontrolleur? Die zentralen Fragen werden der Bürokratie- und Kostenaufwand und die Abwanderung von Kunst sein, wobei Letzteres in besonderer Weise die Museen betrifft. Wenn die Künstler mit ihren Nachlässen, die Galeristen, Kunsthändler und Sammler aufgrund der bürokratischen Gängelungen und fiskalischen Erfassung nicht länger bereit sind, den Museumsbetrieb aktiv und mäzenatisch zu unterstützen, wird es schwer werden für die Museen. Die jetzigen Äußerungen der Museumsdirektoren sind dadurch geprägt, dass sie in das kulturelle Verbandssystem meist mit Fünfjahresverträgen eingebunden sind.

Bei der Abwanderung, wie das Beispiel insbesondere Italiens zeigt, haben die im Kategorienprinzip festgelegten Altersgrenzen von 50 oder 75 Jahren einen gravierenden Einfluss. Jeder Eigentümer von Kunst muss sich fragen, wann seine Arbeiten diese Zeitgrenzen erreichen und dann – häufig genug geht es um die besten Exemplare der Sammlung – die Entscheidung treffen, ob er jetzt noch sein freies Verfügungsrecht wahrnimmt oder sich einem unsicheren Bewertungsverfahren unterwirft.

Gewiss ist die Definition des nationalen Kulturguts in § 7 KGSG enger gefasst als nach dem bisherigen Gesetz. Es kommen am Ende wahrscheinlich also noch weniger Arbeiten auf die Listen national wertvollen Kulturguts als bisher. Aber was nützt das, wenn dieser Entscheidung ein oft jahrelanges Bewertungsverfahren vorangeht? Das Unbehagen, um es vorsichtig auszudrücken, derjenigen, die sich aktiv am Kunst- und Kulturbetrieb beteiligen, ist groß. Das KGSG mit seinen Neuregelungen hat keinen ernsthaften Versuch gemacht, die tiefe Vertrauenskrise zu überwinden. Ein gutes Beispiel dafür ist § 10 Abs. 7 KGSG, wonach ausländische Leihgeber für die gesamte Dauer der Leihe bis sechs Monate danach – auch übrigens für die Sammlung selbst – die schriftliche Zusicherung erhalten können, dass sie keinem Listungsverfahren unterworfen werden. Da kommt einer aus Fort Wayne, Tokio, Peking oder Delhi und erhält Zusagen, die nach dem Gesetz deutschen Sammlern, die sich oft 20 und mehr Jahre mit Ausleihen und finanziellen Unterstützungen in deutschen Museen engagiert haben, verschlossen sind. Das möge man bitte einmal erklären. Je mehr man sich in das unüberschaubare Dickicht des KGSG hineinarbeitet, desto mehr stößt man auf solche Konstellationen und Fallen. Der Kunstsammler e.V. wird dafür kämpfen, dass die diskriminierenden gesetzlichen Regelungen revidiert werden.

Die Umstände des Zustandekommens des KGSG sind wichtig für das Verständnis und die Auslegung der Neuregelungen. Am Ende des Gesetzgebungsverfahrens war zeitlich kein Raum mehr für Diskussionen. In einer Art Tour de Force wurde durchentschieden. Die Gesetzgeber waren sich offenbar darüber im Klaren, dass vieles im KGSG noch unangereift und regelungsbedürftig ist. Die Aufgabe, präzise Verfahrensregeln zu schaffen, überantworten sie einem Verwaltungsausschuss. Mit den 16 Vertretern der Länder und zwei Mitgliedern des BKM ist der Verwaltungsausschuss dafür zuständig, durch verbindliche Beschlüsse Regeln „zur koordinierten Erfüllung der maßgeblichen Aufgaben nach diesem Gesetz und zur Gewährleistung der einheitlichen Verwaltungspraxis der Länder“ (§ 4 Abs. 3 KGSG) aufzustellen. Gewiss ein kreativer Versuch der Verwaltung, das Heft in die eigene Hand zu nehmen, aber doch – soweit es die Verfasser beurteilen können – ein in dieser Form einmaliger Vorgang in der deutschen Gesetzgebung.

Die Neuregelung zum Verwaltungsrat im Kulturgutschutzgesetz verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen das Grundgesetz. Abgesehen von der Qualifikation der Mitglieder und einem unzulänglichen Wahlverfahren, eröffnet die Regelung einem Gremium die Möglichkeit, die Anwendung des KGSG in wesentlichen Punkten ohne parlamentarische Kontrolle selbst zu bestimmen. Auch liegt ein eindeutiger Verstoß gegen das föderale System vor, wenn für einzelne Bundesländer die Beschlüsse bei einer Dreiviertel-Mehrheit rechtlich verbindlich sind (Abs. 4 S. 3). Die Expertin im Bereich des Kulturgutschutzes Prof. Dr. Sophie Schönberger hatte zu § 4 nur den Kommentar übrig: „Jedem Verfassungsrechtler stehen die Haare zu Berge.“

Die Erwartungshaltung war groß, aber das nun verabschiedete KGSG hat im Vergleich zum Regierungsentwurf vom 4. November 2015 doch für einige Überraschungen gesorgt, und das nicht nur im positiven Sinne (Übersicht der Neuregelungen unten II. 1). Viele Vorschläge des Kunst- und Kulturbetriebs sind nicht übernommen wurden. Das neue KGSG hat einen rigorosen, von Regularien bestimmten Zuschnitt. Das Negativtät (§ 14 Abs. 7 KGSG) gilt nur für Kulturgüter oberhalb der Alters- und Wertgrenzen und ist in seinem Anwendungsbereich weder für die konkrete Arbeit der Auktionshäuser noch für die Ausleihpraxis privater Sammler geeignet. Auch dem Wunsch, die Laissez-passer-Regelung (§ 24 Abs. 8 KGSG)

von zwei auf drei Jahre zu erweitern, wurde nicht entsprochen. Das Ankaufsrecht des Staates (§ 24 Abs. 6–8 KGSG) ist ein Papiertiger ohne jede Verpflichtung des Staates und weit entfernt von den so heftig diskutierten europäischen Lösungen vieler EU-Mitgliedsstaaten. Insbesondere ist auch bedauerlich, dass die den Galerien und Kunsthändlern auferlegten Sorgfaltspflichten mit einer nach wie vor geltenden 30-jährigen Aufbewahrungspflicht kaum geändert worden sind.

Die Sorgfaltspflichten werden die Wettbewerbsnachteile der Galerien und Kunsthändler gegenüber ihren europäischen Kollegen im EU-Bereich auf über 20 % steigern. Das eben auch ist eine Auswirkung des Kulturgutschutzgesetzes. Einmal mehr zeigt sich, dass es nicht nur und nicht einmal vorrangig um irgendwelche reichen Sammler geht, sondern um den Kulturstandort Deutschland.

Harald Falckenberg

Hartmut Fromm

Tilman Kriesel

2016

Ausgegeben zu Bonn am 5. August 2016

Nr. 39

Tag	Inhalt	Seite
31. 7. 2016	<b>Gesetz zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts</b> ..... FNA: neu: 224-26; 2129-21, 224-4, 300-1, 319-87, 602-3-1, 611-1, 611-8-2-2, 7100-1, 224-2, 224-23, 224-23-1, 224-24 GESTA: O001	1914
31. 7. 2016	<b>Zweites Gesetz zur Änderung des Buchpreisbindungsgesetzes</b> ..... FNA: 703-6, 860-5 GESTA: E032	1937
31. 7. 2016	<b>Integrationsgesetz</b> ..... FNA: 860-3, 860-2, 860-12, 2178-1, 26-12, 26-7, 26-8, 2178-1, 26-12, 26-12 GESTA: B067	1939
31. 7. 2016	Verordnung zum Integrationsgesetz ..... FNA: 26-12-7, 26-12-7, 26-12-7, 26-12-4, 26-12-4	1950
31. 7. 2016	Vierte Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung ..... FNA: 26-12-7, 26-12-7	1953
4. 8. 2016	Verordnung zur Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und über bergbauliche Anforderungen beim Einsatz der Fracking-Technologie und Tiefbohrungen ..... FNA: 750-15-9, 750-15-11	1957
<b>Hinweis auf andere Verkündungen</b>		
	Verkündungen im Bundesanzeiger .....	1960

## II. Gesetz zur Neuregelung des Kulturgutschutzrecht vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1914)

Vom Regierungsentwurf abweichende Bestimmungen des Gesetzes sind gelb markiert

## Gesetz zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts\*

Vom 31. Juli 2016

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

### Artikel 1

#### Gesetz zum Schutz von Kulturgut (Kulturgutschutzgesetz – KGSG)

##### Inhaltsübersicht

###### Kapitel 1

###### Allgemeine Bestimmungen

- § 1 Anwendungsbereich
- § 2 Begriffsbestimmungen
- § 3 Zuständige Behörden
- § 4 Internetportal zum Kulturgutschutz

###### Kapitel 2

###### Schutz von Kulturgut vor Abwanderung

###### Abschnitt 1

###### Unterschutzstellen des nationalen Kulturgutes

- § 5 Grundsatz
- § 6 Nationales Kulturgut
- § 7 Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes
- § 8 Nachträgliche Eintragung
- § 9 Kulturgut im Eigentum der Kirchen und Religionsgemeinschaften
- § 10 Ausnahmen zur Eintragung von Kulturgut bei Leihgaben aus dem Ausland und nach Rückkehr in das Bundesgebiet
- § 11 Ortswechsel von eingetragenen Kulturgut
- § 12 Steuerliche Begünstigung von national wertvollem Kulturgut, Ausgleich bei Verkauf infolge wirtschaftlicher Notlage
- § 13 Löschung der Eintragung

###### Abschnitt 2

###### Verfahren und Mitwirkungspflichten; Veröffentlichung

- § 14 Eintragungsverfahren
- § 15 Mitwirkungspflichten während des Eintragungsverfahrens
- § 16 Führung und Veröffentlichung der Verzeichnisse national wertvollen Kulturgutes
- § 17 Öffentliche Bekanntmachung

###### Abschnitt 3

###### Beschädigungsverbot und Mitteilungspflicht

- § 18 Beschädigungsverbot
- § 19 Mitteilungspflichten

\* Artikel 1 dieses Gesetzes dient der Umsetzung der Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates 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) (ABl. L 159 vom 28.5.2014, S. 1).

###### Kapitel 3

###### Kulturgutverkehr

###### Abschnitt 1

###### Grundsatz

- § 20 Kulturgutverkehrsfreiheit

###### Abschnitt 2

###### Ausfuhr

- § 21 Ausfuhrverbot
- § 22 Genehmigung der vorübergehenden Ausfuhr von nationalem Kulturgut
- § 23 Genehmigung der dauerhaften Ausfuhr von nationalem Kulturgut
- § 24 Genehmigungspflichtige Ausfuhr von Kulturgut; Verordnungsermächtigung
- § 25 Allgemeine offene Genehmigung
- § 26 Spezifische offene Genehmigung
- § 27 Genehmigung der Ausfuhr von kirchlichem Kulturgut

###### Abschnitt 3

###### Einfuhr

- § 28 Einfuhrverbot
- § 29 Ausnahmen vom Einfuhrverbot
- § 30 Nachweis der Rechtmäßigkeit der Einfuhr

###### Abschnitt 4

###### Unrechtmäßiger Kulturgutverkehr

- § 31 Unrechtmäßige Ausfuhr von Kulturgut
- § 32 Unrechtmäßige Einfuhr von Kulturgut
- § 33 Sicherstellung von Kulturgut
- § 34 Verwahrung sichergestellten Kulturgutes
- § 35 Aufhebung der Sicherstellung
- § 36 Herausgabe sichergestellten Kulturgutes
- § 37 Einziehung sichergestellten Kulturgutes
- § 38 Folgen der Einziehung; Entschädigung
- § 39 Kosten für Sicherstellung, Verwahrung, Erhaltung und Herausgabe

###### Kapitel 4

###### Pflichten beim Inverkehrbringen von Kulturgut

- § 40 Verbot des Inverkehrbringens
- § 41 Allgemeine Sorgfaltspflichten
- § 42 Sorgfaltspflichten beim gewerblichen Inverkehrbringen
- § 43 Erleichterte Sorgfaltspflichten beim gewerblichen Inverkehrbringen
- § 44 Erhöhte Sorgfaltspflichten beim gewerblichen Inverkehrbringen
- § 45 Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten
- § 46 Auskunftspflicht
- § 47 Rechtsfolge bei Verstößen
- § 48 Einsichtsrechte des Käufers

###### Kapitel 5

###### Rückgabe unrechtmäßig eingeführten Kulturgutes

###### Abschnitt 1

###### Rückgabeanspruch

- § 49 Öffentlich-rechtliche Rückgabeansprüche
- § 50 Rückgabeanspruch eines Mitgliedstaates
- § 51 Rückgabeanspruch wegen Verstoßes gegen das Recht der Europäischen Union
- § 52 Rückgabeanspruch eines Vertragsstaates
- § 53 Rückgabeanspruch nach der Haager Konvention
- § 54 Anzuwendendes Zivilrecht
- § 55 Befristung und Verjährung des Rückgabeanspruchs
- § 56 Beginn der Verjährung
- § 57 Hemmung und Neubeginn der Verjährung und Erlöschenfristen

###### Abschnitt 2

###### Rückgabeverfahren

- § 58 Grundsatz der Rückgabe
- § 59 Rückgabeersuchen
- § 60 Kollidierende Rückgabeersuchen
- § 61 Aufgaben der Länder
- § 62 Aufgaben der obersten Bundesbehörden
- § 63 Zulässigkeit der Klage auf Rückgabe
- § 64 Kosten der behördlichen Sicherstellung
- § 65 Kosten der Rückgabe und Erhaltungsmaßnahmen

###### Abschnitt 3

###### Entschädigung und Erstattungsanspruch

- § 66 Entschädigung bei Rückgabe
- § 67 Höhe der Entschädigung
- § 68 Erstattungsanspruch des ersuchenden Mitglied- oder Vertragsstaates

###### Kapitel 6

###### Rückgabe unrechtmäßig ausgeführten Kulturgutes

- § 69 Rückgabeanspruch gegenüber Mitgliedstaaten
- § 70 Rückgabeanspruch gegenüber Vertragsstaaten
- § 71 Kosten
- § 72 Eigentum an zurückgegebenem Kulturgut

###### Kapitel 7

###### Rückgabebezug im internationalen Leihverkehr

- § 73 Rechtsverbindliche Rückgabebezug
- § 74 Erteilung der rechtsverbindlichen Rückgabebezug
- § 75 Verlängerung
- § 76 Wirkung

###### Kapitel 8

###### Datenschutz, gemeinsames Verfahren, Zoll

- § 77 Erhebung und Verarbeitung von Informationen einschließlich personenbezogener Daten
- § 78 Übermittlung von Informationen einschließlich personenbezogener Daten an die zuständige Behörde
- § 79 Gemeinsames Verfahren von Bund und Ländern
- § 80 Übermittlung von Informationen einschließlich personenbezogener Daten an Mitgliedstaaten und Vertragsstaaten
- § 81 Mitwirkung der Zollbehörden, Anhaltung von Kulturgut
- § 82 Anmeldepflicht bei Ein- und Ausfuhr im Kulturgutverkehr mit Drittstaaten

###### Kapitel 9

###### Straf- und Bußgeldvorschriften

- § 83 Strafvorschriften
- § 84 Bußgeldvorschriften
- § 85 Einziehung und erweiterter Verfall
- § 86 Besondere Voraussetzung der Verwertung von Kulturgut
- § 87 Aufgaben und Befugnisse der Zollbehörden
- § 88 Straf- und Bußgeldverfahren

###### Kapitel 10

###### Evaluierung, Übergangs- und Ausschlussvorschriften

- § 89 Evaluierung
- § 90 Fortgeltung und Befristung bisherigen Abwanderungsschutzes
- § 91 Ausschluss abweichenden Landesrechts

###### Kapitel 1

###### Allgemeine Bestimmungen

###### § 1

###### Anwendungsbereich

Das Gesetz regelt

1. den Schutz nationalen Kulturgutes gegen Abwanderung,
2. die Ein- und Ausfuhr von Kulturgut,
3. das Inverkehrbringen von Kulturgut,
4. die Rückgabe unrechtmäßig eingeführten Kulturgutes,
5. die Rückgabe unrechtmäßig ausgeführten Kulturgutes und
6. die Rückgabebezug im internationalen Leihverkehr.

###### § 2

###### Begriffsbestimmungen

(1) Im Sinne dieses Gesetzes ist oder sind

1. „archäologisches Kulturgut“ bewegliche Sachen oder Sachgesamtheiten, die von Menschen geschaffen oder bearbeitet wurden oder Aufschluss über menschliches Leben in vergangener Zeit geben, sich im Boden oder in einem Gewässer befinden oder befunden haben oder bei denen aufgrund der Gesamtumstände dies zu vermuten ist,
2. „Ausfuhr“ die Verbringung von Kulturgut aus dem Bundesgebiet,
3. „Drittstaat“ jeder Staat, der kein Mitgliedstaat der Europäischen Union ist,
4. „Eigenbesitzer“ die Person, die die tatsächliche Sachherrschaft über das Kulturgut für sich selbst ausübt,
5. „Einfuhr“ die Verbringung von Kulturgut in das Bundesgebiet,
6. „Fremdbesitzer“ die Person, die die tatsächliche Sachherrschaft über das Kulturgut für andere ausübt,
7. „Haager Konvention“ die Haager Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (BGBl. 1967 II S. 1233, 1235),
8. „Herkunftsstaat“ ein Mitgliedstaat oder Vertragsstaat, 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,

9. „Inverkehrbringen“ von Kulturgut das Anbieten, das Verkaufen, die Vermittlung, der Vertrieb, das Absetzen, die unentgeltliche Weiter- oder Abgabe zum Zweck der wirtschaftlichen Verwertung oder die wirtschaftliche Verwertung in sonstiger Weise im eigenen oder fremden Namen,
10. „Kulturgut“ jede bewegliche Sache oder Sachgesamtheit von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder aus anderen Bereichen des kulturellen Erbes, insbesondere von paläontologischem, ethnographischem, numismatischem oder wissenschaftlichem Wert,
11. „Kulturgut bewahrende Einrichtung“ jede Einrichtung im Bundesgebiet, deren Hauptzweck die Bewahrung und Erhaltung von Kulturgut und die Sicherung des Zugangs der Öffentlichkeit zu diesem Kulturgut ist, insbesondere Museen, Bibliotheken und Archive,
12. „Mitgliedstaat“ jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union außer der Bundesrepublik Deutschland,
13. „Protokoll zur Haager Konvention“ das Protokoll zur Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (BGBl. 1967 II S. 1233, 1300),
14. „rechtswidrig ausgegraben“ ein Kulturgut, wenn es unter Verstoß gegen eine inländische oder ausländische Rechtsvorschrift zum Schutz von archäologischem oder paläontologischem Kulturgut, insbesondere ohne eine nach einer solchen Rechtsvorschrift erforderliche Genehmigung, ausgegraben worden ist,
15. „Rückgabe“ die Verbringung des Kulturgutes in das Hoheitsgebiet des ersuchenden Staates zur Erfüllung eines Rückgabeanpruchs,
16. „Sachgesamtheit“ mehrere zusammengehörige Kulturgüter, insbesondere Archivbestände, Bibliotheksbestände, Nachlässe, Sammlungen oder Teile davon,
17. „UNESCO-Übereinkommen“ das Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut (BGBl. 2007 II S. 626, 627),
18. die Verbringung von Kulturgut
  - a) „vorübergehend“, wenn sie für einen von Anfang an befristeten Zeitraum von höchstens fünf Jahren erfolgt,
  - b) „dauerhaft“, wenn sie für einen Zeitraum von mehr als fünf Jahren erfolgt,
19. „Vertragsstaat“ jeder andere Staat außer der Bundesrepublik Deutschland, für den das UNESCO-Übereinkommen bindend ist,
20. „Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes“ ein Verzeichnis eines Landes, in das es Kulturgut als national wertvoll einträgt.
  - (2) Keine Ein- und Ausfuhr im Sinne dieses Gesetzes ist
    1. die Herausgabe von Kulturgut durch Rechtshilfe im Sinne des § 66 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen in der Fassung der Be-

kanntmachung vom 27. Juni 1994 (BGBl. I S. 1537), das zuletzt durch Artikel 163 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist,

2. die Rückgabe von unrechtmäßig verbrachtem Kulturgut nach Kapitel 5 und
3. die Rückgabe von Kulturgut an einen anderen Staat oder aus einem ausländischen Staat aufgrund bilateraler völkerrechtlicher Vereinbarungen.

### § 3

#### Zuständige Behörden

(1) Zuständige Behörden im Sinne dieses Gesetzes sind die zuständigen Behörden der Länder, soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist. Die Länder benennen die zuständigen Behörden durch Gesetz oder Rechtsverordnung.

(2) Die zentrale Stelle der Bundesrepublik Deutschland im Sinne des Artikels 4 der Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates 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) (ABl. L 159 vom 28.5.2014, S. 1), die durch die Berichtigung der Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates 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 (ABl. L 147 vom 12.6.2015, S. 24) berichtigt worden ist, für die Kontaktaufnahme und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde.

### § 4

#### Internetportal zum Kulturgutschutz

(1) Die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde ist verpflichtet, ein zentrales Internetportal zum Kulturgutschutz zu errichten und zu unterhalten. Das Internetportal dient insbesondere der Unterrichtung der Öffentlichkeit und der Herstellung von Transparenz im Kulturgutschutz, namentlich durch die

1. Darstellung der Aufgaben und Ziele des Kulturgutschutzes,
2. Darstellung der nationalen und internationalen Rechtsgrundlagen des Kulturgutschutzes,
3. Unterstützung der Verwaltungsverfahren etwa durch Bereitstellung von Formularen und Leitfäden,
4. Datenbank zur Dokumentation geschützten Kulturgutes und
5. Information über zuständige Behörden und Ansprechpartner.

(2) Die Datenbereitstellung im Internet erfolgt durch die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde und die zuständigen obersten Landesbehörden in deren jeweiliger Verantwortlichkeit.

(3) Bund und Länder richten einen Verwaltungsausschuss zur koordinierten Erfüllung der maßgeblichen Aufgaben nach diesem Gesetz und zur Gewährleistung der einheitlichen Verwaltungspraxis der Länder ein, insbesondere zur

1. Beschlussfassung über Grundsätze der Veröffentlichung der Verzeichnisse national wertvollen Kulturgutes nach § 16,
2. Beschlussfassung über Grundsätze des gemeinsamen Verfahrens nach § 79 und
3. Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern.

Der Verwaltungsausschuss berät darüber hinaus die oberste für Kultur und Medien zuständige Bundesbehörde bei dem Betrieb des Internetportals. Ihm gehören zwei Vertreter oder Vertreterinnen der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde und ein Vertreter oder eine Vertreterin jedes Landes an.

(4) Der Verwaltungsausschuss trifft seine Beschlüsse mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Bei Entscheidungen über Fragen, die nicht die Aufgaben der Länder nach diesem Gesetz betreffen, kann ein Beschluss nicht gegen die Stimmen der Vertreter der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde getroffen werden. Die Beschlüsse sind verbindlich für alle Länder, wenn sie mit einer Mehrheit von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen getroffen werden. Ein Mehrheitsbeschluss im schriftlichen Verfahren ist möglich, wenn nicht drei Viertel der Mitglieder des Verwaltungsausschusses dem widersprechen.

(5) Zur Klärung weiterer Verfahrensfragen und zur Regelung der Aufgaben im Einzelnen gibt sich der Verwaltungsausschuss eine Geschäftsordnung.

## Kapitel 2

### Schutz von Kulturgut vor Abwanderung

#### Abschnitt 1 Unterschutzstellen des nationalen Kulturgutes

### § 5

#### Grundsatz

Nationales Kulturgut unterliegt als Teil des kulturellen Erbes Deutschlands dem Schutz gegen Abwanderung aus dem Bundesgebiet nach diesem Gesetz.

### § 6

#### Nationales Kulturgut

- (1) Nationales Kulturgut ist Kulturgut, das
1. in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragen ist,
  2. sich in öffentlichem Eigentum und im Bestand einer öffentlich-rechtlichen Kulturgut bewahrenden Einrichtung befindet,
  3. sich im Eigentum und im Bestand einer Kulturgut bewahrenden Einrichtung befindet, die überwiegend durch Zuwendungen der öffentlichen Hand finanziert wird, oder
  4. Teil einer Kunstsammlung des Bundes oder der Länder ist.

(2) Nur mit Zustimmung des Verleihers oder DepONENTEN gegenüber der zuständigen Behörde gilt Kulturgut in einer öffentlich-rechtlichen Kulturgut bewahrenden Einrichtung oder einer solchen, die überwiegend durch Zuwendungen der öffentlichen Hand finanziert wird, für die Dauer des Leih- oder Depositavertrages

vorübergehend ebenfalls als nationales Kulturgut. Der Verleiher oder der Deponent kann seine Zustimmung jederzeit widerrufen. Die Einrichtung hat den Verleiher oder Deponenten über die Rechtsfolgen des Verzichts auf den Schutz als nationales Kulturgut nach den §§ 69 und 70 zu unterrichten. Dieser Schutz endet mit der Kündigung oder mit dem Ablauf des Leih- oder Depositavertrages.

### § 7

#### Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes

(1) Kulturgut ist von der obersten Landesbehörde in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes einzutragen, wenn

1. es besonders bedeutsam für das kulturelle Erbe Deutschlands, der Länder oder einer seiner historischen Regionen und damit identitätsstiftend für die Kultur Deutschlands ist und
2. seine Abwanderung einen wesentlichen Verlust für den deutschen Kulturbesitz bedeuten würde und deshalb sein Verbleib im Bundesgebiet im herausragenden kulturellen öffentlichen Interesse liegt.

Werke lebender Urheber oder Hersteller dürfen nur mit deren Zustimmung eingetragen werden.

(2) Eine Sachgesamtheit ist auch dann nach Absatz 1 in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes einzutragen, wenn die Sachgesamtheit als solche, nicht aber zwingend ihre einzelnen Bestandteile die Kriterien nach Absatz 1 erfüllen. Einer Eintragung steht nicht entgegen, wenn eine Sachgesamtheit

1. teilweise zerstört ist,
2. an unterschiedlichen Orten im Inland aufbewahrt ist oder
3. teilweise im Ausland aufbewahrt ist.

(3) Zuständig für die Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes ist die oberste Landesbehörde des Landes, in dem sich das Kulturgut zum Zeitpunkt der Einleitung des Eintragungsverfahrens befindet. Die Zuständigkeit bleibt bestehen, bis die Entscheidung über die Eintragung unanfechtbar geworden ist.

(4) Die Eintragung von Kulturgut im Eigentum der Kirchen und der als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannten Religionsgemeinschaften richtet sich nach § 9.

### § 8

#### Nachträgliche Eintragung

(1) Ist Kulturgut unter Verstoß gegen § 24 ausgeführt worden, so kann es von der zuständigen obersten Landesbehörde auch nach der Ausfuhr in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragen werden, wenn die Voraussetzungen nach § 7 Absatz 1 und 2 erfüllt sind.

(2) Die örtliche Zuständigkeit für die Eintragung richtet sich nach dem Ort der letzten dauerhaften Belegenheit im Bundesgebiet. Ist dieser Ort nicht feststellbar, bestimmt die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde die zuständige oberste Landesbehörde. Dabei hat sie die besondere Verbindung des Kultur-

gutes mit einem Land aus historischen oder anderen Gründen zu berücksichtigen.

(3) Die Befugnis zur nachträglichen Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes endet, wenn die zuständige oberste Landesbehörde das Eintragsverfahren nicht innerhalb eines Jahres eingeleitet hat, nachdem sie von der unrechtmäßigen Ausfuhr und dem Ort der neuen Belegenheit Kenntnis erlangt hat.

(4) Mit der Einleitung des Eintragsverfahrens gilt das Kulturgut nach Absatz 1 als nationales Kulturgut, bis die Entscheidung über die Eintragung unanfechtbar geworden ist.

## § 9

### Kulturgut im Eigentum der Kirchen und Religionsgemeinschaften

(1) Die Kirchen und die als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannten Religionsgemeinschaften können bei der zuständigen obersten Landesbehörde beantragen, dass Kulturgut, das sich in ihrem Eigentum befindet, in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragen wird. § 7 Absatz 1 und 2 ist entsprechend anzuwenden.

(2) Bei einer nachträglichen Eintragung nach § 8 kann der Antrag nur innerhalb der Frist nach § 8 Absatz 3 gestellt werden. Die zuständige oberste Landesbehörde unterrichtet unverzüglich die Kirche oder die als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannte Religionsgemeinschaft, wenn sie von Umständen Kenntnis erhält, die einen Antrag nach Absatz 1 ermöglichen.

(3) Die Kirchen und die als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannten Religionsgemeinschaften können bei den obersten Landesbehörden beantragen, dass für einzelne Sachgesamtheiten ihrer Kulturgut bewahrenden Einrichtungen und für das Inventar ihrer liturgischen Räume § 6 Absatz 1 Nummer 3 entsprechend anzuwenden ist mit der Maßgabe, dass an die Stelle der Finanzierung durch die öffentliche Hand die Finanzierung durch die Kirchen oder Religionsgemeinschaften tritt.

## § 10

### Ausnahmen zur Eintragung von Kulturgut bei Leihgaben aus dem Ausland und nach Rückkehr in das Bundesgebiet

(1) Für ehemals im Bundesgebiet belegenes Kulturgut, das sich mehr als fünf Jahre vor dem 6. August 2016 außerhalb des Bundesgebietes befunden hat und nach dem 6. August 2016 wieder in das Bundesgebiet eingeführt werden soll, kann die zuständige oberste Landesbehörde, wenn eine Eintragung nach § 7 in Betracht kommt, auf Antrag einer Kulturgut bewahrenden Einrichtung vor der Einfuhr dem Eigentümer des Kulturgutes zusichern, dass das Kulturgut nicht nach § 7 in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragen wird, sofern der Eigentümer die Gewähr dafür bietet, dass das Kulturgut für mindestens fünf Jahre

1. sich ohne Unterbrechung im Bundesgebiet befinden wird und

2. bei der antragstellenden Einrichtung als Leihgabe öffentlich ausgestellt oder für die Forschung zugänglich gemacht wird.

(2) Die oberste Landesbehörde kann die Zusicherung davon abhängig machen, dass die Kulturgut bewahrende Einrichtung nach Absatz 1 mit dem Eigentümer des Kulturgutes einen Vertrag über einen möglichen Ankauf des Kulturgutes schließt.

(3) Die Zusicherung nach Absatz 1 ist von der zuständigen obersten Landesbehörde mit Nebenbestimmungen zu versehen, die sicherstellen, dass die Voraussetzungen nach Absatz 1 Nummer 1 und 2 eingehalten werden. Weitere Nebenbestimmungen sind zulässig.

(4) Die zuständige oberste Landesbehörde kann über die Zusicherung nach Absatz 1 auch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Eigentümer schließen.

(5) Wird Kulturgut nach Ablauf des vereinbarten Zeitraums nach Absatz 1 ausgeführt, so unterliegt es nicht der Genehmigungspflicht nach § 24 Absatz 1 Nummer 2.

(6) Wird Kulturgut unter Verstoß gegen die Nebenbestimmungen zur Zusicherung nach Absatz 1 oder gegen den nach Absatz 4 geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vertrag ausgeführt, gilt das Kulturgut als unrechtmäßig ausgeführt. Dies gilt auch dann, wenn der Eigentümer bei der Ausfuhr gegen eine Vereinbarung verstößt, die er mit der zuständigen Behörde oder mit einer Kulturgut bewahrenden Einrichtung nach Absatz 1 getroffen hat.

(7) Wird ein Leihvertrag zwischen einem Verleiher mit nicht nur vorübergehendem Wohnsitz oder Sitz im Ausland und einer Kulturgut bewahrenden Einrichtung im Inland abgeschlossen, so kann die zuständige oberste Landesbehörde außer in den Fällen einer Rückkehr des Kulturgutes nach Absatz 1 auf Antrag des Entleihers dem Verleiher vor der Einfuhr des Kulturgutes schriftlich zusichern, dass für die Dauer von bis zu sechs Monaten nach Ende des Leihvertrages kein Verfahren zur Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingeleitet wird. Auf Kulturgut, das sich vor dem 6. August 2016 auf der Grundlage eines Leihvertrages im Sinne des Satzes 1 im Inland befindet, findet § 7 Absatz 1 und 2 ebenfalls für die Dauer von bis zu sechs Monaten nach Ablauf des Leihvertrages keine Anwendung. Die Ausfuhr bis zu sechs Monate nach Beendigung eines Leihvertrages nach den Sätzen 1 und 2 unterliegt nicht der Genehmigungspflicht nach § 24 Absatz 1 Nummer 2.

## § 11

### Ortswechsel von eingetragenem Kulturgut

(1) Wird Kulturgut, das in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragen ist, für weniger als ein Jahr von einem Land in ein anderes Land verbracht, so behält die Eintragung in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes ihre Wirkung.

(2) Wird Kulturgut, das in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragen ist, für mehr als ein Jahr in ein anderes Land verbracht, so wird es in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes des Landes übertragen, in das es verbracht worden ist. Der unmittelbare

telbare Besitzer hat den Ortswechsel und den Zeitpunkt des Ortswechsels der nunmehr zuständigen obersten Landesbehörde schriftlich oder elektronisch mitzuteilen.

## § 12

### Steuerliche Begünstigung von national wertvollem Kulturgut, Ausgleich bei Verkauf infolge wirtschaftlicher Notlage

(1) Kulturgut, das in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragen ist, wird bei der Heranziehung zu Steuern begünstigt nach

1. § 13 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes in der Fassung des Artikels 8 des Gesetzes vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1914) sowie

2. § 10g des Einkommensteuergesetzes in der Fassung des Artikels 7 des Gesetzes vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1914).

(2) Wird die Genehmigung zur dauerhaften Ausfuhr nach § 23 rechtskräftig versagt und ist der Eigentümer national wertvollen Kulturgutes infolge wirtschaftlicher Notlage zum Verkauf gezwungen, so hat die oberste Landesbehörde des Landes, in dem sich das Kulturgut befindet, im Einvernehmen mit der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde auf einen billigen Ausgleich unter Berücksichtigung der Steuervorteile nach Absatz 1 hinzuwirken.

## § 13

### Löschung der Eintragung

(1) Haben sich die das Kulturgut betreffenden Umstände, die zur Eintragung des Kulturgutes in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes geführt haben, wesentlich verändert, so kann die Eintragung von Amts wegen oder auf Antrag des Eigentümers von der obersten Landesbehörde gelöscht werden.

(2) Eine Änderung wesentlicher Umstände nach Absatz 1 ist stets gegeben, wenn rechtskräftig oder durch eine abschließende Regelung der Beteiligten im Hinblick auf einen Entzug festgestellt ist, dass das Kulturgut zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 aufgrund der Verfolgung durch den Nationalsozialismus einem früheren Eigentümer entzogen worden ist und es aus dem Bundesgebiet ausgeführt werden soll, um es an außerhalb des Bundesgebietes lebende ursprüngliche Eigentümer oder deren dort lebende Rechtsnachfolger zurückzugeben.

(3) Ist Kulturgut nach § 11 Absatz 2 in das Verzeichnis eines anderen Landes übertragen worden, so gibt die oberste Landesbehörde vor ihrer Entscheidung über die Löschung der ursprünglich für die Eintragung zuständigen obersten Landesbehörde die Gelegenheit zur Stellungnahme.

(4) Für das Verfahren zur Löschung der Eintragung ist § 14 Absatz 1 bis 5 entsprechend anzuwenden.

## Abschnitt 2 Verfahren und Mitwirkungspflichten; Veröffentlichung

### § 14

#### Eintragsverfahren

(1) Die Einleitung des Verfahrens auf Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes erfolgt von Amts wegen oder auf Antrag des Eigentümers. Der Antrag ist an die oberste Landesbehörde zu richten und muss folgende Angaben enthalten

1. die Bezeichnung des Kulturgutes,
2. den Namen und die Anschrift des Eigentümers und des Besitzers,
3. die Belegenheit zum Zeitpunkt der Antragstellung und
4. die Begründung der Eintragungsvoraussetzungen nach § 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2.

(2) Die obersten Landesbehörden berufen Sachverständigenausschüsse, die keiner Weisung unterliegen. Diese bestehen aus fünf Sachverständigen und werden für die Dauer von fünf Jahren berufen, wobei Wiederberufungen möglich sind. Bei der Berufung sind sachkundige Personen aus dem Kreis der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen, der Wissenschaft, des Kunsthandels und Antiquariats sowie der privaten Sammlerinnen und Sammler zu berücksichtigen. Verbände und Organisationen aus diesen Bereichen können Vorschläge für die Berufung einreichen. Eine der sachkundigen Personen ist auf Vorschlag der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde zu berufen. Die Zusammensetzung der Sachverständigenausschüsse der Länder ist im Internetportal nach § 4 zu veröffentlichen. Die Ausschüsse können vor ihrer Entscheidung auch externe sachkundige Personen anhören.

(3) Kulturgut darf nur im Benehmen mit dem Sachverständigenausschuss eingetragen werden. Die zuständige oberste Landesbehörde hat nach Herstellung des Benehmens mit dem Sachverständigenausschuss und vor ihrer Sachentscheidung den Eigentümer des Kulturgutes zu hören.

(4) Die zuständige oberste Landesbehörde gibt vor ihrer Entscheidung über die Eintragung in ihr Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes anderen Ländern die Gelegenheit zur Stellungnahme, sofern das Kulturgut zu diesen Ländern insbesondere aus historischen Gründen eine besondere Verbindung hat.

(5) Zur Wahrung eines gesamtstaatlichen Interesses kann auch die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde die Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes beantragen.

(6) Das Eintragsverfahren endet mit der Entscheidung der zuständigen obersten Landesbehörde über die Eintragung. Erfolgt diese Entscheidung nicht binnen sechs Monaten nach Einleitung des Verfahrens, so gilt das Verfahren als ohne Eintragung beendet. Verhandlungen des Eigentümers mit der zuständigen obersten Landesbehörde, Rechtsmittel des Eigentümers im Verfahren sowie in begründeten Ausnahmefällen bei der Einholung externen Sachverständigen nach Absatz 2 Satz 7 hemmen die Frist. Die Frist ist ferner gehemmt, wenn der Eigentümer seinen Mitwirkungs-

pflichten nach § 15 nicht nachkommt oder das Verfahren sonst verzögert. Ist das Verfahren ohne Eintragung beendet und die Beendigung nach § 17 bekannt gemacht worden, so kann ein erneutes Verfahren zur Eintragung, auch in einem anderen Land, nur eingeleitet werden, wenn sich die Umstände, die zur Beendigung des Verfahrens geführt haben, wesentlich verändert haben.

(7) Der Eigentümer kann, sofern er nachweist, dass das Kulturgut die Alters- und Wertgrenzen der in § 24 Absatz 1 Nummer 1 in Bezug genommenen Verordnung übersteigt, entsprechend Absatz 1 auch unter Darlegung seines berechtigten Interesses und der Versicherung der Vollständigkeit und Wahrheit seiner Angaben beantragen, dass die zuständige Behörde verbindlich feststellt, dass die Voraussetzungen der Eintragung in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes nicht vorliegen. Die zuständige Behörde kann den nach Absatz 2 berufenen Sachverständigenausschuss beteiligen. Die Absätze 4 und 6 Satz 5 gelten entsprechend. Die Ausfuhr von Kulturgut, für das eine solche verbindliche Feststellung vorliegt, unterliegt nicht der Genehmigungspflicht nach § 24 Absatz 1 Nummer 2.

#### § 15

##### Mitwirkungspflichten während des Eintragungsverfahrens

(1) Im Verfahren zur Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes ist der Eigentümer, hilfsweise der unmittelbare Besitzer, verpflichtet, der obersten Landesbehörde

1. die zur eindeutigen Identifizierung des Kulturgutes erforderlichen Angaben, die Eigentumsverhältnisse und den Aufbewahrungsort mitzuteilen,
2. geeignete Abbildungen des Kulturgutes zur Verfügung zu stellen oder deren Herstellung durch die zuständige oberste Landesbehörde oder eines oder einer durch sie Beauftragten zu gestatten und
3. nicht ausschließliche, zeitlich unbefristete, weltweite Rechte zur Vervielfältigung und öffentlichen Zugänglichmachung der identifizierenden Angaben sowie der Abbildungen zur Nutzung für das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes einzuräumen oder zu übertragen.

Urheberrechtliche Vorschriften bleiben unberührt.

(2) Der Eigentümer, hilfsweise der unmittelbare Besitzer, ist während des Eintragungsverfahrens verpflichtet, jede Änderung der mitgeteilten Angaben nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 unverzüglich der obersten Landesbehörde mitzuteilen.

#### § 16

##### Führung und Veröffentlichung der Verzeichnisse national wertvollen Kulturgutes

(1) Die Länder führen ihre Verzeichnisse national wertvollen Kulturgutes in dem gemeinsamen Verfahren nach § 79 Absatz 1 Satz 1 und veröffentlichen sie zentral und länderübergreifend im Internetportal nach § 4.

(2) Personenbezogene Daten des Eigentümers oder des Besitzers und der Ort der Belegenheit des eingetragenen Kulturgutes dürfen nicht veröffentlicht werden. Dies gilt nicht, soweit diese Angaben für die eindeutige Bezeichnung des Kulturgutes erforderlich sind.

(3) Die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde hat bei der Veröffentlichung durch organisatorische und dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende technische Maßnahmen sicherzustellen, dass die Eintragungen während ihrer Veröffentlichung unversehrt, vollständig sowie aktuell bleiben und jederzeit ihrem Ursprung nach zugeordnet werden können.

(4) Für den Zugang zu einer Veröffentlichung ist § 15 Absatz 2 Satz 1 bis 3 des E-Government-Gesetzes entsprechend anzuwenden.

(5) Einzelheiten der Führung und Veröffentlichung der Verzeichnisse werden durch für alle Länder verbindliche Beschlüsse des Verwaltungsausschusses nach § 4 Absatz 4 geregelt.

#### § 17

##### Öffentliche Bekanntmachung

(1) Die zuständige oberste Landesbehörde hat jede Einleitung und jede Beendigung eines Verfahrens zur Eintragung, jede Eintragung, jede Löschung oder jede sonstige Änderung einer Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes öffentlich im Bundesanzeiger bekannt zu machen und den Beteiligten mitzuteilen.

(2) § 16 Absatz 2 ist entsprechend anzuwenden.

#### Abschnitt 3

##### Beschädigungsverbot und Mitteilungspflicht

#### § 18

##### Beschädigungsverbot

(1) Es ist verboten, Kulturgut, das in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragen ist, zu zerstören, zu beschädigen oder dessen Erscheinungsbild nicht nur unerheblich und nicht nur vorübergehend zu verändern, sofern dieses nicht zur fachgerechten Konservierung und Restaurierung oder zur Forschung nach anerkannten wissenschaftlichen Standards erfolgt. § 304 Absatz 1 und 2 des Strafgesetzbuches bleibt unberührt.

(2) Absatz 1 gilt auch, wenn für ein Kulturgut das Verfahren zur Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingeleitet ist.

#### § 19

##### Mitteilungspflichten

(1) Der unmittelbare Besitzer eines Kulturgutes, das in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragen ist, ist verpflichtet, der zuständigen obersten Landesbehörde unverzüglich das Abhandenkommen, die Zerstörung, die Beschädigung oder die nicht nur unerhebliche und nicht nur vorübergehende Veränderung des Erscheinungsbildes des Kulturgutes mitzuteilen. Bei Besitzwechsel ist der neue, hilfsweise der frühere unmittelbare Besitzer, zur Mitteilung verpflichtet.

(2) Sind der Eigentümer und der unmittelbare Besitzer des Kulturgutes nicht dieselbe Person, so gilt die Mitteilungspflicht nach Absatz 1 hilfsweise auch für den Eigentümer.

(3) Bei einem Eigentumswechsel ist der neue Eigentümer des Kulturgutes, hilfsweise der frühere Eigentümer, verpflichtet, der zuständigen obersten Landesbehörde diesen Eigentumswechsel unverzüglich mitzuteilen.

(4) Die Absätze 1 bis 3 sind entsprechend anzuwenden, wenn für ein Kulturgut das Verfahren zur Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingeleitet ist.

#### Kapitel 3

##### Kulturgutverkehr

##### Abschnitt 1 Grundsatz

#### § 20

##### Kulturgutverkehrsfreiheit

Kulturgut kann ein- oder ausgeführt sowie in Verkehr gebracht werden, soweit nicht dieses Gesetz oder andere Rechtsvorschriften, insbesondere unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Union, Verbote oder Beschränkungen vorsehen.

##### Abschnitt 2

##### Ausfuhr

#### § 21

##### Ausfuhrverbot

Die Ausfuhr von Kulturgut ist verboten, wenn

1. für das Kulturgut das Verfahren zur Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingeleitet worden ist und die Entscheidung über die Eintragung noch nicht unanfechtbar geworden ist,
2. für das Kulturgut keine nach den §§ 22, 23, 24, 27 Absatz 1 bis 3 erforderliche Genehmigung vorliegt oder nach den §§ 25, 26 oder § 27 Absatz 4 erteilt worden ist,
3. das Kulturgut nach § 32 Absatz 1 unrechtmäßig eingeführt worden ist,
4. das Kulturgut nach § 33 Absatz 1 sichergestellt ist oder
5. das Kulturgut nach § 81 Absatz 4 angehalten wird.

#### § 22

##### Genehmigung der vorübergehenden Ausfuhr von nationalem Kulturgut

(1) Genehmigungspflichtig ist die vorübergehende Ausfuhr von nationalem Kulturgut nach § 6 in einen Mitgliedstaat oder Drittstaat.

(2) Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn der Antragsteller die Gewähr dafür bietet, dass das zur Ausfuhr bestimmte Kulturgut in unbeschadetem Zustand und fristgerecht in das Bundesgebiet wieder eingeführt wird.

(3) Zuständig für die Erteilung der Genehmigung ist die oberste Landesbehörde des Landes, in dessen Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes das Kulturgut nach § 6 Absatz 1 Nummer 1 eingetragen ist oder in dem sich das Kulturgut nach § 6 Absatz 1 Nummer 2 und 3 zum Zeitpunkt der Antragstellung befindet. Ist

der Antragsteller eine juristische Person mit mehreren Sitzen, so ist sein Hauptsitz im Bundesgebiet für die örtliche Zuständigkeit maßgeblich. Die oberste Landesbehörde kann die Zuständigkeit nach Maßgabe des Landesrechts auf eine andere Landesbehörde übertragen.

(4) Die Ausfuhrgenehmigung kann der Eigentümer oder ein bevollmächtigter Dritter beantragen.

(5) Eine durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkte oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben ersichlene Genehmigung ist nichtig.

#### § 23

##### Genehmigung der dauerhaften Ausfuhr von nationalem Kulturgut

(1) Genehmigungspflichtig ist die dauerhafte Ausfuhr von nationalem Kulturgut nach § 6 in einen Mitgliedstaat oder einen Drittstaat.

(2) Die Genehmigung ist zu versagen, wenn bei Abwägung der Umstände des Einzelfalls wesentliche Belange des deutschen Kulturgutbesitzes überwiegen.

(3) Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn rechtskräftig oder durch eine abschließende Regelung der Beteiligten im Hinblick auf einen Entzug festgestellt ist, dass das Kulturgut zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 einem früheren Eigentümer aufgrund der Verfolgung durch den Nationalsozialismus entzogen worden ist und es aus dem Bundesgebiet ausgeführt werden soll, um es an außerhalb des Bundesgebietes lebende ursprüngliche Eigentümer oder deren dort lebende Rechtsnachfolger zurückzugeben.

(4) Zuständig für die Erteilung der Genehmigung ist die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde. Vor der Entscheidung hört sie die zuständige oberste Landesbehörde und einen Sachverständigenausschuss an. Hinsichtlich der Zusammensetzung des Sachverständigenausschusses ist § 14 Absatz 2 entsprechend anzuwenden. Im Falle eines Ortswechsels nach § 11 Absatz 2 ist auch die ursprünglich für die Eintragung zuständige oberste Landesbehörde anzuhören.

(5) Mit der Genehmigung der dauerhaften Ausfuhr endet die Unterschutzstellung nach § 6 Absatz 1. Eingetragenes Kulturgut ist nach der Ausfuhr von der zuständigen obersten Landesbehörde aus dem Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes zu löschen.

(6) Wird die Genehmigung zur dauerhaften Ausfuhr von eingetragenen Kulturgut abgelehnt, so unterrichtet die oberste für Kultur und Medien zuständige Bundesbehörde die nach Absatz 4 angehörten obersten Landesbehörden. Auf Antrag des Eigentümers klären die oberste für Kultur und Medien zuständige Bundesbehörde und die nach Satz 1 unterrichteten Landesbehörden unter organisatorischer Leitung der Kulturstiftung der Länder binnen zwölf Monaten die nach Abwägung der beteiligten Interessen angemessenen Bedingungen für einen möglichen Ankauf des Kulturgutes durch oder für eine Kulturgut bewahrende Einrichtung im Bundesgebiet, die das Kulturgut der Öffentlichkeit zugänglich macht. Zur Klärung dieser Bedingungen gehören insbesondere

1. die Klärung, zum Bestand welcher Kulturgut bewahrenden Einrichtung das Kulturgut passen würde,

2. die Festlegung eines angemessenen Preises unter Berücksichtigung der Steuervorteile des Eigentümers nach § 12 Absatz 1 oder sonstiger Vorteile des Eigentümers,

3. die Klärung ob und gegebenenfalls wann und in welcher Höhe eine Kulturgut bewahrende Einrichtung nach Nummer 1 Fördermittel für einen Ankauf aus öffentlichen und privaten Mitteln erhalten könnte,

4. die sonstigen Modalitäten eines möglichen Ankaufes.

Für die Festlegung eines angemessenen Preises nach Satz 3 Nummer 2 zieht die Kulturstiftung der Länder externen Sachverstand heran.

(7) Sind die Bedingungen eines Ankaufes nach Absatz 6 geklärt, kann eine Kulturgut bewahrende Einrichtung nach Absatz 6 Nummer 1 dem Eigentümer auf dieser Basis und sofern die Finanzierung gesichert ist, ein Ankaufsangebot machen. Weist der Eigentümer nach, dass er den Ausfuhrantrag aufgrund einer wirtschaftlichen Notlage gestellt hat, wirken die beteiligten Bundes- und Landesbehörden darauf hin, dass die Finanzierung eines Ankaufes gesichert ist, und die Kulturgut bewahrende Einrichtung ein Ankaufsangebot unterbreitet. § 12 Absatz 2 bleibt unberührt.

(8) Der Eigentümer kann das Angebot nach Absatz 7 binnen sechs Monaten annehmen. Kommt ein Ankauf nicht zustande, kann ein neuer Ausfuhrantrag erst nach einer Frist von fünf Jahren nach Ablehnung des vorhergehenden Antrages gestellt werden.

(9) In besonderen Einzelfällen kann auf Antrag des Landes die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde die Genehmigung nach Absatz 1 auch für eine erst zukünftige Ausfuhr anlässlich eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen dem Eigentümer und der obersten Landesbehörde erteilen, wenn die Voraussetzungen nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 und 2 für mindestens 15 Jahre vorliegen. Die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde soll diese Zustimmung davon abhängig machen, dass die Einrichtung im Bundesgebiet mit dem Eigentümer des Kulturgutes einen Vertrag über einen möglichen Ankauf des Kulturgutes trifft. Weitere Nebenbestimmungen sind zulässig.

(10) § 22 Absatz 4 und 5 ist entsprechend anzuwenden.

#### § 24

##### **Genehmigungspflichtige Ausfuhr von Kulturgut; Verordnungsermächtigung**

(1) Genehmigungspflichtig ist die Ausfuhr von Kulturgut

1. in einen Drittstaat nach der unmittelbar geltenden Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABI. L 39 vom 10.2.2009, S. 1),

2. in einen Mitgliedstaat, sofern das Kulturgut den Kriterien nach Absatz 2 bei Ausfuhr in den Binnenmarkt unterfällt und nicht Eigentum des Urhebers oder Herstellers ist.

(2) Für die Ausfuhr in den Binnenmarkt sind die Altersuntergrenzen und das Doppelte der Wertuntergrenzen nach Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 116/2009

mit der Maßgabe anzuwenden, dass bei den nachstehenden Kategorien folgende weiter heraufgesetzte Mindestuntergrenzen bei Kulturgut nach Anhang I Kategorie A gelten:

1. Nummer 3: 75 Jahre und 300 000 Euro;

2. die Nummern 4 und 7: 75 Jahre und 100 000 Euro;

3. die Nummern 5, 6, 8 und 9: 75 Jahre und 50 000 Euro;

4. Nummer 12: 50 Jahre und 50 000 Euro;

5. Nummer 14: 150 Jahre und 100 000 Euro;

6. Nummer 15: 100 Jahre und 100 000 Euro.

Münzen gelten nicht als archäologische Gegenstände nach Kategorie 1 des Anhangs I der Verordnung (EG) Nr. 116/2009, wenn es sie in großer Stückzahl gibt, sie für die Archäologie keinen relevanten Erkenntniswert haben und nicht von einem Mitgliedstaat als individualisierbare Einzelobjekte unter Schutz gestellt sind. Im Übrigen sind die Kategorien nach Absatz 2 Satz 1 im Lichte der Auslegung der Kategorien des Anhangs I der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 anzuwenden.

(3) Das für Kultur und Medien zuständige Mitglied der Bundesregierung wird ermächtigt, die Wertgrenzen zur Anpassung an die Preisentwicklungen in den für die in Absatz 2 Satz 1 genannten Kategorien relevanten Märkten in einer Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, anzuheben.

(4) Der für die Genehmigungspflicht nach Absatz 1 maßgebliche finanzielle Wert des Kulturgutes ist der innerhalb der letzten drei Jahre gezahlte Preis bei einem An- oder Verkauf, in sonstigen Fällen ein begründeter inländischer Schätzwert zum Zeitpunkt der Antragstellung.

(5) Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag kein Ausfuhrverbot nach § 21 Nummer 1, 3, 4 und 5 besteht.

(6) Zuständig für die Erteilung der Genehmigung nach Absatz 1 ist die oberste Landesbehörde des Landes, in dem sich das Kulturgut zum Zeitpunkt der Antragstellung befindet, sofern sich in Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 keine andere Zuständigkeit aus Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 ergibt. Als Ort der Belegenheit wird der Wohnort oder Sitz des Antragstellers widerleglich vermutet. § 22 Absatz 3 Satz 2 ist entsprechend anzuwenden.

(7) Über den Antrag auf Erteilung der Genehmigung hat die oberste Landesbehörde innerhalb von zehn Arbeitstagen nach Einreichung der vollständigen Antragsunterlagen zu entscheiden. Diese Landesbehörde kann die Zuständigkeit nach Maßgabe des Landesrechts auf eine andere Landesbehörde übertragen.

(8) Die Genehmigungspflicht nach Absatz 1 Nummer 2 entfällt, wenn das Kulturgut sich nachweisbar nur vorübergehend bis zu zwei Jahre im Bundesgebiet befindet. Dies gilt nicht für Kulturgut, das

1. unrechtmäßig eingeführt wurde (§ 28) oder

2. zuvor ohne Genehmigung nach Absatz 1 ausgeführt wurde.

(9) § 22 Absatz 4 und 5 ist entsprechend anzuwenden.

#### § 25

##### **Allgemeine offene Genehmigung**

(1) Für die vorübergehende Ausfuhr von Kulturgut kann die zuständige oberste Landesbehörde einer Kulturgut bewahrenden Einrichtung auf Antrag eine zeitlich befristete generelle Genehmigung (allgemeine offene Genehmigung) erteilen, wenn diese Einrichtung regelmäßig Teile ihrer Bestände vorübergehend für öffentliche Ausstellungen, Restaurierungen oder Forschungszwecke ausführt. Die allgemeine offene Genehmigung kann mit Nebenbestimmungen versehen werden.

(2) Die allgemeine offene Genehmigung kann erteilt werden für die Ausfuhr in Mitgliedstaaten oder Drittstaaten. Beide Genehmigungen können in einem Bescheid erteilt werden.

(3) Der Antragsteller muss die Gewähr dafür bieten, dass das zur Ausfuhr bestimmte Kulturgut in unbeschadetem Zustand und fristgerecht wiedereingeführt wird.

(4) Die Geltungsdauer einer allgemeinen offenen Genehmigung darf fünf Jahre nicht überschreiten. Die zuständige oberste Landesbehörde veröffentlicht im Internetportal zum Kulturgutschutz nach § 4 diejenigen Kulturgut bewahrenden Einrichtungen, denen eine allgemeine offene Genehmigung erteilt worden ist.

(5) Teile des Bestandes einer Kulturgut bewahrenden Einrichtung können von der allgemeinen offenen Genehmigung durch die zuständige oberste Landesbehörde ausgenommen werden.

#### § 26

##### **Spezifische offene Genehmigung**

(1) Für die regelmäßige vorübergehende Ausfuhr von Kulturgut kann die zuständige oberste Landesbehörde dem Eigentümer oder rechtmäßigen unmittelbaren Besitzer auf Antrag eine zeitlich befristete, auf ein bestimmtes Kulturgut bezogene Genehmigung (spezifische offene Genehmigung) erteilen, wenn das Kulturgut im Ausland wiederholt verwendet oder ausgestellt werden soll.

(2) Die spezifische offene Genehmigung kann erteilt werden für die Ausfuhr in Mitgliedstaaten oder Drittstaaten. Beide Genehmigungen können in einem Bescheid erteilt werden.

(3) Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn der Antragsteller die Gewähr dafür bietet, dass das zur vorübergehenden Ausfuhr bestimmte Kulturgut in unbeschadetem Zustand und fristgerecht wiedereingeführt wird.

(4) Die Geltungsdauer einer spezifischen offenen Genehmigung darf fünf Jahre nicht überschreiten.

#### § 27

##### **Genehmigung der Ausfuhr von kirchlichem Kulturgut**

(1) Für die vorübergehende Ausfuhr von nationalem Kulturgut, das sich im Eigentum einer Kirche oder einer als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannten Religionsgemeinschaft befindet, erteilt die Kirche oder Religionsgemeinschaft die Genehmigung nach § 22 im Benehmen mit der zuständigen Landesbehörde.

(2) Bei einem Verfahren zur Genehmigung nach § 23 für die dauerhafte Ausfuhr von nationalem Kulturgut

nach § 6 Absatz 1 Nummer 1 in Verbindung mit § 9 Absatz 1 wird bei Kulturgut, das sich im Eigentum einer Kirche oder einer als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannten Religionsgemeinschaft befindet, abweichend von § 23 Absatz 4 Satz 2 ausschließlich die betroffene Kirche oder die als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannte Religionsgemeinschaft angehört. Sofern es sich um nationales Kulturgut nach § 9 Absatz 3 handelt, erteilt die Kirche oder Religionsgemeinschaft die Genehmigung im Benehmen mit der zuständigen obersten Landesbehörde.

(3) Die Kirchen und die als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannten Religionsgemeinschaften können beantragen, dass für Kulturgut, das sich in ihrem Eigentum befindet, die Genehmigung für die Ausfuhr in einen Mitgliedstaat nach § 24 Absatz 1 Nummer 2 nicht erforderlich ist. In diesem Falle ist eine nachträgliche Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes nach § 8 ausgeschlossen.

(4) Die §§ 25 und 26 sind für Kirchen und die als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannten Religionsgemeinschaften sowie für die von ihnen beaufsichtigten Einrichtungen und Organisationen mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass die Genehmigung nur im Einvernehmen mit der zuständigen Kirche oder Religionsgemeinschaft erteilt werden kann.

### **Abschnitt 3**

#### **Einfuhr**

#### § 28

##### **Einfuhrverbot**

Die Einfuhr von Kulturgut ist verboten, wenn es

1. von einem Mitgliedstaat oder Vertragsstaat als nationales Kulturgut eingestuft oder definiert worden ist und unter Verstoß gegen dessen Rechtsvorschriften zum Schutz nationalen Kulturgutes aus dessen Hoheitsgebiet verbracht worden ist,
2. unter Verstoß gegen im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichte unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Union, die die grenzüberschreitende Verbringung von Kulturgut einschränken oder verbieten, verbracht worden ist oder
3. unter Verstoß gegen Abschnitt I Nummer 1 des Protokolls zur Haager Konvention aufgrund eines bewaffneten Konflikts verbracht worden ist.

#### § 29

##### **Ausnahmen vom Einfuhrverbot**

Das Einfuhrverbot ist nicht anzuwenden auf Kulturgut, das

1. sich zum 6. August 2016 rechtmäßig im Bundesgebiet befunden hat, soweit nicht unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Union Abweichendes anordnen, oder
2. zum Schutz vor den Gefahren eines bewaffneten Konflikts im Sinne des Abschnitts II Nummer 5 des Protokolls zur Haager Konvention im Bundesgebiet deponiert werden soll, um es zeitweilig zu verwahren.

## § 30

**Nachweis der Rechtmäßigkeit der Einfuhr**

Wer Kulturgut einführt, hat, sofern es von einem Mitgliedstaat oder Vertragsstaat als nationales Kulturgut eingestuft oder definiert worden ist, zum Nachweis der Rechtmäßigkeit der Ausfuhr aus dem Herkunftsstaat im Sinne von § 28 Nummer 1 entsprechende Unterlagen mitzuführen. Ein solcher Nachweis sind Ausfuhrgenehmigungen des Herkunftsstaates sowie sonstige Bestätigungen des Herkunftsstaates, dass das Kulturgut rechtmäßig ausgeführt werden konnte.

**Abschnitt 4****Unrechtmäßiger Kulturgutverkehr**

## § 31

**Unrechtmäßige Ausfuhr von Kulturgut**

(1) Die Ausfuhr von Kulturgut ist unrechtmäßig, wenn sie unter Verstoß gegen die §§ 21 bis 27 erfolgt oder unter Verstoß gegen Verordnungen der Europäischen Union, die die grenzüberschreitende Verbringung von Kulturgut ausdrücklich einschränken oder verbieten.

(2) Einer unrechtmäßigen Ausfuhr stehen auch jede nicht erfolgte Rückkehr nach Ablauf der Frist für eine vorübergehende rechtmäßige Ausfuhr und jeder Verstoß gegen eine Nebenbestimmung zur Genehmigung der vorübergehenden Ausfuhr gleich.

## § 32

**Unrechtmäßige Einfuhr von Kulturgut**

(1) Die Einfuhr von Kulturgut ist unrechtmäßig,

1. wenn das Kulturgut bei der Ausfuhr aus einem anderen Staat entgegen den in diesem Staat geltenden Rechtsvorschriften zum Schutz nationalen Kulturgutes verbraucht worden ist

- a) nach dem 31. Dezember 1992 aus dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates oder
- b) nach dem 26. April 2007 aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates,

2. wenn die Einfuhr gegen § 28 verstößt oder

3. wenn die Einfuhr gegen sonstige in der Bundesrepublik Deutschland geltende Rechtsvorschriften verstößt.

(2) Kann die Herkunft von Kulturgut in mehreren heutigen Staaten liegen und lässt sich keine eindeutige Zuordnung vornehmen, so ist das Kulturgut unrechtmäßig eingeführt, wenn das Kulturgut nach dem Recht jedes in Frage kommenden Staates nicht ohne Ausfuhrgenehmigung hätte ausgeführt werden dürfen und eine solche Ausfuhrgenehmigung nicht vorliegt.

## § 33

**Sicherstellung von Kulturgut**

(1) Die zuständige Behörde hat Kulturgut sicherzustellen,

1. wenn der hinreichende Verdacht besteht, dass es
  - a) entgegen einem Verbot nach § 21 ausgeführt werden soll oder
  - b) entgegen einem Verbot nach § 28 eingeführt worden ist, oder

2. wenn bei der Einfuhr die nach § 30 erforderlichen Unterlagen nicht vorgelegt werden.

(2) Nach Sicherstellung des Kulturgutes ist dem bisherigen Gewahrsamsinhaber eine Bescheinigung auszuhändigen, die das sichergestellte Kulturgut und den Grund der Sicherstellung nennt. Kann eine Bescheinigung nicht ausgehändigt werden, so ist über die Sicherstellung eine Niederschrift aufzunehmen, die auch erkennen lässt, warum eine Bescheinigung nicht ausgestellt worden ist.

(3) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Sicherstellung des Kulturgutes haben keine aufschiebende Wirkung. Die Sicherstellung hat die Wirkung eines Veräußerungsverbots im Sinne des § 136 des Bürgerlichen Gesetzbuches; das Verbot umfasst auch andere Verfügungen als Veräußerungen.

(4) Die Sicherstellung des Kulturgutes ist durch die zuständige Behörde unverzüglich der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde zur Erfüllung der Aufgaben nach § 62 mitzuteilen.

(5) Es ist verboten, sichergestelltes Kulturgut zu zerstören, zu beschädigen oder dessen Erscheinungsbild nicht nur unerheblich und nicht nur vorübergehend zu verändern.

## § 34

**Verwahrung sichergestellten Kulturgutes**

(1) Sichergestelltes Kulturgut ist von der zuständigen Behörde in Verwahrung zu nehmen. Sie kann das Kulturgut, sofern der Zweck der Sicherstellung dadurch nicht gefährdet ist, durch die Person, der der Gewahrsam entzogen worden ist, oder durch einen Dritten verwahren lassen. In diesem Fall darf das Kulturgut nur mit schriftlicher oder elektronisch übermittelter Zustimmung der zuständigen Behörde an andere Personen oder Einrichtungen weitergegeben werden.

(2) Zu Beginn und nach Ende der Verwahrung soll der Erhaltungszustand des sichergestellten Kulturgutes von der zuständigen Behörde oder einem von ihr beauftragten Dritten festgehalten werden.

(3) Die zur Erhaltung des Kulturgutes erforderlichen Maßnahmen werden von der zuständigen Behörde getroffen oder veranlasst.

## § 35

**Aufhebung der Sicherstellung**

(1) Die Sicherstellung des Kulturgutes ist von der zuständigen Behörde aufzuheben, wenn

1. der hinreichende Verdacht nach § 33 Absatz 1 Nummer 1 entfallen ist,
2. die Voraussetzungen des § 33 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a entfallen sind,
3. im Falle des § 33 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b
  - a) die Voraussetzungen des Rückgabeanpruchs nach Kapitel 5 dieses Gesetzes offensichtlich nicht vorliegen oder
  - b) die Verjährung des Rückgabeanpruchs nach Kapitel 5 dieses Gesetzes eingetreten ist,
4. im Falle des § 33 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b die Sicherstellung im Hinblick auf einen Anspruch aus § 50 oder § 52 erfolgt ist und

a) nicht innerhalb von sechs Kalendermonaten nach Unterrichtung nach § 62 Absatz 1 Nummer 1 oder Absatz 2 Nummer 1 um eine Rückgabe nach § 50 oder § 52 ersucht worden ist,

b) eine gütliche Einigung zwischen dem ersuchenden Mitgliedstaat oder Vertragsstaat und dem Rückgabeschuldner erzielt worden ist oder

c) die Entscheidung über die Klage auf Rückgabe rechtskräftig geworden ist,

5. im Falle des § 33 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b die Sicherstellung im Hinblick auf einen Anspruch aus § 51 erfolgt ist und eine Rückgabe erfolgen soll,

6. im Falle des § 33 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b die Sicherstellung im Hinblick auf einen Anspruch aus § 53 Absatz 1 erfolgt ist und eine Rückgabe erfolgen soll oder,

7. sobald sich im Falle des § 33 Absatz 1 Nummer 2 kein hinreichender Verdacht ergibt, dass das Kulturgut unrechtmäßig eingeführt worden ist.

(2) Hat ein Mitgliedstaat oder Vertragsstaat ein Rückgabeersuchen nach § 59 bereits gestellt oder ist geklärt, welcher Mitgliedstaat oder Vertragsstaat ein solches Ersuchen stellen könnte, so kann die Sicherstellung nur mit Zustimmung dieses Mitgliedstaates oder Vertragsstaates aufgehoben werden, es sei denn, der Anlass der Sicherstellung ist zwischenzeitlich entfallen.

## § 36

**Herausgabe sichergestellten Kulturgutes**

(1) Ist die Sicherstellung aufgehoben worden, so ist das Kulturgut herauszugeben

1. in den Fällen des § 35 Absatz 1 Nummer 1 bis 3, 4 Buchstabe a und Nummer 7 an den Eigenbesitzer,
2. in den Fällen des § 35 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe b und c an den Berechtigten,
3. in den Fällen des § 35 Absatz 1 Nummer 5 an den betreffenden Mitgliedstaat oder Vertragsstaat oder
4. in den Fällen des § 35 Absatz 1 Nummer 6 an die jeweils zuständige Behörde des Herkunftsgebiets.

(2) In den Fällen der Herausgabe an den Eigenbesitzer ist diesem eine Mitteilung über eine Frist zur Abholung zuzustellen. Die Frist ist ausreichend zu bemessen. Die Mitteilung hat den Hinweis zu enthalten, dass das Kulturgut eingezogen wird, wenn es nicht innerhalb der Frist abgeholt wird.

## § 37

**Einziehung sichergestellten Kulturgutes**

(1) Sichergestelltes Kulturgut soll von der zuständigen Behörde eingezogen werden, wenn es in den Fällen des § 36 Absatz 1 Nummer 1 nicht an den Eigenbesitzer herausgegeben werden kann, weil

1. der Eigenbesitzer nicht bekannt ist und nicht mit einem vertretbaren Aufwand zu ermitteln ist oder
2. der Eigenbesitzer das Kulturgut nicht innerhalb der Frist nach § 36 Absatz 2 Satz 2 abholt.

Die Anordnung der Einziehung ist nach Landesrecht öffentlich bekannt zu machen und im Internetportal nach § 4 zu veröffentlichen. Sie ist unverzüglich der für

Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde zur Erfüllung der Aufgaben nach § 62 mitzuteilen.

(2) Die zuständige Behörde kann das eingezogene Kulturgut einer Kulturgut bewahrenden Einrichtung in Verwahrung geben.

## § 38

**Folgen der Einziehung; Entschädigung**

(1) Wird sichergestelltes Kulturgut eingezogen, so gehen der Besitz an dem Kulturgut mit der Anordnung der Einziehung und das Eigentum an dem Kulturgut mit der Bestandskraft der Anordnung auf das Land über. Rechte Dritter erlöschen mit der Bestandskraft der Anordnung.

(2) Der Eigentümer, dessen Recht an dem Kulturgut durch die Entscheidung erloschen ist, wird von dem Land, in dessen Eigentum das Kulturgut übergegangen ist, unter Berücksichtigung des Verkehrswertes angemessen in Geld entschädigt, es sei denn, es wird rücküberzignet, Zug um Zug gegen den Ersatz einer möglichen Entschädigung an den Dritten nach Absatz 3.

(3) War das Kulturgut mit dem Recht eines Dritten belastet, das durch die Einziehung erloschen ist, so wird auch der Dritte von dem Land, in dessen Eigentum das Kulturgut übergegangen ist, unter Berücksichtigung des Verkehrswertes angemessen in Geld entschädigt.

(4) In den Fällen des Absatzes 2 wird eine Entschädigung nicht gewährt, wenn

1. der Eigentümer mindestens leichtfertig dazu beigetragen hat, dass die Voraussetzungen der Sicherstellung und die Voraussetzungen der Einziehung des Kulturgutes vorlagen,
2. der Eigentümer das Kulturgut in Kenntnis der Umstände, die die Sicherstellung zugelassen haben, erworben hat oder
3. es nach den Umständen, welche die Sicherstellung und Einziehung begründet haben, aufgrund anderer gesetzlicher Vorschriften zulässig wäre, das Kulturgut dem Eigentümer ohne Entschädigung dauernd zu entziehen.

Satz 1 ist nicht anzuwenden, soweit die Nichtgewährung der Entschädigung eine unbillige Härte wäre.

(5) In den Fällen des Absatzes 3 wird eine Entschädigung nicht gewährt, wenn

1. der Dritte wenigstens leichtfertig dazu beigetragen hat, dass die Voraussetzungen der Sicherstellung des Kulturgutes vorlagen,
2. der Dritte das Recht an dem Kulturgut in Kenntnis der Umstände, die die Einziehung zugelassen haben, erworben hat oder
3. es nach den Umständen, die die Sicherstellung und Einziehung begründet haben, aufgrund anderer gesetzlicher Vorschriften zulässig wäre, das Recht an dem Kulturgut dem Dritten ohne Entschädigung dauernd zu entziehen.

Satz 1 ist nicht anzuwenden, soweit die Nichtgewährung der Entschädigung eine unbillige Härte wäre.

(6) Der Anspruch auf Entschädigung nach den Absätzen 2 oder 3 erlischt 30 Jahre nach der Bekanntmachung der Anordnung der Einziehung.

## § 39

**Kosten für Sicherstellung, Verwahrung, Erhaltung und Herausgabe**

Die notwendigen Kosten und Auslagen für die Sicherstellung, Verwahrung, Erhaltung und Herausgabe des Kulturgutes trägt die Person, der der Gewahrsam entzogen worden ist. Die §§ 66 bis 68 bleiben unberührt. Die zuständige Behörde setzt den zu erstattenden Betrag durch Bescheid fest.

## Kapitel 4

## Pflichten beim Inverkehrbringen von Kulturgut

## § 40

**Verbot des Inverkehrbringens**

(1) Verboten ist das Inverkehrbringen von Kulturgut, das abhandengekommen ist, rechtswidrig ausgegraben oder unrechtmäßig eingeführt worden ist.

(2) Verpflichtungs- und Verfügungsgeschäfte, die nach Absatz 1 verboten sind, sind nichtig.

(3) Verpflichtungs- und Verfügungsgeschäfte über Kulturgut, das entgegen § 21 ausgeführt worden ist, sind verboten.

(4) Derjenige, der das Kulturgut unter Verstoß gegen das Verbot in Absatz 1 in Verkehr gebracht hat, ist dem Erwerber zum Ersatz des Schadens unter Einschluss des Ersatzes der Aufwendungen anlässlich des Erwerbs und der Aufwendungen zur Erhaltung des Kulturgutes verpflichtet. Dies gilt nicht, wenn derjenige, der das Kulturgut in Verkehr gebracht hat, nachweist, dass er den Verstoß nicht zu vertreten hat.

## § 41

**Allgemeine Sorgfaltspflichten**

(1) Wer Kulturgut in Verkehr bringt, ist verpflichtet, zuvor mit der erforderlichen Sorgfalt zu prüfen, ob das Kulturgut

1. abhandengekommen ist,
2. unrechtmäßig eingeführt worden ist oder
3. rechtswidrig ausgegraben worden ist.

(2) Die allgemeine Sorgfaltspflicht nach Absatz 1 ist von der Person, die Kulturgut in Verkehr bringt, anzuwenden, wenn sich einer vernünftigen Person die Vermutung aufdrängen müsste, dass einer der in Absatz 1 genannten Tatbestände in Betracht kommt. Diese Vermutung ist insbesondere anzunehmen, wenn bei einem früheren Erwerb des Kulturgutes, das in Verkehr gebracht werden soll,

1. ein außergewöhnlich niedriger Preis ohne nähere Begründung gefordert worden ist oder
2. der Verkäufer bei einem Kaufpreis von mehr als 5 000 Euro Barzahlung verlangt hat.

(3) Die erforderliche Sorgfalt umfasst die Prüfung einschlägiger Informationen, die mit zumutbarem Aufwand zu beschaffen sind, oder jede andere Prüfung, die eine vernünftige Person unter denselben Umständen des Inverkehrbringens von Kulturgut unternehmen würde.

## § 42

**Sorgfaltspflichten beim gewerblichen Inverkehrbringen**

(1) Wer in Ausübung seiner gewerblichen Tätigkeit Kulturgut in Verkehr bringt, ist verpflichtet, zuvor zusätzlich zu den Pflichten nach § 41

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

Die Pflichten nach Satz 1 Nummer 2 lassen urheberrechtliche Vorschriften unberührt. Die Pflichten nach Satz 1 Nummer 3 bis 6 sind nach Maßgabe des zumutbaren Aufwandes, insbesondere der wirtschaftlichen Zumutbarkeit, zu erfüllen.

(2) Die zusätzlichen Sorgfaltspflichten nach Absatz 1 sind nicht anzuwenden

1. für den gewerblichen Buchhandel mit Ausnahme des Antiquariatshandels und
2. für den gewerblichen Handel mit Bild- und Tonträgern.

(3) Die zusätzlichen Sorgfaltspflichten nach Absatz 1 sind ferner nicht anzuwenden für Kulturgut,

1. das kein archäologisches Kulturgut ist und
2. dessen Wert 2 500 Euro nicht übersteigt.

Münzen gelten nicht als archäologisches Kulturgut im Sinne des Satzes 1 Nummer 1, wenn es sie in großer Stückzahl gibt und sie für die Archäologie keinen relevanten Erkenntniswert haben. Maßgeblicher Wert ist bei einem Kauf der gezahlte Preis, in sonstigen Fällen ein begründeter inländischer Schätzwert.

## § 43

**Erleichterte Sorgfaltspflichten beim gewerblichen Inverkehrbringen**

Erleichterte Sorgfaltspflichten gelten, wenn

1. der Urheber oder Hersteller des Kulturgutes dieses in Verkehr bringt oder
2. jemand das Kulturgut unmittelbar von dessen Urheber oder Hersteller erworben hat und es in Verkehr bringt oder
3. jemand für den Urheber oder Hersteller das von diesem geschaffene Kulturgut in Verkehr bringt.

Die erleichterten Sorgfaltspflichten umfassen zusätzlich zu den Pflichten nach § 41 nur diejenigen nach § 42

Absatz 1 Nummer 1 und 2. § 42 Absatz 2 und 3 ist entsprechend anzuwenden.

## § 44

**Erhöhte Sorgfaltspflichten beim gewerblichen Inverkehrbringen**

Beim gewerblichen Inverkehrbringen ist der Maßstab des zumutbaren Aufwandes nach § 42 Absatz 1 Satz 3 nicht für Kulturgut anzuwenden,

1. bei dem nachgewiesen oder zu vermuten ist, dass es zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 aufgrund der Verfolgung durch den Nationalsozialismus entzogen worden ist, es sei denn, das Kulturgut ist an seinen ursprünglichen Eigentümer oder dessen Erben zurückgegeben worden oder diese haben eine andere abschließende Regelung im Hinblick auf den Entzug getroffen,
2. das aus einem Mitgliedstaat oder Vertragsstaat stammt, für den der Internationale Museumsrat eine Rote Liste gefährdeter Kulturgüter veröffentlicht hat, oder
3. für das ein Verbot zur Ein- oder Ausfuhr sowie zum Inverkehrbringen nach einer Verordnung der Europäischen Union maßgebend ist.

Auf Kulturgut nach Satz 1 ist § 42 Absatz 3 nicht anzuwenden.

## § 45

**Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten**

(1) Wer in Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit Kulturgut in Verkehr bringt, ist verpflichtet, über die Prüfungen und Feststellungen nach § 42 Aufzeichnungen zu führen. Die Aufzeichnungen und die Sicherung entsprechender Unterlagen können in elektronischer Form erfolgen.

(2) Die Aufzeichnungen nach Absatz 1 sind mit den dazugehörigen Unterlagen und Nachweisen vom Aufzeichnungspflichtigen 30 Jahre lang aufzubewahren. Absatz 1 Satz 2 ist entsprechend anzuwenden.

(3) Aufzeichnungen nach anderen Rechtsvorschriften stehen den Aufzeichnungen nach Absatz 1 gleich, sofern sie den Prüfungen und Feststellungen nach § 42 entsprechen und die in diesem Gesetz geforderte Feststellung der Identität des Kulturgutes nach § 42 Absatz 1 Nummer 2 ermöglichen. Für die Aufbewahrungsfrist ist Absatz 2 Satz 1 anzuwenden.

## § 46

**Auskunftspflicht**

(1) Wer in Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit Kulturgut in Verkehr bringt, ist verpflichtet, der zuständigen Behörde auf Verlangen

1. die Aufzeichnungen nach § 45 vorzulegen oder
2. Auskunft über die nach § 41 Absatz 1 über ein Kulturgut gewonnenen Informationen zu erteilen.

Die nach Satz 1 vorzulegenden Aufzeichnungen und zu erteilenden Auskünfte beschränken sich auf die Informationen, die für die zuständigen Behörden zur Durchführung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich sind.

(2) § 29 der Gewerbeordnung bleibt unberührt.

## § 47

**Rechtsfolge bei Verstößen**

Hat die zuständige Behörde belegbare Erkenntnisse darüber, dass wiederholt gegen Aufzeichnungs-, Aufbewahrungs- und Auskunftspflichten nach den §§ 45 und 46 Absatz 1 verstoßen worden ist, so teilt sie diese Erkenntnisse der Gewerbeaufsicht zur Prüfung der Zuverlässigkeit im Sinne des § 35 der Gewerbeordnung mit.

## § 48

**Einsichtsrechte des Käufers**

(1) Wird ein Erwerber eines Kulturgutes gerichtlich nach diesem Gesetz oder aufgrund zivilrechtlicher Vorschriften auf Herausgabe des Kulturgutes in Anspruch genommen, so hat er gegenüber demjenigen, der das Kulturgut nach den §§ 42 bis 44 in Verkehr gebracht hat, einen Anspruch auf Einsicht in die Aufzeichnungen nach § 45, wenn er das Kulturgut nach dem 6. August 2016 erworben hat.

(2) Absatz 1 ist auch anzuwenden im Falle der außergerichtlichen Inanspruchnahme bei Geltendmachung

1. eines Rückgabeanspruchs eines Mitgliedstaates oder Vertragsstaates oder
2. eines Entzuges dieses Kulturgutes aufgrund der Verfolgung durch den Nationalsozialismus.

## Kapitel 5

## Rückgabe unrechtmäßig eingeführten Kulturgutes

**Abschnitt 1****Rückgabeanspruch**

## § 49

**Öffentlich-rechtliche Rückgabeansprüche**

(1) Ansprüche auf Rückgabe von Kulturgut nach diesem Abschnitt sind öffentlich-rechtliche Ansprüche. Zivilrechtliche Ansprüche bleiben davon unberührt.

(2) Rückgabeschuldner ist der unmittelbare Eigenbesitzer, hilfsweise der unmittelbare Fremdbesitzer.

## § 50

**Rückgabeanspruch eines Mitgliedstaates**

Auf Ersuchen eines Mitgliedstaates ist Kulturgut zurückzugeben, wenn es

1. nach dem 31. Dezember 1992 aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates unter Verstoß gegen dortige Rechtsvorschriften verbracht worden ist und
2. vor oder nach der Verbringung von dem ersuchenden Mitgliedstaat durch nationale Rechtsvorschriften oder durch Verwaltungsverfahren als nationales Kulturgut von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert im Sinne des Artikels 36 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union eingestuft oder definiert worden ist.

## § 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.

## § 52

**Rückgabeanspruch eines Vertragsstaates**

(1) Auf Ersuchen eines Vertragsstaates ist Kulturgut zurückzugeben, wenn es

1. einer der in Artikel 1 des UNESCO-Übereinkommens genannten Kategorien angehört,
2. aus dessen Hoheitsgebiet nach dem 26. April 2007 unter Verstoß gegen dortige Rechtsvorschriften verbracht worden ist,
3. vor der Ausfuhr von dem ersuchenden Vertragsstaat als bedeutsam nach Artikel 1 des UNESCO-Übereinkommens oder im Sinne des Artikels 13 Buchstabe d des UNESCO-Übereinkommens als unveräußerlich eingestuft oder erklärt worden ist und
4. hinsichtlich seiner Herkunft dem ersuchenden Vertragsstaat zuzuordnen ist, insbesondere wenn es zum Bestand einer Einrichtung im Vertragsstaat gehört oder eine Einigung nach § 60 vorliegt.

(2) Lässt sich nicht klären, ob das Kulturgut nach dem 26. April 2007 verbracht worden ist, so wird widerleglich vermutet, dass das Kulturgut nach diesem Tag aus dem Hoheitsgebiet des Vertragsstaates verbracht worden ist. 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. Die Abgabe einer Versicherung an Eides statt ist zur Erbringung des Nachweises nach Satz 2 zulässig gemäß § 27 Absatz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes sowie gemäß der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder. Für die Abnahme zuständig sind im Rahmen des behördlichen Vermittlungsverfahrens die in § 61 Absatz 1 Nummer 7 und § 62 Absatz 2 genannten Behörden.

(3) Wird der Nachweis erbracht, dass sich das Kulturgut vor dem 6. August 2016 im Bundesgebiet oder im Binnenmarkt befunden hat, so sind abweichend von Absatz 1 für den Rückgabeanspruch des Vertragsstaates § 6 Absatz 2 und für die Entschädigung § 10 des Kulturgüterückgabegesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757, 2547) in der bis zum 5. August 2016 geltenden Fassung anzuwenden.

## § 53

**Rückgabeanspruch nach der Haager Konvention**

(1) Kulturgut nach Kapitel I Artikel 1 der Haager Konvention, das entgegen § 28 Nummer 3 aufgrund eines bewaffneten Konflikts eingeführt worden ist, ist nach Beendigung des bewaffneten Konflikts an die jeweils zuständige Behörde des Herkunftsgebiets nach Abschnitt I Nummer 3 des Protokolls zur Haager Konvention zurückzugeben, wenn

1. es nach dem 11. November 1967 verbracht worden ist und
2. die jeweils zuständige Behörde des Herkunftsgebiets um Rückgabe ersucht.

(2) Kulturgut, das im Sinne von Abschnitt II Nummer 5 des Protokolls zur Haager Konvention deponiert worden ist, ist nach Beendigung des bewaffneten Konflikts zurückzugeben, ohne dass die Voraussetzungen des Absatzes 1 Nummer 1 und 2 erfüllt sein müssen.

## § 54

**Anzuwendendes Zivilrecht**

(1) Wer Eigentümer des Kulturgutes ist, das nach den Bestimmungen dieses Gesetzes in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates oder Vertragsstaates zurückgegeben worden ist, bestimmt sich nach den Sachvorschriften dieses Mitgliedstaates oder Vertragsstaates.

(2) Rechte, die aufgrund rechtsgeschäftlicher Verfügung oder durch Zwangsvollstreckung oder Arrestvollziehung erworben worden sind, stehen der Rückgabepflicht nicht entgegen.

## § 55

**Befristung und Verjährung des Rückgabeanspruchs**

(1) Rückgabeansprüche unterliegen nicht der Verjährung, wenn sie auf die Rückgabe von Kulturgut gerichtet sind, das

1. zu öffentlichen Sammlungen nach Artikel 2 Nummer 8 der Richtlinie 2014/60/EU gehört oder
2. in einem Bestandsverzeichnis kirchlicher oder anderer religiöser Einrichtungen in den Mitgliedstaaten aufgeführt ist, in denen es nach den in diesem Mitgliedstaat geltenden Rechtsvorschriften besonderen Schutzregelungen unterliegt.

Die Ansprüche nach Satz 1 erlöschen 75 Jahre nach ihrem Entstehen. Ein Anspruch erlischt nicht nach Satz 2, wenn der ersuchende Mitgliedstaat in seinem Recht bestimmt, dass solche Rückgabeansprüche nicht erlöschen.

(2) Rückgabeansprüche verjähren außer in den Fällen des Absatzes 1 ohne Rücksicht auf die Kenntnis in 30 Jahren ab dem Zeitpunkt der unrechtmäßigen Verbringung des Kulturgutes aus dem Hoheitsgebiet des ersuchenden Mitgliedstaates oder Vertragsstaates.

(3) Alle anderen Ansprüche auf Rückgabe von Kulturgut nach diesem Abschnitt verjähren nach drei Jahren.

## § 56

**Beginn der Verjährung**

Die Verjährungsfrist beginnt mit dem Zeitpunkt, in dem der ersuchende Mitgliedstaat oder Vertragsstaat von dem Ort der Belegenheit des Kulturgutes und von der Identität des Rückgabeschuldners Kenntnis erlangt.

## § 57

**Hemmung und Neubeginn der Verjährung und Erlösensfristen**

(1) Auf die Verjährung und auf die Frist nach § 55 Absatz 1 Satz 2 sind die Vorschriften über die Hem-

mung der Verjährung nach den §§ 204, 206 und 209 des Bürgerlichen Gesetzbuches und über den Neubeginn der Verjährung nach § 212 des Bürgerlichen Gesetzbuches entsprechend anzuwenden.

(2) Die Verjährung und die Frist nach § 55 Absatz 1 Satz 2 sind wegen höherer Gewalt insbesondere auch gehemmt, solange der ersuchende Mitgliedstaat oder Vertragsstaat durch innere Unruhen, bewaffnete Konflikte oder vergleichbare Umstände gehindert ist, seine Ansprüche geltend zu machen.

**Abschnitt 2****Rückgabeverfahren**

## § 58

**Grundsatz der Rückgabe**

Die Rückgabe kann durch eine gütliche Einigung im behördlichen Vermittlungsverfahren erreicht werden oder mit einer Klage auf Rückgabe des ersuchenden Staates verfolgt werden.

## § 59

**Rückgabeersuchen**

Das Rückgabeersuchen ist zu stellen für

1. den Rückgabeanspruch eines Mitgliedstaates nach § 50 bei der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde oder
2. Ansprüche nach den §§ 51 bis 53 auf diplomatischem Weg beim Auswärtigen Amt.

## § 60

**Kollidierende Rückgabeersuchen**

Stellen zu demselben Kulturgut mehrere Mitgliedstaaten oder Vertragsstaaten Rückgabeersuchen und lässt sich nicht klären, welchem Mitgliedstaat oder Vertragsstaat das Kulturgut zuzuordnen ist, so ist es erst zurückzugeben, wenn die Einigung der betroffenen Mitgliedstaaten oder Vertragsstaaten schriftlich festgehalten und der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde sowie dem Auswärtigen Amt mitgeteilt worden ist.

## § 61

**Aufgaben der Länder**

(1) Die zuständige Behörde eines Landes hat insbesondere folgende Aufgaben:

1. Nachforschungen nach Kulturgut, bei dem der Verdacht besteht, dass es unrechtmäßig verbracht worden ist oder unrechtmäßig in Verkehr gebracht worden ist,
2. Nachforschungen nach dem Eigentümer oder dem unmittelbaren Besitzer des betreffenden Kulturgutes,
3. Unterstützung der Nachforschungen des ersuchenden Mitgliedstaates oder Vertragsstaates, insbesondere nach dem Eigentümer oder dem unmittelbaren Besitzer des betreffenden Kulturgutes,
4. Durchführung oder Veranlassung von Maßnahmen zur Erhaltung des sichergestellten Kulturgutes,
5. Durchführung von Maßnahmen, die verhindern, dass das Kulturgut der Rückgabe entzogen wird,

6. Durchführung des behördlichen Vermittlungsverfahrens zwischen dem ersuchenden Mitgliedstaat und dem Rückgabeschuldner und
7. Unterstützung des Bundes bei der Rückgabe von Kulturgut.

(2) Zur Unterstützung nach Absatz 1 Nummer 3 ist die zuständige Behörde nur verpflichtet, wenn ein Mitgliedstaat innerhalb von sechs Monaten nach Unterrichtung nach § 62 Absatz 1 Nummer 1 der zuständigen Behörde mitteilt, dass es sich um ein Kulturgut im Sinne des Artikels 2 Nummer 1 der Richtlinie 2014/60/EU handelt. Lässt ein Mitgliedstaat diese Frist ohne diese Mitteilung verstreichen, so ist die zuständige Behörde nicht mehr verpflichtet, Maßnahmen nach Absatz 1 Nummer 4 und 5 zu ergreifen.

## § 62

**Aufgaben der obersten Bundesbehörden**

(1) Die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde hat folgende Aufgaben:

1. Unterrichtung des betroffenen Mitgliedstaates über das Auffinden und die Sicherstellung von Kulturgut, bei dem der Verdacht besteht, dass es unrechtmäßig eingeführt worden ist,
2. Unterstützung des behördlichen Vermittlungsverfahrens zwischen dem ersuchenden Mitgliedstaat und dem Rückgabeschuldner und
3. Mitteilung an die zentralen Stellen der anderen Mitgliedstaaten, wenn der ersuchende Mitgliedstaat Klage auf Rückgabe erhoben hat.

(2) Das Auswärtige Amt hat in Zusammenarbeit mit der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde folgende Aufgaben:

1. Unterrichtung des betroffenen Vertragsstaates über das Auffinden und die Sicherstellung von Kulturgut, bei dem Verdacht besteht, dass es unrechtmäßig eingeführt worden ist, und
2. Durchführung des behördlichen Vermittlungsverfahrens zwischen dem ersuchenden Vertragsstaat und dem Rückgabeschuldner.

## § 63

**Zulässigkeit der Klage auf Rückgabe**

(1) Die Klage eines ersuchenden Mitgliedstaates oder Vertragsstaates auf Rückgabe ist nur dann zulässig, wenn der Klageschrift folgende Unterlagen beigelegt sind:

1. eine geeignete Beschreibung des Kulturgutes mit Angaben über
  - a) die Identität und Herkunft,
  - b) den tatsächlichen oder mutmaßlichen Zeitpunkt der Verbringung und
  - c) den tatsächlichen oder mutmaßlichen Ort der Belegenheit im Bundesgebiet,
2. eine Erklärung, dass es sich um ein nach nationalen Rechtsvorschriften oder Verwaltungsverfahren des ersuchenden Mitgliedstaates oder Vertragsstaates nationales Kulturgut handelt, und
3. eine Erklärung des ersuchenden Mitgliedstaates oder Vertragsstaates, dass das Kulturgut unrecht-

mäßig aus seinem Hoheitsgebiet ausgeführt worden ist.

(2) Die Klage auf Rückgabe ist unzulässig, wenn das Verbringen des Kulturgutes aus dem Hoheitsgebiet des ersuchenden Mitgliedstaates oder Vertragsstaates zu dem Zeitpunkt, zu dem die Klage erhoben wird, nicht mehr unrechtmäßig ist.

#### § 64

##### Kosten der behördlichen Sicherstellung

Hat die zuständige Behörde das Kulturgut, über dessen Rückgabe das Gericht zu entscheiden hat, nach § 33 sichergestellt, so ist in der gerichtlichen Entscheidung über die Rückgabe auch über die Kosten zu entscheiden, die der zuständigen Behörde durch die Sicherstellung entstanden sind.

#### § 65

##### Kosten der Rückgabe und Erhaltungsmaßnahmen

(1) Die Kosten, die sich aufgrund der Rückgabe ergeben, gehen zu Lasten des ersuchenden Mitgliedstaates oder Vertragsstaates.

(2) Die Kosten, die durch Durchführung oder Veranlassung von notwendigen Maßnahmen zur Erhaltung des sichergestellten Kulturgutes entstehen, gehen zu Lasten des ersuchenden Mitgliedstaates oder Vertragsstaates. § 64 ist entsprechend anzuwenden.

### Abschnitt 3

#### Entschädigung und Erstattungsanspruch

#### § 66

##### Entschädigung bei Rückgabe

(1) Ist der unmittelbare Eigenbesitzer beim Erwerb des Kulturgutes mit der erforderlichen Sorgfalt vorgegangen, so kann er die Rückgabe des Kulturgutes verweigern, bis der ersuchende Mitgliedstaat oder Vertragsstaat eine angemessene Entschädigung geleistet hat.

(2) Bei einer unentgeltlichen Rechtsnachfolge muss die erforderliche Sorgfalt beim Erwerb sowohl vom Rechtsvorgänger als auch vom Rechtsnachfolger beachtet worden sein. Beim Erwerb durch Erbschaft muss der Erbe oder Vermächtnisnehmer die mangelnde Sorgfalt des Erblassers gegen sich gelten lassen.

(3) Bei der Entscheidung, ob der unmittelbare Eigenbesitzer mit der erforderlichen Sorgfalt vorgegangen ist, werden alle Umstände beim Erwerb des Kulturgutes berücksichtigt, insbesondere

1. die Unterlagen über die Herkunft des Kulturgutes,
2. die nach dem Recht des ersuchenden Mitgliedstaates oder Vertragsstaates erforderliche Ausfuhrgenehmigung,
3. die jeweiligen Eigenschaften der beim Erwerb des Kulturgutes Beteiligten,
4. der Kaufpreis,
5. die Einsichtnahme des unmittelbaren Eigenbesitzers in die zugänglichen Verzeichnisse entwendeten Kulturgutes und das Einholen einschlägiger Informatio-

nen, die er mit zumutbarem Aufwand erhalten konnte, und

6. jeder andere Schritt, den eine vernünftige Person unter denselben Umständen unternommen hätte.

(4) § 52 Absatz 3 bleibt unberührt.

#### § 67

##### Höhe der Entschädigung

(1) Die Höhe der Entschädigung bestimmt sich unter Berücksichtigung der entstandenen Aufwendungen des Rückgabeschuldners für

1. den Erwerb des Kulturgutes und
2. die notwendigen Maßnahmen zur Erhaltung des Kulturgutes.

Die Entschädigung darf die Aufwendungen nicht übersteigen. Für entgangenen Gewinn ist keine Entschädigung zu zahlen.

(2) Bleibt das Kulturgut auch nach der Rückgabe Eigentum des Rückgabeschuldners, so hat der ersuchende Mitgliedstaat oder Vertragsstaat dem Rückgabeschuldner abweichend von Absatz 1 nur die Aufwendungen zu erstatten, die dem Rückgabeschuldner daraus entstanden sind, dass er darauf vertraut hat, das Kulturgut im Bundesgebiet belassen zu dürfen.

#### § 68

##### Erstattungsanspruch des ersuchenden Mitglied- oder Vertragsstaates

(1) Der ersuchende Mitgliedstaat oder Vertragsstaat kann von den Personen, die Kulturgut unrechtmäßig verbracht haben oder die die unrechtmäßige Verbringung von Kulturgut veranlasst haben, Erstattung der aus dem Rückgabeverfahren entstandenen Kosten fordern. § 840 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches ist entsprechend anzuwenden.

(2) Der Anspruch nach Absatz 1 ist vor den ordentlichen Gerichten geltend zu machen.

### Kapitel 6

#### Rückgabe

##### unrechtmäßig ausgeführten Kulturgutes

#### § 69

##### Rückgabeanspruch gegenüber Mitgliedstaaten

(1) Den Anspruch auf Rückgabe von Kulturgut, das unrechtmäßig in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates ausgeführt worden ist, macht im jeweiligen Mitgliedstaat nach dessen Vorschriften die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde im Benehmen mit der zuständigen obersten Landesbehörde des Landes, in dem sich das Kulturgut vor der unrechtmäßigen Ausfuhr dauerhaft befand, geltend. Ist der Ort der letzten dauerhaften Belegenheit des Kulturgutes im Bundesgebiet nicht feststellbar, so macht die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde den Anspruch geltend.

(2) Die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde setzt die zuständige zentrale Stelle des ersuchten Mitgliedstaates unverzüglich davon in Kenntnis, dass sie Klage auf Rückgabe des betreffenden Kulturgutes erhoben hat.

#### § 70

##### Rückgabeanspruch gegenüber Vertragsstaaten

(1) Den Anspruch auf Rückgabe von Kulturgut, das unrechtmäßig in das Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates ausgeführt worden ist, macht das Auswärtige Amt im Einvernehmen mit der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde geltend.

(2) Bevor die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde den Rückgabeanspruch geltend macht, stellt sie das Benehmen her mit der zuständigen obersten Landesbehörde des Landes, in dem sich das Kulturgut vor der unrechtmäßigen Ausfuhr dauerhaft befand.

#### § 71

##### Kosten

(1) Die notwendigen Kosten und Auslagen, die durch die Geltendmachung des Rückgabeanspruchs entstanden sind, trägt derjenige, der das Kulturgut unrechtmäßig ausgeführt hat. § 840 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches ist entsprechend anzuwenden.

(2) Die Bundesbehörde, die den Rückgabeanspruch nach den §§ 69, 70 geltend macht, setzt den zu erstattenden Betrag durch Bescheid fest.

#### § 72

##### Eigentum an zurückgegebenem Kulturgut

Wer Eigentümer des Kulturgutes ist, das unrechtmäßig ausgeführt worden ist und in das Bundesgebiet zurückgegeben worden ist, bestimmt sich nach den deutschen Sachvorschriften.

### Kapitel 7

#### Rückgabezusage im internationalen Leihverkehr

#### § 73

##### Rechtsverbindliche Rückgabezusage

(1) Wird 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 oder wissenschaftliche Einrichtung im Bundesgebiet vorübergehend ausgeliehen, so kann die oberste Landesbehörde im Benehmen mit der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde eine rechtsverbindliche Rückgabezusage für die Aufenthaltsdauer des Kulturgutes im Bundesgebiet erteilen. Die Rückgabezusage darf höchstens für zwei Jahre erteilt werden.

(2) Für die Erteilung der rechtsverbindlichen Rückgabezusage ist die oberste Landesbehörde des Landes zuständig, in dem der Entleiher seinen Hauptsitz hat. Bei mehreren Leihorten ist die Behörde des ersten Leihortes zuständig.

#### § 74

##### Erteilung der rechtsverbindlichen Rückgabezusage

(1) Auf Antrag des Entleihers kann die oberste Landesbehörde im Benehmen mit der für Kultur und

Medien zuständigen obersten Bundesbehörde dem Verleiher vor der Einfuhr des Kulturgutes die Rückgabezusage erteilen. Der Antrag kann schriftlich oder elektronisch übermittelt werden.

(2) Die Rückgabezusage erfolgt schriftlich und unter Gebrauch der Worte „rechtsverbindliche Rückgabezusage“.

#### § 75

##### Verlängerung

(1) Die rechtsverbindliche Rückgabezusage kann von der obersten Landesbehörde im Einvernehmen mit der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde auf Antrag des Entleihers verlängert werden. Die Höchstdauer von zwei Jahren soll auch durch eine Verlängerung nicht überschritten werden. In begründeten Ausnahmefällen kann die Frist für einen Aufenthalt im Bundesgebiet auf bis zu vier Jahre verlängert werden.

(2) § 73 Absatz 2 ist entsprechend anzuwenden.

#### § 76

##### Wirkung

(1) Die rechtsverbindliche Rückgabezusage bewirkt, dass

1. dem Rückgabeanspruch des Verleihers keine Rechte entgegengehalten werden können, die Dritte an dem Kulturgut geltend machen, und
2. kein Verfahren zur Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingeleitet werden kann.

Die Rückgabezusage kann nicht aufgehoben, zurückgenommen oder widerrufen werden und ist für die Aufenthaltsdauer des Kulturgutes im Bundesgebiet sofort vollziehbar.

(2) Bis zur Rückgabe des Kulturgutes an den Verleiher, höchstens jedoch für die Dauer der erteilten Rückgabezusage, sind gerichtliche Klagen auf Herausgabe, Arrestverfügungen, Pfändungen und Beschlagnahmen des Kulturgutes sowie behördliche Vollstreckungsmaßnahmen oder Sicherstellungen nach diesem Gesetz oder anderen Rechtsvorschriften nicht zulässig.

(3) Die Ausfuhr nach Ablauf des Leihvertrages unterliegt nicht der Genehmigungspflicht nach § 24.

### Kapitel 8

#### Datenschutz, gemeinsames Verfahren, Zoll

#### § 77

##### Erhebung und Verarbeitung von Informationen einschließlich personenbezogener Daten

(1) Die für die Ausführung dieses Gesetzes zuständigen Behörden des Bundes und der Länder dürfen Informationen einschließlich personenbezogener Daten erheben, verarbeiten und nutzen, soweit dies erforderlich ist

1. zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz, nach landesrechtlichen Regelungen zum Schutz beweglichen Kulturgutes, nach unmittelbar geltenden Rechtsakten der Europäischen Union und der Euro-

päischen Gemeinschaft, die Verbote und Beschränkungen enthalten, sowie

2. zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung.

(2) Die Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten bleiben unberührt.

#### § 78

##### Übermittlung von Informationen einschließlich personenbezogener Daten an die zuständige Behörde

(1) Öffentliche Stellen im Sinne von § 2 des Bundesdatenschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl. I S. 66), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. Februar 2015 (BGBl. I S. 162) geändert worden ist, dürfen Informationen einschließlich personenbezogener Daten der nach diesem Gesetz zuständigen Behörde des Bundes und der Länder übermitteln, soweit dies erforderlich ist, damit diese Behörde ihre in § 77 genannten Aufgaben erfüllen kann.

(2) Öffentliche Stellen haben unverzüglich die zuständigen Behörden des Bundes und der Länder zu unterrichten, wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis davon erlangen, dass Kulturgut unter Verstoß gegen die Einfuhr- und Ausfuhrbestimmungen ein- oder ausgeführt worden ist oder werden soll.

(3) Die für die Einleitung und Durchführung eines Straf- oder eines Bußgeldverfahrens zuständigen Stellen haben die nach diesem Gesetz zuständigen Behörden des Bundes und der Länder unverzüglich über die Einleitung und die Erledigung eines auf Kulturgut bezogenen Straf- oder Bußgeldverfahrens bei der Staatsanwaltschaft, bei Gericht oder bei der für die Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeit zuständigen Verwaltungsbehörde unter Angabe der gesetzlichen Vorschriften zu unterrichten. Satz 1 ist nicht für Verfahren wegen einer Ordnungswidrigkeit anzuwenden, die nur mit einer Geldbuße bis zu tausend Euro geahndet werden kann.

(4) Bei Eingang eines Rechtshilfeersuchens eines anderen Mitgliedstaates oder Vertragsstaates ist Absatz 3 entsprechend anzuwenden mit der Maßgabe, dass auch die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde unterrichtet wird. Diese unterrichtet in Fällen eines Rechtshilfeersuchens eines Vertragsstaates das Auswärtige Amt.

#### § 79

##### Gemeinsames Verfahren von Bund und Ländern

(1) Zum umfassenden Schutz nationalen Kulturgutes führen Bund und Länder ein gemeinsames Verfahren im Sinne des § 11 des E-Government-Gesetzes. Sie sind befugt, Informationen einschließlich personenbezogener Daten in dem gemeinsamen Verfahren zu verarbeiten.

(2) Die am gemeinsamen Verfahren beteiligten Behörden des Bundes und der Länder sind jeweils für die Rechtmäßigkeit der von ihnen vorgenommenen Datenerhebung, Datenverarbeitung und Datennutzung verantwortlich.

(3) Die am gemeinsamen Verfahren beteiligten Behörden des Bundes und der Länder unterliegen, soweit sie an dem gemeinsamen Verfahren teilnehmen, dem Bundesdatenschutzgesetz. Die zuständige Kontrollstelle im Sinne des § 11 Absatz 5 Satz 2 des E-Government-Gesetzes für die Einhaltung der Datenschutzvorschriften mit Bezug auf das gemeinsame Verfahren ist die oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Die Zuständigkeit der oder des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit lässt die Zuständigkeit der oder des Landesbeauftragten für den Datenschutz im Übrigen unberührt.

(4) Im Rahmen des gemeinsamen Verfahrens werden neben den Daten zur Identifikation des Kulturgutes auch die personenbezogenen Daten der Eigentümer und soweit erforderlich der Besitzer des nationalen Kulturgutes verarbeitet. Dies sind insbesondere deren Namen und Adressen.

(5) Einzelheiten des gemeinsamen Verfahrens, insbesondere die jeweils verantwortliche Stelle für die Festlegung, Änderung, Fortentwicklung und Einhaltung von fachlichen und technischen Vorgaben nach § 11 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 des E-Government-Gesetzes, werden durch für alle Länder verbindliche Beschlüsse des Verwaltungsausschusses nach § 4 Absatz 4 geregelt.

#### § 80

##### Übermittlung von Informationen einschließlich personenbezogener Daten an Mitgliedstaaten und Vertragsstaaten

(1) Die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde erteilt den zuständigen zentralen Stellen eines Mitgliedstaates auf begründetes Ersuchen,

1. soweit es für deren Prüfung erforderlich ist, Auskunft, ob
  - a) die Voraussetzungen für ein Rückgabeersuchen oder eine Klage auf Rückgabe gegeben sind oder
  - b) die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausfuhrerlaubnis nach der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 gegeben sind, sowie
2. Auskünfte, die zur Auffindung und Rückgabe von gestohlenem oder unrechtmäßig in das Bundesgebiet eingeführtem Kulturgut beitragen können.

Die Auskunftserteilung nach Satz 1 Nummer 1 und 2 umfasst neben nichtpersonenbezogenen Daten den Namen und die ladungsfähige Anschrift der derzeitigen oder vorherigen Eigentümer oder Besitzer, soweit dies für die Prüfung der zuständigen Stelle des anderen Mitgliedstaates erforderlich ist.

(2) Das Auswärtige Amt erteilt einem Vertragsstaat auf begründetes Ersuchen

1. soweit es für dessen Prüfung erforderlich ist, Auskunft, ob die Voraussetzungen für ein Rückgabeersuchen oder eine Klage auf Rückgabe gegeben sind, sowie
2. Auskünfte, die zur Auffindung und Rückgabe von gestohlenem oder unrechtmäßig in das Bundesgebiet eingeführtem Kulturgut beitragen können.

(3) Personenbezogene Daten dürfen an Stellen in Mitgliedstaaten und Vertragsstaaten nur übermittelt werden, wenn deren Kenntnis für die Rechtsverfolgung von Rückgabeansprüchen nach diesem Gesetz erforderlich ist. Die Datenübermittlung muss zusätzlich den Anforderungen der §§ 4b und 4c des Bundesdatenschutzgesetzes genügen.

#### § 81

##### Mitwirkung der Zollbehörden, Anhaltung von Kulturgut

(1) Die Zollbehörden wirken im Rahmen ihrer Zuständigkeit bei der Überwachung der Ein- und Ausfuhr von Kulturgut mit, für das Verbote oder Beschränkungen nach diesem Gesetz oder einer aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung gelten. Soweit es zur Durchführung dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen erforderlich ist, dürfen die Zollbehörden die im Rahmen ihrer zollamtlichen Überwachung gewonnenen Informationen, auch soweit sie dem Steuergeheimnis unterliegen, den zuständigen Behörden übermitteln.

(2) Die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde kann der zuständigen zentralen Stelle der Zollverwaltung konkrete länder-, waren- oder personenbezogene Risikohinweise übermitteln.

(3) Ergeben sich bei der zollamtlichen Überwachung Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen dieses Gesetz oder gegen eine aufgrund dieses Gesetzes erlassene Rechtsverordnung, so unterrichten die Zollbehörden unverzüglich die zuständige Behörde des Landes, in dem sich das Kulturgut bei der Anhaltung befindet.

(4) Im Falle des Absatzes 3 halten die Zollbehörden die Waren, deren Beförderungs- und Verpackungsmittel sowie die beigefügten Unterlagen auf Kosten und Gefahr des Verfügungsberechtigten an. Sie können die angehaltenen Waren sowie deren Beförderungs- und Verpackungsmittel auch durch einen Dritten verwahren lassen. § 39 ist entsprechend anzuwenden.

(5) Die Zollbehörde gibt das angehaltene Kulturgut, die Beförderungs- und Verpackungsmittel sowie die beigefügten Unterlagen frei, wenn die sonstigen Anforderungen und Förmlichkeiten für eine Freigabe erfüllt sind und

1. die zuständige Behörde mitgeteilt hat, dass sie das Kulturgut nach § 33 sichergestellt hat,
2. die zuständige Behörde mitgeteilt hat, dass das Kulturgut nicht sichergestellt wird, oder
3. nach Ablauf von drei Arbeitstagen seit der Unterrichtung nach Absatz 3 keine Mitteilung der zuständigen Behörde zum weiteren Vorgehen vorliegt oder
4. nach Ablauf von zehn Arbeitstagen seit der Unterrichtung nach Absatz 3 keine Mitteilung der zuständigen Behörde über die Sicherstellung des Kulturgutes nach § 33 vorliegt.

(6) Es ist verboten, nach Absatz 4 angehaltenes Kulturgut zu beschädigen, zu zerstören oder dessen Erscheinungsbild nicht nur unerheblich und nicht nur vorübergehend zu verändern.

#### § 82

##### Anmeldepflicht bei Ein- und Ausfuhr im Kulturgutverkehr mit Drittstaaten

(1) Bei der zuständigen Zollstelle ist Kulturgut anzumelden, das

1. unmittelbar aus einem Drittstaat eingeführt werden soll und zur Ausfuhr aus dem Herkunftsstaat einer Genehmigung durch diesen Staat bedarf oder
2. in einen Drittstaat ausgeführt werden soll und zur Ausfuhr aus dem Binnenmarkt einer Genehmigung nach diesem Gesetz oder nach einem im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichten, unmittelbar geltenden Rechtsakt der Europäischen Union bedarf.

(2) Die Anmeldung hat die Person vorzunehmen, die das Kulturgut einführt oder ausführt. Bei der Anmeldung sind die für die Einfuhr oder Ausfuhr erforderlichen Genehmigungen oder sonstigen Dokumente vorzulegen.

(3) Auf Verlangen der zuständigen Zollstelle ist das anmeldepflichtige Kulturgut vorzuführen.

#### Kapitel 9

##### Straf- und Bußgeldvorschriften

#### § 83

##### Strafvorschriften

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. entgegen § 21 Nummer 1, 2, 4 oder 5 Kulturgut ausführt,
2. entgegen § 21 Nummer 3 Kulturgut ausführt, von dem er weiß, dass es nach § 32 Absatz 1 Nummer 1 oder 2 unrechtmäßig eingeführt wurde,
3. entgegen § 28 Kulturgut einführt, von dem er weiß, dass es unter Verstoß gegen eine dort genannte Rechtsvorschrift verbracht worden ist,
4. entgegen § 40 Absatz 1 Kulturgut in Verkehr bringt, das abhandengekommen ist oder von dem er weiß, dass es rechtswidrig ausgegraben oder nach § 32 Absatz 1 Nummer 1 oder 2 unrechtmäßig eingeführt worden ist, oder
5. entgegen § 40 Absatz 3 ein Verpflichtungs- oder Verfügungsgeschäft über Kulturgut abschließt, das durch eine in Nummer 1 oder 2 bezeichnete Handlung ausgeführt worden ist.

(2) Ebenso wird bestraft, wer entgegen Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10.2.2009, S. 1) Kulturgut ausführt.

(3) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer entgegen § 18 Absatz 1, auch in Verbindung mit Absatz 2, Kulturgut beschädigt, zerstört oder verändert.

(4) Der Versuch ist strafbar.

(5) Mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren wird bestraft, wer in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 4

1. gewerbsmäßig handelt oder
2. als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat.

(6) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 oder des Absatzes 2 in Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit fahrlässig handelt.

(7) Das Gericht kann in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 die Strafe nach § 49 Absatz 1 des Strafgesetzbuches mildern oder von Strafe absehen, wenn der Täter das Kulturgut unverzüglich in das Bundesgebiet zurückbringt.

## § 84

**Bußgeldvorschriften**

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer
- entgegen § 15 Absatz 2 eine Mitteilung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig macht,
  - entgegen § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Name oder Anschrift einer dort genannten Person nicht oder nicht rechtzeitig feststellt,
  - entgegen § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 eine Beschreibung oder eine Abbildung nicht oder nicht rechtzeitig anfertigt oder
  - entgegen § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 7 eine dort genannte Erklärung nicht oder nicht rechtzeitig einholt.
- (2) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
- entgegen § 30 Satz 1 bei der Einfuhr von Kulturgut, von dem er weiß oder hätte wissen müssen, dass es von einem Mitgliedstaat oder Vertragsstaat als nationales Kulturgut eingestuft oder definiert worden ist, eine dort verlangte Unterlage nicht mit sich führt oder
  - entgegen § 82 Absatz 3 Kulturgut nicht oder nicht rechtzeitig vorführt.
- (3) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 2 bis 4 mit einer Geldbuße bis zu dreißigtausend Euro, in den übrigen Fällen mit einer Geldbuße bis zu hunderttausend Euro geahndet werden.

## § 85

**Einziehung und erweiterter Verfall**

(1) Ist eine Straftat nach § 83 oder eine Ordnungswidrigkeit nach § 84 Absatz 1 oder 2 begangen worden, so können folgende Gegenstände eingezogen werden:

- Gegenstände, auf die sich die Straftat oder Ordnungswidrigkeit bezieht, oder
- Gegenstände, die durch sie hervorgebracht oder zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind.

§ 74a des Strafgesetzbuches und § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind anzuwenden.

(2) In den Fällen des § 83 Absatz 5 Nummer 2 ist § 73d des Strafgesetzbuches anzuwenden.

## § 86

**Besondere Voraussetzung der Verwertung von Kulturgut**

(1) Kulturgut, das nach § 85 der Einziehung oder dem Verfall unterliegt, darf nur mit Zustimmung der zuständigen Behörde verwertet werden.

(2) Die Zustimmung kann versagt werden. Sie ist im Regelfall zu versagen für Kulturgut,

- das der genehmigungspflichtigen Ausfuhr nach § 24 unterliegt und dessen Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes noch nicht abschließend geprüft worden ist,
- das einem Rückgabeanpruch nach Kapitel 5 unterliegen könnte und für das die Verjährungsfrist für den Rückgabeanpruch noch nicht abgelaufen oder der Anspruch noch nicht erloschen ist oder
- dessen Inverkehrbringen nach § 40 verboten ist oder für dessen Inverkehrbringen eine erhöhte Sorgfaltspflicht nach § 44 besteht.

(3) Vor der Verwertung von Kulturgut ausländischer Staaten sind das Auswärtige Amt und die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde anzuhören.

(4) Die Absätze 1 bis 3 sind auch bei Einziehung und Verfall nach anderen Rechtsvorschriften anzuwenden.

(5) Eine Verwertung von Kulturgut, das die zuständige Behörde nach diesem Gesetz eingezogen hat, ist erst möglich, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 2 abschließend geprüft sind.

## § 87

**Aufgaben und Befugnisse der Zollbehörden**

(1) Die Staatsanwaltschaft kann bei Straftaten und Ordnungswidrigkeiten nach den §§ 83 und 84 Ermittlungen nach § 161 Absatz 1 Satz 1 der Strafprozessordnung in den Fällen des § 83 Absatz 1 Nummer 1, 2 oder 3 in Verbindung mit den Absätzen 4 und 6 sowie im Fall des § 83 Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 4 auch durch die Hauptzollämter oder die Zollfahndungsämter vornehmen lassen. Die nach § 36 Absatz 1 Nummer 2 oder Absatz 2 des Gesetzes gegen Ordnungswidrigkeiten zuständige Verwaltungsbehörde kann in den Fällen des Satzes 1 Ermittlungen auch durch die Hauptzollämter oder die Zollfahndungsämter vornehmen lassen.

(2) § 21 Absatz 3 des Außenwirtschaftsgesetzes vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482), das durch Artikel 297 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, ist entsprechend anzuwenden.

## § 88

**Straf- und Bußgeldverfahren**

Soweit für Straftaten nach § 83 das Amtsgericht sachlich zuständig ist, liegt die örtliche Zuständigkeit bei dem Amtsgericht, in dessen Bezirk das örtlich zuständige Landgericht seinen Sitz hat. Die Landesregierung kann durch Rechtsverordnung die örtliche Zuständigkeit des Amtsgerichts abweichend regeln, soweit dies mit Rücksicht auf die Wirtschafts- oder Verkehrsverhältnisse, den Aufbau der Verwaltung oder andere örtliche Bedürfnisse zweckmäßig erscheint. Die Lan-

desregierung kann diese Ermächtigung auf die Landesjustizverwaltung übertragen.

## Kapitel 10

## Evaluierung, Übergangs- und Ausschlussvorschriften

## § 89

**Evaluierung**

Das für Kultur und Medien zuständige Mitglied der Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag und den Bundesrat über die Anwendung des Gesetzes fünf Jahre und vorab zum Umfang des Verwaltungsaufwandes zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes.

## § 90

**Fortgeltung und Befristung bisherigen Abwanderungsschutzes**

(1) Bestandteil des Verzeichnisses national wertvollen Kulturgutes ist Kulturgut, das aufgrund des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757) geändert worden ist, eingetragen worden ist in

- ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes oder
  - ein Verzeichnis national wertvoller Archive eines Landes.
- (2) Die Ausfuhr bleibt genehmigungspflichtig, längstens bis zum Ablauf des 31. Dezember 2025

- von Kunstwerken, die aufgrund der Verordnung über die Ausfuhr von Kunstwerken der Reichsregierung vom 11. Dezember 1919 (RGBl. S. 1961), die zuletzt durch die Verordnung vom 20. Dezember 1932 (RGBl. I S. 572) verlängert worden ist, in das Verzeichnis der national wertvollen Kunstwerke eingetragen waren und über deren Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes noch nicht entschieden worden ist, und
- von registriertem Kulturgut nach dem Kulturgutschutzgesetz vom 3. Juli 1980 (GBl. I Nr. 20 S. 191) und über dessen Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes noch nicht entschieden worden ist.

(3) Für Verfahren, die bis 6. August 2016 eingeleitet und bekannt gemacht worden sind, gelten die Vorschriften des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757, 2547) geändert worden ist, bis zum Abschluss des Verfahrens fort.

## § 91

**Ausschluss abweichenden Landesrechts**

Von den in den §§ 7 bis 17, 22 bis 27 und 73 bis 76 getroffenen Regelungen des Verfahrens kann durch Landesrecht nicht abgewichen werden.

**Artikel 2****Änderung des Gesetzes zur Errichtung einer Stiftung „Deutsche Bundesstiftung Umwelt“**

In § 2 Absatz 2 des Gesetzes zur Errichtung einer Stiftung „Deutsche Bundesstiftung Umwelt“ vom 18. Juli 1990 (BGBl. I S. 1448) werden die Wörter „– Bewahrung und Sicherung national wertvoller Kulturgüter im Hinblick auf schädliche Umwelteinflüsse (Modellvorhaben).“ durch die Wörter „– Bewahrung und Sicherung nationalen Kulturgutes im Hinblick auf schädliche Umwelteinflüsse (Modellvorhaben).“ ersetzt.

**Artikel 3****Änderung des Gesetzes zu der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten**

Artikel 2 Absatz 5 des Gesetzes zu der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 11. April 1967 (BGBl. 1967 II S. 1233, 2471), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 27. April 2004 (BGBl. I S. 630) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(5) Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe ist zuständig für

- die Verbreitung des Wortlauts der Konvention und ihrer Ausführungsbestimmungen nach Artikel 25 der Konvention, soweit sie nicht nach Absatz 4 Buchstabe b erfolgt,
- die Verpackung, Dokumentation, Einlagerung und Aufbewahrung von Sicherungsmedien an einem zentralen Bergungsort.“

**Artikel 4****Änderung des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz**

In § 14 Absatz 1 Nummer 9 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 300-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 130 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, werden die Wörter „Klima und Landschaft“ durch die Wörter „Klima und Landschaft sowie das kulturelle Erbe“ ersetzt.

**Artikel 5****Änderung des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen**

§ 56b Absatz 2 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1994 (BGBl. I S. 1537), das zuletzt durch Artikel 163 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(2) Vereinbarungen, die sich auf nationales Kulturgut nach § 6 Absatz 1 Nummer 1 des Kulturgutschutzgesetzes vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1914) beziehen,

bedürfen der Einwilligung der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde.“

**Artikel 6**  
**Änderung der**  
**FIDE-Verzeichnis-Verordnung**

§ 1 Absatz 1 Nummer 8 der FIDE-Verzeichnis-Verordnung vom 5. Oktober 2011 (BGBl. I S. 2057), die zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 10. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2210) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„8. Straftaten gegen Vorschriften über den Warenverkehr zum Schutz des Kulturgutes nach § 83 Absatz 1 Nummer 1 des Kulturgutschutzgesetzes vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1914).“

**Artikel 7**  
**Änderung des**  
**Einkommensteuergesetzes**

In § 10g Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 des Einkommensteuergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Juli 2016 (BGBl. I S. 1730) geändert worden ist, werden die Wörter „oder in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes oder das Verzeichnis national wertvoller Archive eingetragen sind“ durch die Wörter „oder als nationales Kulturgut in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes nach § 7 Absatz 1 des Kulturgutschutzgesetzes vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1914) eingetragen ist“ ersetzt.

**Artikel 8**  
**Änderung des Erbschaft-**  
**steuer- und Schenkungsteuergesetzes**

Das Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 1997 (BGBl. I S. 378), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 2. November 2015 (BGBl. I S. 1834) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 13 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb wird wie folgt gefasst:

„bb) die Gegenstände sich seit mindestens 20 Jahren im Besitz der Familie befinden oder in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes nach § 7 Absatz 1 des Kulturgutschutzgesetzes vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1914) in der jeweils geltenden Fassung eingetragen sind.“

2. Dem § 37 wird folgender Absatz 11 angefügt:

„(11) § 13 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb in der am 6. August 2016 geltenden Fassung ist auf Erwerbe anzuwenden, für die die Steuer nach dem 5. August 2016 entstanden ist.“

**Artikel 9**  
**Änderung der**  
**Gewerbeordnung**

§ 29 Absatz 1 Nummer 5 der Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 4 Absatz 58 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„5. soweit diese einer gewerblichen Tätigkeit nach § 42 Absatz 1 des Kulturgutschutzgesetzes nachgehen.“

**Artikel 10**  
**Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Gleichzeitig treten außer Kraft

1. das Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juli 1999 (BGBl. I S. 1754), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757, 2547) geändert worden ist,
2. das Kulturgüterrückgabegesetz vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757, 2547; 2008 II S. 235), das durch Artikel 2 Absatz 8 des Gesetzes vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482) geändert worden ist,
3. die Kulturgüterverzeichnis-Verordnung vom 15. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2002) sowie
4. das Gesetz zur Ausführung der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 18. Mai 2007 (BGBl. I S. 757, 762, 2547).

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt. Es ist im Bundesgesetzblatt zu verkünden.

Berlin, den 31. Juli 2016

Der Bundespräsident  
Joachim Gauck

Die Bundeskanzlerin  
Dr. Angela Merkel

## Neuregelungen des KGSG

### II. 1 Neue Vorschriften des KGSG vom 31. Juli 2016 im Vergleich zum Regierungsentwurf vom 4. November 2015

Das neue KGSG ist nur in wenigen Punkten gegenüber dem Regierungsentwurf erweitert worden. Insbesondere sind die rigiden Sorgfaltspflichten für den Kunsthandel mit einer sonst in der Wirtschaft nicht bekannten Aufbewahrungsfrist von 30 Jahren für Unterlagen nicht geändert worden. Das sind die Erschwerungen, die auch und gerade junge Galerien und Kunsthändler treffen.

#### Überblick über die wichtigsten Neuregelungen des KGSG

##### **1. Fossilien, Briefmarken und Münzen, § 2 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 10, Nr. 16; § 24 Abs. 2 Nr. 6 KGSG und EU-VO Nr. 116/2009 Anhang 1, Nr. 13 a) und b)**

Das neue Gesetz bestätigt, dass Fossilien, Briefmarken und Münzen nicht als Einzelstücke gelistet werden können, wohl aber als Sammlungen. Gemäß § 24 Abs. 2 KGSG gilt das allerdings nur für Münzen in großer Stückzahl ohne archäologische Relevanz.

##### **2. Verwaltungsausschuss, § 4 Abs. 3–5 KGSG**

Durch den Verwaltungsausschuss (16 Mitglieder der Bundesländer und 2 Mitglieder des BKM) sollen offene Fragen und widersprüchliche Regelungen verbindlich geklärt werden. Eine solche Form von Organschaft verstößt gegen die Rechte des Parlaments als Kontrollinstanz und greift durch die Beteiligung von Vertretern des BKM in das verfassungsrechtliche verbriefte Recht der Länderhoheit für Kultur ein.

##### **3. Leihverträge mit Ausländern, § 10 Abs. 7 KGSG**

Ausländischen Leihgebern kann schriftlich zugesagt werden, dass für die Dauer der Leihe und einen Zeitraum von 6 Monaten danach keine Listungen ihrer Arbeiten eingeleitet werden können. Man begrüßt es natürlich, dass ausländische Leihgeber dieses Privileg haben. Aber man fragt sich doch, warum nicht auch deutsche Sammler, die über lange Jahre Museen und andere kulturelle Einrichtungen mit Leihgaben und finanziellen Zuwendungen unterstützen, in gleicher Weise behandelt werden. § 23 Abs. 9 KGSG bietet alles andere als einen Ausweg.

##### **4. Negativattest, § 14 Abs. 7 KGSG**

Eine Missgeburt, die wegen der Notwendigkeit, die Überschreitung der Alters- und Wertgrenzen nachzuweisen, auf wenige Fälle beschränkt bleibt. § 14 Abs. 7 KGSG verschärft eher die bestehende Vertrauenskrise zwischen Sammlern und Kulturinstitutionen. Wenigstens für die Auktionshäuser muss noch eine Sonderregelung gefunden werden, damit sie ihren Betrieb professionell betreiben können.

##### **5. Ankaufsrecht des Staates, § 23 Abs. 6–8 KGSG**

Man sollte gleich zum nächsten Punkt übergehen. Mit den so viel diskutierten Vorkaufsrechten in wichtigen EU-Mitgliedsstaaten hat dieses Ankaufsrecht nichts zu tun.

**6. Altersgrenze 75 Jahre bei Bildern und Gemälden, § 24 Abs. 2 Nr. 1 KGSG**

Die Anhebung von bisher 70 auf jetzt 75 Jahre bei Bildern und Gemälden hat eher kosmetischen Charakter.

**7. Laissez-passer-Regelung für zwei Jahre, § 24 Abs. 8 KGSG**

Der Wunsch der Kulturwirtschaft nach drei Jahren Zwischenlagerung bei Einfuhr aus dem Ausland ist nicht erfüllt worden. Es muss sich erst zeigen, ob diese eher restriktive Regelung weiterhilft.

## Wert- und Altersgrenzen im Vergleich

## II. 2 Alters- und Wertgrenzen der EU-VO Nr. 116/2009 (EU-Drittstaaten) im Vergleich zum KGSG vom 31.7.2016 (EU-Mitgliedsstaaten)

Kategorien	EU-VO 116/2009; Ausfuhr in EU-Drittstaaten		KGSG, 31.7.2016; Ausfuhr in EU-Mitgliedsstaaten	
	Alter (in Jahre)	Wert	Alter (in Jahren)	Wert
1. Archäologische Gegenstände	100	0	100	0
2. Bestandteile von Kunst- und Baudenkmalern	100	0	100	0
3. Bilder und Gemälde	50	150.000	75	300.000
4. Aquarelle	50	30.000	75	100.000
5. Mosaike	50	15.000	75	50.000
6. Original-Radierungen, Lithographien	50	15.000	75	50.000
7. Originalerzeugnisse der Bildhauerkunst und Kopien	50	50.000	75	100.000
8. Photographien, Filme	50	15.000	75	50.000
9. Handschriften	50	0	75	50.000
10. Bücher	100	50.000	100	100.000
11. Gedruckte Landkarten	200	15.000	200	30.000
12. Archive	50	0	50	50.000
13. Sammlungen	Keine Altersgrenze	50.000	Keine Altersgrenze	100.000
14. Verkehrsmittel	75	50.000	150	100.000
15. a) Weitere Antiquitäten, sofern sie nicht unter die Kategorien nach 1 bis 14 fallen * Spielzeug, Spiele * Gegenstände aus Glas * Gold- und Silberschiedearbeiten * Möbel und Einrichtungsgegenstände * Optische, photographische und kinematographische Instrumente * Musikinstrumente * Uhrmacherwaren * Holzwaren * Keramische Waren * Tapisserien * Teppiche * Tapeten * Waffen	Zwischen 50 und 100	50.000	100	100.000
15. b) Sonstige Antiquitäten, sofern sie nicht unter die Kategorien nach 1 bis 14 fallen	Über 100	50.000	100	100.000

## KUNSTSAMMLER e.V.

Koenigsallee 37A | D - 14193 Berlin  
kontakt@kunstsammlerverein.de

### Stellungnahme von Prof. Dr. Harald Falckenberg zum Bundestagsentwurf des Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts vom 23. Juni 2016

### III. Schreiben an den Bundespräsidenten Dr. Joachim Gauck

Herrn Bundespräsident  
Dr. h.c. mult. Joachim Gauck  
Bundespräsidialamt Spreeweg 1  
10557 Berlin

Vorab per Email an:

bundespraesidialamt@bpra.bund.de

[poststelle@bpra.bund.de](mailto:poststelle@bpra.bund.de)

Hamburg, 18.7.2016

#### Das Kulturgutschutzgesetz

**Kunst im Griff der Bürokratie. Nur noch die Unterschrift des Bundespräsidenten fehlt**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,

der Kunstsammler e.V. wurde in 2016 gegründet. Der Verfasser ist Vorsitzender der Vereinigung und ist am 13. April 2016 als Sachverständiger im Kulturausschuss des Bundestages zum KGSG gehört worden.<sup>1</sup> Er schreibt diesen Brief in Vertretung des Kunstsammler e.V.

„It's all about freedom“ war zumeist die lakonische Antwort des Weltkünstlers Willem de Kooning, wenn er in für ihn äußerst lästige Grundsatzgespräche über Kunst verwickelt wurde. Freiheit steht seit mehr als 150 Jahren für das Programm der Moderne. Künstler waren nicht mehr bereit, sich den autoritären und bürgerlichen Vorgaben der Gesellschaft zu unterwerfen. Insbesondere der in den Jahrzehnten davor geprägte Begriff der Nation war ihnen zuwider, Grenzen schon gar. Die Künstler aus aller Welt trafen sich in den Metropolen Paris, München, Berlin und New York. Deutsche Künstler haben bei der Verarbeitung der großen Katastrophen des ersten und zweiten Weltkriegs als Kinder einer vaterlosen Gesellschaft eine bedeutende

---

<sup>1</sup> Zur Information der Freunde und Mitglieder des Kunstsammler e.V. Die Stellungnahme im Kulturausschuss ist in der Broschüre Nr. 2 des Kunstsammler e.V. vollständig abgedruckt.

Rolle gespielt. Ab Mitte der 1960er Jahre bis heute hat die deutsche Kunst der Moderne Weltruhm erlangt. Wollen wir die großen Errungenschaften eines freien internationalen Austauschs von Kunst aufs Spiel setzen? Und zugleich noch wichtige Bereiche der bewährten Binnenmarktfreiheit innerhalb der EU durch rigide Kontrollmaßnahmen ohne Not außer Kraft setzen?

Das erklärte Ziel der Kulturstatsministerin (BKM) ist, durch Exportverbote von national wertvollen Kulturgüter und den daraus resultierenden zum Teil drastischen Preisreduktionen Museen und Institutionen die Möglichkeit zu verschaffen, Kulturgüter zu erschwinglichen Preisen zu erwerben. Man müsse den Exzessen des Weltmarkts die Stirn bieten. Diese Rechnung aber geht in mehrfacher Hinsicht nicht auf. Zunächst haben Schutz und Unterstützung der Museen nichts mit dem deutschen Kulturgut zu tun. Die Ausstattung der Museen hängt davon ab, mit welchen Ressourcen sie von Bund und Ländern ausgestattet werden. Das ist Staatsangelegenheit. Schon heute haben gerade die meisten kommunalen Museen keine Ankaufsetats mehr und in nicht wenigen Ländern besteht seit Jahren Ausgabenstopp. Und warum sollten betroffene Sammler, Galerien, Kunsthändler und Künstler und deren Nachlässe ihre besten Werke unter den gegebenen Umständen jetzt noch ausleihen? Es werden nur wenige dazu bereit sein.

Auch der internationale Kunstmarkt mit seinen starken Schwankungen ist kein vernünftiger Ansatz. Sicherlich übersteigt das Weltpreisniveau seit Jahren Grenzen der Vernunft, aber schon in den letzten sechs bis zehn Monaten sind die Preise gerade im mittleren Bereich um 30 bis 40 Prozent gesunken und man erwartet weitere Einbußen. Es gibt keine Art von Garantie. Anfang der 1990er Jahre ist der globale Markt innerhalb weniger Wochen völlig zusammengebrochen und blieb fast sieben Jahre am Boden. Trotz der Bedeutung der deutschen Kunst ist ihr Anteil am Weltmarkt sehr gering. Global werden im Bereich der modernen Kunst 50 Milliarden Euro umgesetzt. Deutschland hat mit einer Milliarde Euro Anteil gerade mal zwei Prozent des Weltmarkts. Sollen wir diese ohnehin eher marginale wirtschaftliche Position deutscher Kunst weiter reduzieren? Kulturelle Schöngelüste verachten den Kunstmarkt. Aber ohne ihn geht es nicht. Zum Schutzbereich der Kunst nach Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG gehört nach allgemeiner Ansicht auch der so genannte Wirkbereich, der es Künstlern selbst oder durch Einschaltung von Vermittlern ermöglicht, Arbeiten öffentlich anzubieten und in den Verkehr zu bringen.

**Das Thema Kulturgutschutzgesetz (KGSG) ist extrem unübersichtlich. Ich stelle deshalb meine Überlegungen in drei Abschnitten vor: einleitend eine Zusammenfassung der aktuellen Situation (S. 3), die verfassungsrechtliche Beurteilung und Einzelkritik der neuen Regeln (S. 5) und das Fazit (S. 13).**

## Einleitung und aktuelle Situation

Der KGSG-E ist in der **Sitzung vom 23.6.2016 durch den deutschen Bundestag (Drucksache 18/7456 S. 1–42)** angenommen worden. Es fasst zwei Bereiche zusammen, die „Raubkunst“ und den „Abwanderungsschutz“. Die heftige öffentliche Auseinandersetzung konzentriert sich auf den Abwanderungsschutz. Der Abschnitt Raubkunst, in dem die überfällige EU-Richtlinie 2014/60/EU vom 15. Mai 2014 umgesetzt werden muss, hat weitgehend Zustimmung gefunden. Noch ist das Internetportal mit verlässlichen Aussagen aus den weltweit weit über 100 Herkunftsländern, die sich dem UNESCO-Abkommen von 1970 angeschlossen haben, nicht aufgebaut. Bis dahin wird man mit Übergangslösungen arbeiten müssen. Meine Ausführungen konzentrieren sich auf den Abwanderungsschutz. Für ihn gibt es keine europäischen Vorgaben. Der KGSG-E ist der ambitionierte, seit Jahren vorbereitete Versuch, die von völlig verschiedenen Ausgangspunkten und Interessenlagen geleiteten Bereiche der Raubkunst und des Abwanderungsschutzes in einem kohärenten Gesetz „aus einem Guss“ als Modell für die EU zu schaffen.

## Exkurs EU-Binnenmarkt

Zwar kann jedes Land sein **nationales Kulturerbe nach Artikel 36 AEUV** gegen einen Export innerhalb der EU schützen. Aber das ist eine Ausnahme, die nicht durch umfassende Kontrollen des Zolls und der Kulturbehörden mit Exportgenehmigungen ausgehebelt werden darf. Wie auch im nationalen Recht gilt auch für die EU der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit**. Wenn in Deutschland, wie jetzt zuletzt geplant, nur sehr wenige exemplarische Arbeiten auf die Listen der Bundesländer kommen sollen, können nicht ganze Märkte auf mögliche Exportverbote überprüft werden. Da der KGSG-E mit seinen Ausfuhrbeschränkungen eng mit Artikel 36 AEUV verschränkt ist, neigen die heutige Rechtsprechung und überwiegende Meinung der Literatur dazu, die Fragen des freien EU-Binnenmarktes nicht separat vom deutschen Verfassungsrecht zu betrachten.

In den Staaten der EU bestehen die verschiedensten Regelungen für den Schutz des Nationalerbes. In Italien, Frankreich, Großbritannien, Belgien, den Niederlanden und Dänemark gibt es dazu zum Teil Jahrhunderte alte Bestimmungen, die mit komplizierten Vorkaufs- und Ankaufsregelungen kombiniert sind. Die Staaten werden diese Regelungen beibehalten und nicht aufgeben. Wenn von der BKM immer wieder behauptet wurde, dass sich Deutschland mit dem KGSG nur europäischen Standards anschließen will, ist das schlicht falsch. Das im KGSG-E vorgesehene exorbitante Zollkontrollverfahren nach Alters- und Wertgrenzen für alle Kulturgüter gibt es nirgendwo sonst in der EU. Wenn Kulturgüter aus anderen Mitgliedsstaaten exportiert werden, muss man sich in den Kulturministerien dieser Länder eine Ausfuhrlizenz

besorgen, die danach dem Zoll ohne jegliche Komplikationen nur noch vorgelegt wird. Diese Verfahren verlaufen in aller Regel, wenn man mal von Italien absieht, innerhalb weniger Stunden nach den Grundsätzen, die über Jahrhunderte gewachsen sind. Von einem europäischen Standard kann überhaupt gar keine Rede sein. Das KGSG wird ein deutscher Sonderweg bleiben und sich in dieser oder ähnlicher Fassung EU-rechtlich niemals durchsetzen. Die geplante nationale Regelung ist in ihrer Kompliziertheit und mit den zahlreichen Restriktionen und Verschachtelungen für alle im Umgang mit Kulturgut Beteiligten kaum nachvollziehbar.

Dabei ist mir bewusst, dass derartige Zweckmäßigkeitserwägungen bei der Ausfertigung von Gesetzen durch den Bundespräsidenten keine Rolle spielen. Sie spiegeln aber den Unmut und den Ärger wieder, mit dem es die Beteiligten in der Praxis zu tun haben.

Die Novellierung modifiziert das noch geltende Gesetz zum Abwanderungsschutz aus dem Jahre 1955, das wiederum auf die fast gleichlautende Reichsverordnung aus dem Jahr 1919 zurückgeht. Mit dem dort geregelten Listenprinzip, wonach nur die Kulturgüter als deutsches Kulturerbe einem Exportverbot unterliegen, die in den Verzeichnissen der Bundesländer stehen, haben die Betroffenen ohne wesentliche Beanstandungen 96 Jahre lang mit bis heute 2.700 Eintragungen gut gelebt. Ursprünglich wollte die BKM jährlich fünf bis zehn Prozent der Exporte auf die Listen bringen und zur Erfassung wichtiger Arbeiten umfassende Zollkontrollen und Untersuchungen der Kulturbehörden einführen. Nicht nur der oft genug kriminelle Handel mit Raubkunst und Antiken wird mit allen verfügbaren zoll- und polizeirechtlichen Mitteln verfolgt. Das Gesetz macht keinen Unterschied für die seriösen Galeristen, Händler und Sammler. Sie unterliegen gleichermaßen dem Generalverdacht, mit Spekulationen, Geldwäsche und Steuerhinterziehung ihr Vermögen zu vermehren. Es sind aber gerade diese Förderer, die deutsche Museen und Institutionen in hohem Maße mäzenatisch unterstützen. Sie lassen sich die Bürokratie- und Kostenkontrollen ohne Not nicht bieten. Die Folge sind massive Abwanderungen wichtiger Kunstwerke ins Ausland. Die großen Verlierer werden am Ende die Museen sein. Das Abwanderungsschutzgesetz mit seinen willkürlichen Alters- und Wertgrenzen läuft Gefahr, sich zu einem staatlich initiierten **Abwanderungsgesetz** großen Stils zu entwickeln.

Entgegen der landläufigen Auffassung geht es dabei nicht in erster Linie um ein paar „reiche“ Sammler, die Exportverbote nicht hinnehmen wollen. Damit haben sie seit 96 Jahren gelebt. Die meisten von ihnen wollen ihre bedeutsamen Kunstwerke nicht ins Ausland verbringen. In erster Linie sind Galerien, Kunsthändler, Auktionshäuser und die Künstler mit ihren Nachlässen betroffen. Sie können Spitzenarbeiten, die zu 90 Prozent im EU-Ausland, nämlich in Basel und New York, gehandelt werden, in Deutschland und dem EU-Binnenmarkt nur zu erheblich niedrigeren Preisen verkaufen. Viele der besten Künstler haben Deutschland bereits verlassen, wichtige Kunsthändler haben Dependancen im Ausland gegründet. Gerade kleinere Galerien in

Deutschland werden durch die völlig überzogenen Sorgfaltspflichten im Gesetz etwa zehn Prozent höhere Kosten haben und mit den zusätzlichen Belastungen durch die Mehrwertsteuer, Künstlersozialkasse und das Folgerecht über 20 Prozent schlechter dastehen als ihre europäischen Wettbewerber. Ganz einfach: Der Kunst- und Kulturbetrieb in unserem Land wird schweren Schaden nehmen. Dazu ein Zitat des einflussreichen Generealdirektors des Louvre, Jean-Luc Martinez, ein Archäologe, der kürzlich in der FAZ betont hat, dass der Schutz des nationalen Kulturerbes nur europaweit reguliert werden könne. Es gibt bereits auf EU-Ebene entsprechende Kommissionen. Martinez lehnt jegliche Regelungen ab, die dem französischen Kulturstandort Wettbewerbsnachteile beschere würden.

Von ihrem ursprünglichen Plan Ende Juni 2015, fünf bis zehn Prozent des Exports auf die Listen zu setzen, musste die BKM schon nach drei Monaten abrücken. Zu deutlich waren die Hinweise aus Brüssel, dass man eine totale Kontrolle des Kulturgutbetriebs mit über 30 Kategorien von Antiken über Kunst aller Art bis hin zu Antiquitäten, Mosaiken, Handschriften, Landkarten, Archiven, Tapisserien und Teppichen nicht wegen des nationalen Schutzes ganz weniger Werke hinnehmen werde. Die BKM änderte daraufhin ihre Taktik. Der noch geltende Begriff des nationalen Kulturerbes des Gesetzes von 1955 wurde im dritten Entwurf des KGSG vom 14.9.2015 (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 und 2) durch die Hinzunahme der Begriffe „identitätsstiftend“ und „im hervorragenden kulturellen öffentlichen Interesse“ deutlich verschärft. Seit Monaten verkündet die BKM, dass nur noch ganz wenige emblematische und exemplarische Arbeiten auf die Listen kommen. Richtig – nur warum dann dieser gigantische Such- und Kontrollaufwand? Geht es jetzt ganz unabhängig vom Schutz des Kulturerbes nur noch um die Erfassung steuerlicher und strafrechtsrelevanter persönlicher Daten?

### **Verfassungsrechtliche Beurteilung und Einzelkritik der neuen Regeln**

Im Zentrum stehen die Überlegungen zur Verhältnismäßigkeit und damit zum Übermaßverbot bei der Abwägung öffentlicher und privater Interessen. Dabei geht es nicht nur um die Freiheitsrechte des Grundgesetzes wie etwa Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG, sondern auch um die Gleichheitsrechte des Art. 3 Abs. 1 GG. Wir haben es nicht mit Staatskünstlern zu tun, sondern mit Freiberuflern und Gewerbetreibenden. Wichtige Abschnitte des KGSG-E befassen sich mit der Abgrenzung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern. Der Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens ist ein Beleg dafür, dass die BKM offenbar auf die Kulturpolitik der Länder größeren Einfluss als bisher haben will.

Der Bund hat nach der Föderalismusreform von 2006 gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Abwanderungsschutz von Kulturgut. Der KGSG-E bedarf der Zustimmung des Bundesrates, denn im Gesetz sind zahlreiche Vorschriften

über das Verwaltungsverfahren enthalten, von denen die Länder nicht abweichen dürfen (Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG).

Ein Schreiben des Bundesrats mit einer ganzen Reihe von teils gravierenden Veränderungsvorschlägen ließ die BKM bei der Abfassung des Regierungsentwurfs vom 4.11.2015 unberücksichtigt. Daraufhin hat der **Bundesrat** – in der Verfassungspraxis äußerst ungewöhnlich – öffentlich Stellung genommen und **am 18.12.2015 einen förmlichen Beschluss** mit seinen Einwänden formuliert (**BR Drucksache 18/7456, S. 146–155; Anlage 1**). Die **BKM** hat in einer ebenfalls **öffentlichen Gegenäußerung vom 3.2.2016 (BKM Drucksache 18/7456, S. 156–161; Anlage 2)** zu den Einwänden des Bundesrats Stellung bezogen. Von den wesentlichen Punkten ihres Entwurfs ist sie aber nicht abgerückt. Nun hängt alles an der Unterschrift der letzten Instanz. Der Bundespräsident kann die Ausfertigung eines Gesetzes bei offensichtlicher Verfassungswidrigkeit verweigern.

#### Einzelkritik

Eine umfassende verfassungsrechtliche Würdigung ist in dem Zusammenhang nicht möglich. Die folgenden zwei Abschnitte befassen sich mit den einzelnen Bestimmungen des KGSG-E.

**1. Zunächst geht es um die Vorschriften, an denen der Bundesrat in seinem Beschluss vom 18.12.2015 Kritik geübt hat, die aber vom Bundestag im Entwurf vom 23.6.2016 nicht berücksichtigt worden sind.**

**1.1 Ermächtigung des für Kultur und Medien zuständigen Mitglieds der Bundesregierung (im folgenden BKM) zur Anpassung der Wertgrenzen an die Preisentwicklung, § 24 Abs. 3 KGSG-E**

Der Bundesrat bittet um Überprüfung, ob die Ermächtigung zu Rechtsverordnungen an das BKM mit **Art. 80 Abs. 1, S. 1 GG** vereinbar ist (**BR Drucksache S. 151, Anlage 1**). Gemäß Art. 80 Abs. 1, S. 1 GG sind nur die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt. Der Bundesrat a. a. O. mit weiteren Nachweisen:

„Die Aufzählung ist abschließend. Unzulässig ist daher beispielsweise eine unmittelbare Ermächtigung des Bundeskanzlers oder der Bundeskanzlerin, sofern er oder sie nicht zugleich ein Ministerressort innehat ... Diese Personen können – sofern dies gesetzlich vorgesehen ist – lediglich durch Subdelegation im Sinne des Art. 80 Abs. 1 S. 4 des Grundgesetzes zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt werden. Nach der verfassungsrechtlich verankerten Kompetenzverteilung sind im Bereich der Kultur (Schul- und Hochschulwesen, Bildung, Medien, kulturelle Einrichtungen etc.) primär die Länder für Gesetzgebung und Verwaltung zuständig.

Diese Kulturhoheit der Länder bildet nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein **Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder**, welche sich aus dem föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik ergibt (BR Drucksache a. a. O. mit weiteren Hinweisen). Aus diesem Grund gab es in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland noch nie ein Bundesministerium für Kultus.“

Die BKM weist in ihrer Gegenäußerung zum Bundesrat (**BKM Drucksache S. 159, Anlage 2**) darauf hin, dass die Befugnisse zum Erlass von Rechtsverordnungen nach Art. 80 GG der Bundeskanzlerin und der BKM nur als ihre Vertreterin unterstellt wären. Das sei gelebte Verfassungspraxis. Und doch nicht mehr als eine kühne Behauptung.

Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass nach **Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG** Inhalt, Zweck und Ausmaß von Ermächtigungen im Gesetz bestimmt sein müssen. Auch daran fehlt es in § 24 Abs. 3 KGSG-E, wie übrigens noch in vielen anderen Normen des geplanten Gesetzes. Die BKM hat das allseits kritisierte Übermaß von Freistellungen des Bundes zum Erlass von Verordnungen in den ersten Entwürfen zum KGSG durch geschickte Alternativregelungen wie etwa in § 4 Abs. 2–5, § 8 Abs. 2, § 14 Abs. 5, § 16 Abs. 3, § 62 Abs. 1–2, § 73 Abs. 1, § 80 Abs. 1, § 81 Abs. 1 in Kooperation mit dem Zoll und § 89 KGSG-E zur Evaluierung der Aufmerksamkeit entzogen. Dabei ist die Klarstellung, was in Rechtsverordnungen durch die Regierung verordnet werden kann, eine zentrale Frage parlamentarischer Kontrolle.

In anderen Vorschriften wie § 23 Abs. 4 und 9 KGSG-E gibt es nach wie vor klare Zuständigkeiten des Bundes für die Entscheidung wichtiger Fragen, darauf werden wir unten zurückkommen.

**1.2 Nachweis der Rechtmäßigkeit der Einfuhr, § 30 KGSG-E**

Der Bundesrat weist mit Nachdruck darauf hin, dass die Vorlage von Ausfuhrgenehmigungen der Herkunftsstaaten für den Handel nur möglich ist, wenn das Internetportal nach § 4 KGSG-E eingerichtet ist.

Der Bundesrat hat vorgeschlagen (**BR Drucksache S. 152, Anlage 1**), dass in § 30 ein Abs. 2 eingeführt wird mit der „Ermächtigung der Bundesregierung, durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, das Nähere zu regeln“. Selbstverständlich verstößt auch solche Ermächtigung gegen Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG, da keinerlei Festlegung auf Inhalt, Zweck und Ausmaß auch nur angedeutet ist. Aber die Bundesregierung hat sich in ihrem Beschluss vom 23.6.2016 nicht darauf eingelassen, da diese Frage schon in § 4 des KGSG-E geregelt sei. Verantwortlich ist die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde (§ 4 Abs. 1 und 2 KGSG-E). Bleibt nur der Kommentar, dass Glaube und Wille keine Technik ersetzen können.

### 1.3 Übernahme des Erfüllungsaufwands, BR Drucksache S. 146, Anlage 1

Der Bundesrat stellt sich auf den Standpunkt, dass die Angaben im Regierungsentwurf von jährlichen Ausgaben von 375.000 Euro für die Länder und 405.000 Euro für den Bund völlig unrealistisch seien. Sie basieren vage auf 2000 Exportvorgängen für die Kunst, aber berücksichtigen nicht, dass noch mehr als 30 weitere Kategorien von Kulturgütern den Kontrollen des Zolls und der Kulturbehörden unterworfen werden. Die von mir im Kulturausschuss am 13. April 2016 aufgestellte Rechnung für die Exportkosten von über 43 Millionen Euro ist eher konservativ. Insbesondere sind die sicherlich hohen Kosten für die schwierige Ermittlung von Daten der Herkunftsländern bei der Einfuhr von Antiken und die Überwachung der umfassenden neuen Sorgfaltspflichten nicht berücksichtigt. Der Forderung der Länder, dass die personellen und sachlichen Ausgaben für den hohen zusätzlichen Bürokratie- und Kostenaufwand im Wesentlichen von der Bundesregierung zu tragen wären, hat die BKM von sich gewiesen. Es gäbe keine Verbesserung des Kulturschutzes zum Nulltarif **(BMK Drucksache S. 156, Anlage 2)**.

Als eine Art Ventil hat der Bundesgesetzgeber im letzten Entwurf des KGSG am 23.6.2016 in § 89 KGSG-E eine zusätzliche Klausel eingefügt. Dort stand vorher, dass das Gesetz fünf Jahre nach dem Inkrafttreten kritisch überprüft wird. Jetzt in der letzten Version heißt es, dass der Umfang des Verwaltungsaufwandes **schon nach zwei Jahren evaluiert** werden soll. Klingt gut, aber man darf nicht übersehen, dass es nach dem Entwurf des Bundestages die BKM ist, die den deutschen Bundestag und Bundesrat über die Ergebnisse unterrichten wird. Eine neue Verfassungsfrage? Zweifellos. Eigentlich müssten es die betroffenen Bundesländer sein, die Bericht erstatten. Wie schon in vielen anderen Vorschriften, geht es abermals um die Frage, wer eigentlich wen verwaltet. Ich betone noch einmal: Das Bundesgesetz muss von den Ländern ausgeführt werden (Art. 83 GG). Die Kosten fallen bei den Ländern an. Ihre Evaluierung kann deshalb nicht Aufgabe des Bundes sein. Die Finanzierungsverantwortlichkeit ist eine Kernkompetenz der Eigenstaatlichkeit der Länder.

**2. Der zweite Abschnitt befasst sich mit neuen Vorschriften, die erst nach dem Beschluss des Bundesrats vom 18.12.2015 durch den deutschen Bundestag verabschiedet und am 8.7.2016 vom Bundesrat bestätigt worden sind.**

#### 2.1 Fossilien, Briefmarken und Münzen, § 2 Abs. 1 Nr. 10, Nr. 16; § 24 Abs. 2 KGSG-E und EU-VO Nr. 116/2009 Anhang 1, insbesondere 13 a) und b) (Kategorien von Kulturgütern)

Die heftig umstrittene Einordnung von Fossilien, Briefmarken und Münzen ist zu einem wahren Meisterstück der neuen Gesetzgebung geraten. Wir haben Anhalte für die Einordnung dieser

Kulturgegenstände im Gesetz und auch Broschüren der BKM, die einen nur zum Nachdenken bringen. Aber Klarheit herrscht nicht. Die Schwierigkeit besteht insbesondere darin, dass es der Entwurf des KGSG nicht über das Herz gebracht hat, eine eindeutige Kategorienliste wie in der EU-Verordnung Nr. 116/2009 aufzustellen. In § 24 Abs. 2 KGSG-E bezieht man sich auf die Liste der EU-Norm, aber was nun genau sein wird, muss einer Sachverständigenanalyse unterzogen werden, so in etwa wie es in § 24 Abs. 2 am Ende steht: „im Lichte der Auslegung“ der Kategorien des Anhangs I der EU-VO Nr. 116/2009. Kann man nicht mal eine klare Liste nach heutigem Stand aufstellen?

Im Klartext heißt das, dass Fossilien, Briefmarken und Münzen im Prinzip nicht als archäologische Gegenstände erfasst werden. Aber das auch nur mit Einschränkungen. Nach § 24 Abs. 2 KGSG-E unterliegen Münzen nicht dem Gesetz, wenn es sie ohne relevanten Erkenntniswert in großer Stückzahl gibt. Fossilien und Briefmarken sollen offenbar nicht einzeln erfasst werden können. Aber alle drei Kategorien unterliegen wiederum, wenn man den Verweis auf die EU-Norm richtig liest, nach § 13 b) der Möglichkeit, Sammlungen von historischem, paläontologischem, ethnographischem oder numismatischem Wert mit einem Exportverbot zu belegen. Wir gehen einmal davon aus, dass wichtige Briefmarkensammlungen einen historischen Wert haben können. Was Sammlungen als Kulturerbe angeht, wird immer wieder das Beispiel einer Käfersammlung aus Süddeutschland angeführt, praktisch ohne Wert, aber enorm wichtig. In § 24 unterliegen Sammlungen ab einem Wert von 100.000 Euro der Möglichkeit eines Exportverbots. Meint man damit etwa auch riesige Briefmarkensammlungen mit einem Wert von mehreren 100 Millionen Euro? Da kann doch irgendetwas nicht stimmen. Verfassungsrechtlich schon gar nicht, aber das ist wohl eher eine Frage der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall.

Ich appelliere an Sie, sehr geehrter Herr Bundespräsident: Fertigen Sie bitte nicht ein Gesetz aus, das auch der akademisch gebildete Staatsbürger nicht versteht. So geht man nicht mit den Betroffenen um. Abgesehen davon, sind die nur mit größtem Aufwand kaum verständlichen Vorschriften des Katalogs gemäß § 24 Abs. 2 KGSG-E „im Lichte“ der EU-VO Nr. 116/2009 als Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz und das Gebot der Normenklarheit eindeutig rechtswidrig.

#### 2.2 Verwaltungsausschuss, § 4 Abs. 3 bis 5 KGSG-E

Die gerade erörterten Fragestellungen zeigen, wie wenig bestimmt der KGSG-E in vielen Einzelpunkten ist. Dabei geht es um Begriffsabstimmungen, aber auch darum, wie das Verfahren der Eintragungen national wertvoller Kulturgüter in die Listen der Bundesländer und ihr Export geregelt werden sollten. In vielen Vorschriften des Gesetzes ist – insbesondere auch

von der BKM gefördert – davon die Rede, eine für alle Bundesländer verbindliche Praxis für die Behandlung von Kulturgütern zu finden.

Dieses Bestreben hat in der jetzigen Novellierung seinen Ausdruck gefunden. Bund und Länder wollen einen „Verwaltungsausschuss zur koordinierten Erfüllung der maßgeblichen Aufgaben nach diesem Gesetz und zur Gewährleistung der einheitlichen Verwaltungspraxis der Länder“ einrichten (§ 4 Abs. 3 KGSG-E). 16 Vertreter der Länder und zwei Vertreter des BKM ohne jeden Kompetenznachweis gehören dem Ausschuss an. Beschlüsse werden mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen getroffen, allerdings nicht gegen die Stimmen der zwei Vertreter der BKM. Das alles geht auch im schriftlichen Verfahren. Dreiviertelmehrheiten sind für alle Länder verbindlich.

Die Konstanzer Professorin und Expertin für den Kulturgutschutz Sophie Lenski hatte nur einen Kommentar für diese Regelung übrig: „Jedem Verfassungsrechtler stehen die Haare zu Berge!“ Wenn man das Föderalismusprinzip überhaupt noch ernst nimmt, und das sollte man tun, weil die Länder und Kommunen die eigentlichen Lasten nach wie vor tragen und nicht zunehmend abhängig sein dürfen vom süßen Gift des Geldes aus Bundesmitteln, müssen sie allein bestimmen können, wie sie ihre Ressourcen für Kultur einsetzen. Die verbreitete Idee einer einheitlichen Bundesregel für alle Länder verstößt eklatant gegen das Föderalismusprinzip. Das „höhere Organ“ der Bundesländer, die Kultusministerkonferenz, hat schon viele, gewiss häufig gute, aber zuweilen auch schlechte Beschlüsse gefasst. Aber es sind eben Beschlüsse, niemals bindende Verordnungen. Jedes Bundesland kann für sich entscheiden, ob es den Empfehlungen der Kultusministerkonferenz folgt. Dass zum Beispiel Thüringen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Berlin, Hamburg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz – man weiß nicht einmal, welche Stimmenzahl diesen Ländern nach § 4 KGSG-E zukommt – in einem schriftlichen Verfahren darüber entscheiden, wie die zukünftige Kulturpolitik in NRW, Hessen, Baden-Württemberg und Bayern aussieht, wäre ein Unding.

Wenn Bund und Länder „zur koordinierten Erfüllung der maßgeblichen Aufgaben“ einen gemeinsamen Verwaltungsausschuss bilden, verstößt dies gegen das Verbot der Mischverwaltung. Und ich erinnere an die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Einrichtung der ZVS und des ZDF: Eine dritte Ebene zwischen Bund und Ländern ist mit dem Bundesstaatsprinzip schlechterdings unvereinbar.

Wie die BKM auf die Idee kommen und auch noch den Kulturausschuss des Bundestages überzeugen konnte, dass sie mit ihren zwei Stimmen aus dem Ministerium ein Vetorecht gegenüber 16 Vertretern der Länder erhält, macht deutlich, in welchem Geist dieses Gesetz entstanden ist. Nach § 4 Abs. 4 S. 2 KGSG-E besteht die Einschränkung, dass dieses Vetorecht nur für Entscheidungen über Fragen gilt, die nicht die Aufgaben der Länder nach diesem Gesetz

betreffen. Selbst die Aufgaben der BKM nach § 62 KGSG-E sind untrennbar mit ihren Interessen verbunden. Am Ende zählt aber dieses eigentümliche Vetorecht nicht. Über die autonomen Rechte jedes Bundeslandes darf es keine Mehrheitsabstimmungen geben.

Es geht in § 4 KGSG-E um den zentralen Eingriff der BKM in die Rechte der Länder. Nicht Individualrechte sind betroffen, sondern Fragen der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz der Länder im Bereich der Kultur. § 4 Abs. 3 bis 5 KGSG-E bringt wie keine andere Bestimmung dieses Gesetzes den Konflikt um die kulturpolitische Deutungshoheit zwischen Bund und Ländern zum Ausdruck.

### **2.3 Leihverträge mit Ausländern, § 10 Abs. 7 KGSG-E**

Das geplante Gesetz räumt ausländischen Leihgebern in deutschen Museen das Recht ein, für die Zeit ihrer Leihgaben und die Dauer von sechs Monaten danach eine verbindliche Zusage zu bekommen, dass ihre Arbeiten nicht einem Exportverbot unterworfen werden.

Lässt sich verstehen, aber warum werden solche Zusagen nicht inländischen Leihgebern gemacht, die seit Jahrzehnten den Museen nicht nur Kunstwerke zur Verfügung stellen, sondern diese auch finanziell stark unterstützen? Ein Verstoß gegen das Gleichheitsgebot? Mir entgeht die Logik dieser Regelung. Wichtig ist, dass auch das Negativattest gemäß § 14 Abs. 7 KGSG-E so unsinnig formuliert ist, dass es keine Abhilfe gibt.

### **2.4 Negativattest, § 14 Abs. 7 KGSG-E**

Lange wurde darüber diskutiert, ob Eigentümer von Kulturgut für eine bestimmte Zeit die Zusicherung der Behörden bekommen können, dass ihr Werk nicht in die Listen aufgenommen wird. Diese Regelung ist von essentieller Bedeutung für deutsche Auktionshäuser, die 60 Prozent der Arbeiten an Ausländer im EU-Bereich versteigern. Aber wie teuer das angebotene Kunstwerk ist, entscheidet sich erst beim Hammerschlag. Ist die Arbeit über 75 Jahre alt und erreicht sie einen Preis von über 300.000 Euro, muss der Auktionator dem ausländischen Kunden signalisieren, dass das Werk möglicherweise von den Kulturbehörden überprüft wird. Wie soll das funktionieren? Schon Monate vorher muss der Auktionator aber einen Katalog entwerfen und verschicken.

Man hatte vom Negativattest auch erwartet, dass private Sammler für die Zeit ihrer Leihgaben eine solche Freistellung erhalten. Das ist sehr naheliegend, da heute das Vertrauen der Sammler in Museen nachhaltig getrübt ist.

Die jetzige Bestimmung in § 14 Abs. 7 KGSG-E wird diesen Anforderungen in keiner Weise gerecht. Der Eigentümer oder Besitzer (Auktionator) muss erst einmal beweisen, dass das Kulturgut die Alters- und Wertgrenzen von 75 Jahren und 300.000 EUR übersteigen. Damit hat

sich diese Vorschrift aus Gründen der Praktikabilität für den Handel von allein erledigt. Wenn wir über Verfassungsrecht sprechen, wäre ein Ansatz, dass alteingesessene deutsche Auktionshäuser praktisch ins Exil gezwungen werden. Ein Fall unzulässiger Behinderung der Berufsfreiheit?

### **2.5 Ankaufsrecht des Staates, § 23 Abs. 6 bis 8 KGSG-E**

In den vergangenen Monaten ist mehrfach in verfassungsrechtlichen Gutachten (zuletzt von Prof. Dr. Sophie Lenski, Konstanz, und Prof. Dr. Kerstin Odendahl, Kiel) untersucht worden, ob die Vorkaufs- und Ankaufsrechte vieler europäischer Staaten in Deutschland eingeführt werden müssen. Im Gegensatz zu Frau Odendahl ist Frau Lenski der Auffassung, dass Kulturgutschutzgesetze ohne Vor- und Ankaufsrechte des Staates verfassungswidrig sind, weil sie den privaten Eigentümer übermäßig belasten.

Vor- und Ankaufsrechte gibt es z.B. in Frankreich, Großbritannien (aber man bedenke den Brexit), Flamen/Belgien, Niederlande und Dänemark. Die Idee ist, dass der Staat den Export eines Kulturguts nur verhindern kann, wenn er oder eine nationale Organisation bereit ist, gemäß eines Verfahrens des „fair market price“ die Arbeit im Land zu halten. Nach einer Frist – in Großbritannien von sechs Monaten – wird das Werk für den Export freigegeben, wenn die Übernahmeversuche ohne Erfolg bleiben.

In den traditionellen Zentralstaaten Europas gibt es Jahrhunderte alte Regelungen für das Übernahmeverfahren. Sie sind mit den deutschen Vorstellungen einfach nicht vergleichbar. Angesichts der langen Rechtsprechung der höchsten Gerichte in Deutschland zu Gesetzen, die gemäß Artikel 14 Abs. 1 S. 2 GG Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmen, und je nach Sachlage (meist auf der Grundlage von zusätzlichen Verordnungen) gewisse Ausgleichszahlungen auslösen, müssen diese Fragen in Deutschland ganz anders beurteilt werden als im europäischen Ausland. Die jetzige Fassung im KGSG-E, nach dem Muster von Frau Odendahl ist Augenwischerei. Danach darf der Staat ein Angebot zum Ankauf machen, aber er muss es nicht tun. Man gestehe mir zu, dass ich mich einer weiteren Beurteilung dieser äußerst komplizierten Frage enthalte.

### **2.6 Dauerhafte Ausfuhr von nationalem Kulturgut, § 23 Abs. 4 KGSG-E**

§ 23 Abs. 4 KGSG-E ist ein Phänomen. Schon im noch geltenden Gesetz von 1955 zum Abwanderungsschutz, heißt es in § 5 Abs. 1, dass über die Ausfuhr von eingetragenen Kulturgut der Beauftragte der Bundesregierung für Angelegenheit der Kultur und Medien entscheidet. Da gemäß § 2 Abs. 1 dieses Gesetzes über die Eintragung des Kulturgutes in das Verzeichnis die obersten Landesbehörden entscheiden, muss man sich ernsthaft Gedanken machen, wie diese sich völlig widersprechenden Vorschriften zustande gekommen sind. Der

eine trägt ein und der andere trägt aus, auch wenn diese Entscheidungen im Benehmen mit Sachverständigen getroffen werden.

Nun kann man sich gut vorstellen, dass das verfassungsrechtliche Denken 1955 noch nicht so stark ausgeprägt war wie heute. Gesetze aber haben ein erhebliches Beharrungsvermögen. Auch in dem neusten Entwurf des KGSG ist gemäß § 23 Abs. 4 nach wie vor die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde für die Genehmigung einer dauerhaften Ausfuhr von gelistetem Kulturgut mit der Folge einer Löschung aus den Listen nach § 23 Abs. 5 KGSG-E zuständig.

Ich würde in diesem krassen Fall von einem legalen Blackout der Gesetzgeber reden. Diese Regelung muss revidiert werden. Selbstverständlich ist die Löschung national wertvoller Kulturgüter aus den Listen als actus contrarius zur Eintragung allein Sache der Länder.

### **2.7 30-jährige Aufbewahrungspflicht für Unterlagen, § 45 Abs. 2 KGSG-E**

Trotz massiver Proteste ist es nicht gelungen, die Aufbewahrungspflicht für geschäftliche Unterlagen im Kunsthandel auf das sonst für den gesamten Bereich der BRD geltende Maß von zehn Jahren zu reduzieren. Es gibt überhaupt keinen sachlichen Grund für diese Ungleichstellung des Kunsthandels gegenüber der gesamten Wirtschaft.

Ein Fall der Ungleichbehandlung nach Artikel 3 GG? Oder auch hier eine unzulässige Berufsbehinderung nach Artikel 12 GG? Gerade viele junge Galerien werden von den drastisch erhöhten Sorgfaltspflichten durch den KGSG-E – und die 30-jährige Aufbewahrungspflicht ist nur ein Beispiel – geschäftlich so unter Druck gesetzt, dass sie ihr Gewerbe aufgeben müssen. Wir werden mit vielen Konkursen rechnen müssen.

### **Fazit**

Natürlich ist klar, dass sich das Bundespräsidialamt vor der Unterschrift durch den Bundespräsidenten auf die formellen Fragen des Zustandekommens eines Gesetzes konzentriert. Ob und inwieweit dem Staatsoberhaupt über diese formelle Prüfung hinaus ein Recht zusteht, Gesetze materiell auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen, ist stark umstritten. Die ganz überwiegende Meinung ist, dass der Bundespräsident seine Unterschrift unter ein Gesetz verweigern muss, wenn es um offensichtliche Verstöße gegen das GG geht. Das vorgelegte KGSG zeichnet sich durch viele innere Widersprüche aus. Entscheidend aber ist, dass die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz der Länder für den Bereich Kultur massiv in Frage gestellt ist. Das kommt in der wohl fehlgeleiteten Vorschrift von § 23 Abs. 4 KGSG-E (oben 2.6) und viel deutlicher noch in der Einsetzung des ominösen Verwaltungsausschusses

nach § 4 Abs. 3–5 KGSG-E (oben 2.2) zum Ausdruck. Die Verfassungswidrigkeit gerade dieser wohl überlegten Vorschrift ist evident. Das Gesetz muss korrigiert werden. Das ist das Ergebnis meiner Analyse.

Am Ende möchte ich den Auszug aus einer Rede der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel wiedergeben. Am 8.6.2016 hat sie im „Kultursalon unter der Kuppel“ ein Statement zum Verhältnis des Bundes zu den Ländern im Umgang mit Kunst- und Kulturfragen abgegeben:

„... Wenn man eine Kulturnation sein möchte, dann erwartet man heute von der Politik zum einen Leitplanken, die den Rechtsraum definieren, in dem Kunst frei stattfinden kann, und zum anderen auch Unterstützung. Um Unterstützung bemühen wir uns auch auf Bundesebene, wobei wir normalerweise gar nicht zuständig sind. Das hat sich aber in der Praxis herausgebildet. Heute sind, glaube ich, die Länder manchmal sogar dankbar dafür, dass der Bund ein bisschen was macht. Wir haben den Kulturhaushalt des Bundes und auch das Selbstverständnis der Staatsministerin oder des Staatsministers für Kultur sich sukzessive entfalten lassen. Daraus ist auch ohne eindeutige grundgesetzliche Kompetenz einiges in den verschiedenen Bereichen entstanden. Das kann man, glaube ich, so sagen. Ob sich das alles systematisch korrekt und der jeweiligen künstlerischen Sektorenbedeutung entsprechend entwickelt, kann vielleicht irgendwann einmal in einem Assessment festgestellt werden. ...“

Noch Fragen? Deutlicher lässt sich der Erosionsprozess der Kulturhoheit der Länder zugunsten des Bundes kaum beschreiben. Eine ganze Reihe von Regelungen im KGSG sind evident verfassungswidrig und deshalb nichtig. Daran ändert die Zustimmung des Bundesrats nichts. Das im Grundgesetz verbrieft Föderalismusprinzip steht nicht zur Disposition einfacher Gesetzgebung.

Mit herzlichen Grüßen



Harald Falckenberg  
(Vorsitzender)

Tilman Kriesel  
(Stellvertreter)

Hartmut Fromm  
(Schatzmeister)

Rechtsanwälte  
Wirtschaftsprüfer  
Steuerberater

#### IV. Rechtsgutachten

### Rechtsschutz gegen das neue Kulturgutschutzrecht

Prof. Dr. Harald Falckenberg, Rechtsanwalt  
Prof. Dr. Holger Schwemer, Fachanwalt Verwaltungsrecht

Gutachten vom 22. August 2016

RECHTSANWÄLTE  
PROF. DR. H. SCHWEMER  
Fachanwalt Verwaltungsrecht  
REINHARD TITZ  
RONALD TITZ  
Fachanwalt Steuerrecht  
KARSTEN TÖTTER  
Fachanwalt Arbeitsrecht  
Fachanwalt Insolvenzrecht  
MICHAEL W. KULEISA  
SANDRA BERNERT  
DR. GERT FREYDAG  
Fachanwalt Insolvenzrecht  
THORSTEN APPEL  
JÜRGEN ZENK  
MONIKA SEKARA  
Fachanwältin IT-Recht  
AXEL KARKOWSKI  
FRANE ZIVKOVIC  
CLAUDIA MENZEL  
ARNE SCHWEMER, LL.M.  
Fachanwalt Verwaltungsrecht  
DR. WOLFRAM KONERTZ  
JULIANE TÖTTER

Gertrudenstraße 3  
20095 Hamburg  
Tel. (040) 30 30 10  
Fax (040) 30 30 11 11  
Gerichtsfach 533

Eisenacher Straße 2  
10777 Berlin  
Tel. (030) 5 16 51 06 0  
Fax (030) 5 16 51 06 26

WIRTSCHAFTSPRÜFER  
REINHARD SCHACHT  
Steuerberater  
Michaelisstraße 22  
20459 Hamburg

[www.stt-hh.de](http://www.stt-hh.de)  
[mail@stt-hh.de](mailto:mail@stt-hh.de)

Partnerschaftsgesellschaft  
PR AG Hamburg Nr. 539

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Problemstellung</b> .....	<b>3</b>
<b>II. Allgemeine Grundsätze zur Normenkontrolle</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Indirekter Rechtsschutz gegen Gesetze</b> .....	<b>5</b>
a) Einbeziehung des EuGH bei Verstoß gegen Unionsrecht .....	6
b) Einbeziehung des BVerfG bei Verstoß gegen das GG.....	6
<b>2. Direktes Vorgehen gegen Gesetze</b> .....	<b>7</b>
a) Staatliche Stellen .....	7
aa) Möglichkeiten auf Unionsebene .....	8
bb) Möglichkeiten auf nationaler Ebene .....	8
b) Verfassungsbeschwerde des Bürgers .....	9
aa) Erfordernis unmittelbarer Eingriffe in Grundrechte .....	10
bb) Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität .....	10
<b>III. Kontrollansätze beim KGSG</b> .....	<b>13</b>
<b>1. Unterschutzstellung durch Eintragung</b> .....	<b>13</b>
a) Bisherige Rechtslage .....	13
b) Neue Rechtslage .....	13
c) Rechtsschutz .....	13
<b>2. Erfordernis einer Ausfuhrgenehmigung</b> .....	<b>14</b>
a) Bisherige Rechtslage .....	14
b) Neue Rechtslage .....	15
c) Verfassungsrechtliche Problematik .....	19
d) Rechtsschutz .....	21
aa) Indirekter Rechtsschutz .....	21
bb) Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz .....	22
<b>3. Datenerhebung und Datenverarbeitung</b> .....	<b>24</b>
a) Bisherige Rechtslage .....	24
b) Verfassungsrechtliche Problematik der neuen Rechtslage .....	24
aa) Umfang des Eingriffs .....	25
bb) Unzureichende Eingriffsrechtfertigung .....	26
c) Rechtsschutz .....	27
<b>Zusammenfassung:</b> .....	<b>29</b>
Bewertungen und Empfehlungen .....	29

## Rechtsschutz gegen das neue Kulturgutschutzrecht

(Prof. Dr. Falckenberg, Prof. Dr. Schwemer, Rechtsanwälte)

### I. Problemstellung

Das Gesetz zum Schutz von Kulturgut (Kulturgutgesetz – KGSG<sup>1</sup>) fasst mehrere Regelungsbereiche zusammen.

Ausweislich der Begründung im Regierungsentwurf<sup>2</sup> dient es der Umsetzung des völkerrechtlichen Übereinkommens zur Verhütung einer rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgütern<sup>3</sup> sowie der Richtlinie der Europäischen Union über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates verbrachter Kulturgüter<sup>4</sup>. Ein besonderes Anliegen des Gesetzes ist das Vorgehen gegen den weltweiten illegalen Handel mit Kulturgut durch „eine Bündelung der Kräfte aller Kontrollbehörden bei der Überwachung der Ein- und Ausfuhr von Kulturgut<sup>5</sup>“ unter Mitwirkung der Zollbehörden.

Die Kritik im juristischen Schrifttum am neuen Kulturgutschutzgesetz betrifft vor allem die Neuregelung des Abwanderungsschutzes, die das bisherige Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung (KultgSchG<sup>6</sup>) ablöst. Die Neuregelung beinhaltet eine „völlig neue Dimension“ staatlicher Bevormundung durch eine weit gehende Einschränkungen des freien Warenverkehrs innerhalb der EU sowie die Einführung umfangreicher Reglementarien zur frühzeitigen Erfassung von Kulturgut in der Bundesrepublik<sup>7</sup>.

Gerügt wird auch die Zuweisung von Verwaltungskompetenzen an den Bund im Bereich der Kulturpolitik und damit die Wahrnehmung von Befugnissen durch den Bund, die traditionell den Ländern zustehen.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> KGSG vom 31.07.2016 (BGBl I S. 1914)

<sup>2</sup> BT-Drucks. 18/7456 vom 03.02.2016, S. 1

<sup>3</sup> UNESCO Übereinkommen von 1970, BGBl 2007 II S. 626

<sup>4</sup> RL 2014/60/EU

<sup>5</sup> BT-Drucks. 18/7456 S. 117

<sup>6</sup> 06.08.1955, neugefasst durch Bekanntgabe vom 08.07.1999, BGBl I 1754

<sup>7</sup> Elmenhorst/Wargalla ZRP 2016, 15

<sup>8</sup> Lenski DÖV 2015, 677

Im folgenden Beitrag werden diese Aspekte unter dem Gesichtspunkt beurteilt, ob und auf welchem Weg gerichtliche Hilfe gegen die Neuregelungen in Anspruch genommen werden kann (dazu III). Da der „Bürger“ im Gegensatz zu staatlichen Stellen **nicht** unmittelbar „gegen ein Gesetz klagen“ kann, sondern im Regelfall auf einen „indirekten Rechtsschutz“ durch Klagen gegen deren Vollzug verwiesen ist, sollen zum besseren Verständnis diesem Beitrag einige allgemeine Grundsätze zur „Normenkontrolle“ vorangestellt werden (dazu II).

## II. Allgemeine Grundsätze zur Normenkontrolle

Gesetze sind im Fall ihrer Verfassungswidrigkeit ungültig. Sie sind verfassungswidrig, wenn sie gegen das höherrangige Grundgesetz (GG) verstoßen. Die Überprüfung, ob ein Gesetz mit dem GG vereinbar ist, kann durch jedes Gericht anlässlich der Entscheidung über einen *Einzelrechtsstreit* erfolgen, wenn es für die Entscheidung auf die Gültigkeit der Rechtsnorm ankommt.

Die Prozessordnungen sehen als Regelfall vor, dass der einzelne Bürger nur anlässlich eines konkreten Rechtsstreits die Überprüfung einer zu Grunde liegenden Rechtsvorschrift auf ihre Verfassungsgemäßheit einfordern kann. Erst wenn z.B. der Einzelne bei der Verwaltung die Erteilung einer Genehmigung beantragt, die ihm aber unter Hinweis auf einen gesetzlich geregelten Versagungstatbestand vorenthalten wird, kann anlässlich eines möglichen Rechtsstreits über diese Genehmigung das zu Grunde liegende Gesetz vom Gericht überprüft werden.

Hintergrund dieser Regelung ist, dass sich der einzelne Bürger nicht zum Sachwalter der Überprüfung von Gesetzen machen kann, sondern seine Zweifel erst zur Sprache bringen darf, wenn er im Einzelfall durch die Anwendung des beanstandeten Gesetzes Nachteile hinnehmen muss. Das mit dem Demokratieprinzip begründete Ansehen des Parlaments fordert dann aber, dass das Gesetz im Fall seiner Verfassungswidrigkeit nicht von dem zur Entscheidung über den konkreten Rechtsstreit angerufenen Fachgericht verworfen werden kann<sup>9</sup>. Die Verwerfung eines Gesetzes ist vielmehr dem BVerfG vorbehalten (Art. 100 GG), dem das Gesetz vom Fachgericht vorzulegen ist.

Ähnlich kompliziert ist es, wenn ein nationales Gesetz gegen Unionsrecht verstößt. Das Recht der Europäischen Union wie etwa der Grundsatz des freien Warenverkehrs (Art. 34 ff AEUV<sup>10</sup>) geht dem nationalen Recht vor. Es ist wiederum Aufgabe der Fachgerichte, bei Entscheidungen über einen *Einzelrechtsstreit* zu überprüfen, ob ein Bundesgesetz dem Unionsrecht widerspricht.

<sup>9</sup> BVerfGE 97, 117, 122; Hummel NVwZ 2008, 36, 39 m.w.N. in Fußn. 25

<sup>10</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Stellt ein Gericht einen Widerspruch fest, ruft es den Europäischen Gerichtshof (EuGH) an. Dessen Aufgabe ist es dann, verbindlich für alle Mitgliedsstaaten festzustellen, ob das Unionsrecht wie etwa der Grundsatz des freien Warenverkehrs so zu verstehen ist, dass eine gegenläufige nationale Bestimmung damit nicht im Einklang steht (Art. 267 AEUV).<sup>11</sup>

## 1. Indirekter Rechtsschutz gegen Gesetze

Der *Bürger* ist auf indirekten Rechtsschutz gegen Gesetze verwiesen. Indirekter Rechtsschutz wird in aller Regel dadurch ausgelöst, dass die auf einen konkreten Einzelfall bezogene *Rechtsanwendung* eines Gesetzes durch eine Verwaltungsbehörde von dem Betroffenen beanstandet wird. Das dafür nach § 40 Abs. 1 VwGO<sup>12</sup> zuständige Verwaltungsgericht, oder – wenn es um Maßnahmen des Zolls geht – nach § 33 FGO<sup>13</sup> zuständige Finanzgericht prüft dann in erster Linie, ob und inwieweit die konkrete Verwaltungsmaßnahme – etwa eine Verbotsvorfügung oder die Versagung einer Genehmigung – von der zu Grunde liegenden gesetzlichen Rechtsvorschrift gedeckt ist. Ist das der Fall, muss das Gericht auch die zu Grunde liegende Norm überprüfen.

Zu einem indirekten Rechtsschutz kann es auch dadurch kommen, dass Verbotsaussagen in einem Gesetz, die unmittelbare Wirkungen gegenüber ihren jeweiligen Adressaten entfalten und keiner Umsetzung durch die Verwaltung bedürfen, zum Gegenstand einer allgemeinen Feststellungsklage<sup>14</sup> vor dem Verwaltungsgericht gemacht werden (§§ 40 Abs. 1, 43 Abs. 1 VwGO). Streitgegenstand ist dann unmittelbar die konkrete Verbotswirkung, die aus dem Gesetz für das Einzelrechtsverhältnis folgt, etwa die Frage, ob der Kläger berechtigt ist, einen Gegenstand ohne Einholung einer Genehmigung zu veräußern oder auszuführen. Indirekt greift der Kläger aber damit auch das Gesetz an, das die Genehmigungspflicht eingeführt hat.

Beim indirekten Rechtsschutz überprüft das Gericht zunächst die Rechtsanwendung als solche. Ist die Rechtsanwendung nicht zu beanstanden, *dann und nur dann* darf und muss sich das Gericht mit den zu Grunde liegenden Normen *als Vorfrage* zu befassen.

Die weitere Verfahrensweise wird dann davon beeinflusst, ob das zu Grunde liegende Gesetz mit dem Recht der Europäischen Union oder mit der nationalen Verfassung kollidiert.

<sup>11</sup> BVerfGE 129, 186, 200/201; Britz NJW 2012, 1313, 1317

<sup>12</sup> Verwaltungsgerichtsordnung

<sup>13</sup> Finanzgerichtsordnung

<sup>14</sup> BVerwG NJW 1983, 2208; NJW 1984, 677; NVwZ 2007, 1311; Schenke NVwZ 2016, 720 m.w.N. in Fußn. 4

### a) Einbeziehung des EuGH bei Verstoß gegen Unionsrecht

Es ist möglich, dass das zu Grunde liegende nationale Gesetz gegen Aussagen des primären (EUV, AEUV, EU-GR-Charta) oder sekundären Unionsrechts (eine Verordnung oder eine Richtlinie der EU) verstößt. Das führt dazu, dass das nationale Gesetz insoweit nicht mehr zur Anwendung kommen darf.

Hat der EuGH vergleichbare Fragen noch nicht entschieden, ist das zur Entscheidung des Einzelrechtsverhältnisses angerufene Verwaltungs- oder Finanzgericht veranlasst, den EuGH mit einer „**Auslegungsvorlage**“ (Art. 267 AEUV) anzurufen: Gegenstand der Auslegungsvorlage ist die Frage, ob die nationale Bestimmung, die dem Einzelrechtsverhältnis zu Grunde liegt, der Auslegung des Unionsrechts widerspricht.<sup>15</sup>

Kommt der EuGH zu dem Ergebnis, dass ein Widerspruch zwischen dem Wortlaut des nationalen Rechts und dem Unionsrecht vorliegt, nimmt er eine verbindliche Interpretation des Unionsrechts vor.

Das läuft darauf hinaus, dass das gegenläufige nationale Recht punktuell insoweit nicht anwendbar ist. Das nationale Recht ist nicht etwa verfassungswidrig, es wird auch nicht vom EuGH aufgehoben. Aus dem Urteil des EuGH folgt lediglich, dass es auf nationaler Ebene so lange nicht anwendbar ist, solange der betreffende Staat Mitglied in der Europäischen Union ist.

Nach dem entsprechenden Urteil des EuGH muss das mit dem Einzelfall befasste Fachgericht die Konsequenzen ziehen.

Es wird dann feststellen, dass etwa die angegriffene Verbotsverfügung rechtswidrig ist, eine Genehmigung zu erteilen ist oder – je nach Streitgegenstand – ein Betroffener der Verbotsaussage eines Gesetzes nicht unterfällt, weil die entscheidungserhebliche Rechtsvorschrift des nationalen Rechts wegen des vorrangigen Unionsrechts nicht zur Anwendung kommen darf.

### b) Einbeziehung des BVerfG bei Verstoß gegen das GG

Bleibt eine fachgerichtliche Klage über eine konkrete Einzelfrage unter Zugrundelegung des Wortlauts der anwendbaren gesetzlichen Bestimmung ohne Erfolg, muss das Gericht auch die Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem GG prüfen.

Dabei geht es – ebenso wie bei der Feststellung des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts – nicht um das gesamte Gesetz, sondern allein um die konkrete Einzelnorm, die für den Rechtsstreit entscheidungserheblich ist.

<sup>15</sup> Latzel/StreinZ NJW 2013, 271; Foerster EuZW 2011, 901

Nur wenn das Fachgericht davon *überzeugt* ist, dass die entscheidungserhebliche Rechtsvorschrift einer Bestimmung des GG zuwiderläuft, setzt es das Verfahren aus und legt die Rechtsvorschrift dem BVerfG zwecks Verwerfung vor (Art. 100 GG). Das BVerfG prüft dann seinerseits die Vereinbarkeit der konkreten Rechtsvorschrift mit dem höherrangigen Grundgesetz.

Fällt der Erlass des Bundesgesetzes nicht in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes, wird das Gesetz vom BVerfG insgesamt für nichtig erklärt. Verstößt hingegen die anwendbare Rechtsvorschrift gegen *materielle* Aussagen des GG (z. B. die Eigentumsgarantie oder das Rechtsstaatsgebot), ist die Nichtigkeitserklärung durch das BVerfG grundsätzlich nur auf die einzelne entscheidungserhebliche Bestimmung im Gesetz, nicht auf das ganze Gesetz bezogen, es sei denn, die übrigen Bestimmungen des Gesetzes haben daneben keine selbstständige Bedeutung mehr<sup>16</sup>.

Im Anschluss an die Entscheidung des BVerfG nimmt das Fachgericht sein Verfahren wieder auf und urteilt unter Berücksichtigung der vorangegangenen Entscheidung des BVerfG über das Einzelrechtsverhältnis.

So kommt es nach langwierigen Verfahren zur Korrektur des Gesetzes durch den EuGH oder das BVerfG. Langwierig ist das Verfahren deshalb, weil dem Bürger zweierlei zugemutet wird: Er soll erst klagen, wenn er (irgendwann einmal) durch die Rechtsanwendung des beanstandeten Gesetzes belastet wird. Und er muss den steinigen Weg über die Instanzengerichte gehen, die ihrerseits die entscheidungserhebliche Gerichtsbarkeit – den EuGH und das BVerfG – gesondert anrufen müssen. Erst danach wird dann der konkrete Einzelrechtsstreit durch das Fachgericht beendet.

Umso mehr stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang ein unmittelbarer Rechtsschutz gegen Gesetze besteht.

### 2. Direktes Vorgehen gegen Gesetze

Für den direkten Rechtsschutz gegen ein Gesetz kommt es darauf an, **wer** klagen will. Für *staatliche Stellen* sind Rechtsschutzmöglichkeiten vorgesehen, *dem Bürger* ist unmittelbarer Rechtsschutz gegen Gesetze verwehrt – mit einer Ausnahme: der Verfassungsbeschwerde.

#### a) Staatliche Stellen

Bestimmte staatliche Stellen können ohne weiteres gegen Gesetze klagen. Für den Bürger stellt sich damit die Frage, inwieweit er staatliche Stellen zu derartigen Schritten veranlassen kann.

<sup>16</sup> BVerfGE 2, 280, 406; 5, 25, 34; 8, 71, 79

**aa) Möglichkeiten auf Unionsebene**

Wenn ein nationales Gesetz mit dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts nicht vereinbar ist, können die **Kommission** (Art. 258 AEUV), aber auch ein anderer **Mitgliedstaat** (Art. 259 AEUV) den EuGH im Wege der Vertragsverletzungsklage anrufen. Der EuGH prüft dann, inwieweit die Aussage des angegriffenen Gesetzes mit dem Unionsrecht unvereinbar ist – und damit etwa die Frage, ob Bestimmungen in einem nationalen Gesetz gegen die Warenverkehrsfreiheit verstoßen.

Wie die Vergangenheit gezeigt hat, besteht die Kommission und auf ihr Betreiben der EuGH auf einer strikten Einhaltung des Unionsrechts, wobei der **Einfluss des Bürgers** auf die Initiierung eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens nach Art. 258 AEUV nicht unterschätzt werden darf.<sup>17</sup> Denn die Union ist vielfach auf Beschwerden des Bürgers angewiesen, um überhaupt Kenntnis davon zu erlangen, dass ein Mitgliedsstaat gegen das Unionsrecht verstößt.

Unionsbürger haben somit nicht nur das Recht, sich mit Petitionen an das Parlament der Europäischen Union (Art. 227 AEUV) zu wenden. Art. 24 Abs. 4 AEUV schreibt darüber hinaus primärrechtlich fest, dass sich jeder Unionsbürger schriftlich an jedes Organ und damit auch mit einer Beschwerde an die Kommission wenden kann, um Missstände deutlich zu machen. Dies impliziert ein Recht auf Bescheidung und damit auf eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Beschwerde<sup>18</sup>. Besteht etwa der Anfangsverdacht eines Verstoßes des Mitgliedsstaates gegen die Warenverkehrsfreiheit, fordert die Kommission den Mitgliedsstaaten auf, Stellung zu nehmen. Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, mit der Kommission zu kooperieren. Können sie die Vorwürfe nicht ausräumen, muss die Kommission von Amts wegen ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem **EuGH** einleiten.

Klagerechte des einzelnen Bürgers auf Verpflichtung der Kommission zur Erhebung der Vertragsverletzungsklage bestehen zwar nicht. Andererseits ist aber die Kommission objektiv verpflichtet, den Verstoß eines Mitgliedstaats gegen das primäre Unionsrecht auf Beschwerde des Bürgers unnachgiebig zu verfolgen.

**bb) Möglichkeiten auf nationaler Ebene**

In der Bundesrepublik können bestimmte staatliche Stellen ein Gesetz unmittelbar vor dem BVerfG angreifen. Vorgesehen ist ein derartiges „*abstraktes*

<sup>17</sup> Vgl. Sobotta ZUR 2008, 72, der insoweit von einer „Vertragsverletzungsbeschwerde“ spricht.

<sup>18</sup> KOM Beschl. 2000/633 (ABI L 267, 63)

*Normenkontrollverfahren*“ für die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ¼ der Mitglieder des Bundestages (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG; §§ 76 ff BVerfGG). Im Gegensatz zum Staatsbürger haben somit die aufgeführten staatlichen Stellen die Möglichkeit, unabhängig von einer eigenen Betroffenheit die Verfassungskontrolle eines Gesetzes herbeizuführen.

In der Bundesrepublik müsste man eine Landesregierung davon überzeugen, die „abstrakte Normenkontrollklage“ vor dem BVerfG zu erheben. Aber die Chancen des Erfolgs eines solchen Vorgehens sind angesichts der Entstehung des KGSG gering. Zwar haben sich drei wichtige Bundesländer (Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen) bei der Bundesratssitzung vor allem wegen der drohenden finanziellen Belastungen und der auf zwölf Tage verkürzten Prüfzeit mit den ihnen zustehenden Stimmanteilen von 17 Stimmen bei der Abstimmung am 08.07.2016 enthalten, wobei Enthaltungen nach dem Abstimmungsmodus des Bundesrats Ablehnungen sind. Es blieb aber bei einer Mehrheit von 52 der 69 Stimmen.

Wir beobachten die Entwicklung weiter, halten es aber für richtig, unser Gutachten auf die nachfolgenden direkten Einflussmöglichkeiten zu beschränken.

**b) Verfassungsbeschwerde des Bürgers**

Greift eine hoheitliche Maßnahme wie etwa ein Gesetz **unmittelbar** in die Grundrechtssphäre des Bürgers ein, kann er Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG erheben (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG).

Die Verfassungsbeschwerde ist jedoch subsidiär und damit unzulässig, wenn vom Bürger verlangt werden kann, indirekt gegen ein Gesetz vorzugehen, indem er gegen die Rechtsanwendung im Einzelfall die Fachgerichte anruft.

Der oben dargestellte indirekte Rechtsschutz gegenüber Gesetzen ist vorrangig, die Verfassungsbeschwerde ist im Regelfall **subsidiär** und damit unzulässig.

Die Subsidiarität kann aber dann nicht den Rechtsschutz hindern, wenn sie zu **unzumutbaren Ergebnissen** führt. Daraus folgt, dass in bestimmten Einzelfällen unter engen Voraussetzungen der einzelne Bürger ausnahmsweise unmittelbar gegen ein Gesetz Verfassungsbeschwerde beim BVerfG einlegen kann, ohne vorher die Fachgerichte anzurufen. Angesichts der Komplexität des indirekten Rechtsschutzes und der damit einhergehenden zeitlichen Dimensionen kommt der Frage nach der Überwindung der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde entscheidende Bedeutung für den Rechtsschutz gegen ein Gesetz wie etwa gegen das KGSG zu.

**aa) Erfordernis unmittelbarer Eingriffe in die Grundrechte**

Eine Verfassungsbeschwerde ist darauf beschränkt, dass die Verletzung von Grundrechten gerügt wird – wie etwa die Berufs- (Art. 12 Abs. 1 GG) oder Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG).

Zulässigkeitsvoraussetzung ist, dass die gesetzliche Bestimmung unmittelbar in die Grundrechtssphäre des Beschwerdeführers eingreift. Das ist selten, weil im Regelfall die Belastung eines Gesetzes erst spürbar wird *mit der Rechtsanwendung* durch die zuständigen Verwaltungsbehörden<sup>19</sup>. Ein unmittelbarer Grundrechtseingriff liegt nur vor, wenn die gesetzliche Bestimmung eine einschränkende Aussage trifft, die für den Betroffenen eine spürbare Veränderung seiner Rechtsstellung beinhaltet, ohne dass es einer Umsetzung bzw. Rechtsanwendung der Norm durch die Verwaltung bedarf. Es muss sich um ein „selbstvollziehendes“ Gesetz handeln.<sup>20</sup>

Dies ist insbesondere der Fall, wenn die angegriffene Vorschrift eine zeitlich und inhaltlich genau bestimmte Verpflichtung begründet, die bereits mit Erlass des Gesetzes spürbare Rechtsfolgen mit sich bringt. Indiz kann dafür auch sein, dass schon allein der Verstoß gegen eine gesetzliche Aussage bußgeldbewehrt ist.

Führt ein Gesetz etwa erstmals ein Ausfuhrverbot ein oder begründet das Gesetz für eine bisher genehmigungsfreie Tätigkeit erstmals ein Genehmigungserfordernis, so beinhaltet das Gesetz den für die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde erforderlichen „unmittelbaren Grundrechtseingriff“. Dann kann eine Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen das Gesetz ausnahmsweise zulässig sein.

Die Frist zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz beträgt ein Jahr ab Inkrafttreten (§ 93 Abs. 3 BVerfGG).

**bb) Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität**

Entscheidende Voraussetzung für die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde ist aber auch, dass der Rechtsweg erschöpft ist und die subsidiäre Stellung der Verfassungsbeschwerde im System des Grundrechtsschutzes beachtet wird (vgl. § 90 Abs. 2 BVerfGG).

Der Nachweis der Rechtswegerschöpfung ist einfach zu führen: Da dem Bürger – anders als etwa der Bundesregierung, einer Landesregierung oder einem

<sup>19</sup> Deshalb ist der Bürger im Regelfall auf den indirekten Rechtsschutz durch Klage vor dem Fachgericht beschränkt.

<sup>20</sup> BVerfGE 87, 181, 195; 102, 197, 206 f.; 110, 141, 152; 110, 370, 381

Viertel der Mitglieder des Bundestages (siehe oben) – gegen ein Gesetz kein direkter Rechtsschutz zusteht, ist der Rechtsweg „erschöpft“.

Problematisch ist aber die – ungeschriebene – Sachentscheidungsvoraussetzung der **Subsidiarität** der Verfassungsbeschwerde. Sie hat *zentrale Bedeutung*, an ihr scheitern die meisten Verfassungsbeschwerden.

Zur Entlastung des BVerfG, das seine Jurisdiktion bei Grundrechtsbeschwerden des Bürgers in Kooperation mit den Fachgerichten ausübt, muss im Regelfall auch bei unmittelbar eingreifenden Gesetzen zunächst die vorrangige Frage aufgeworfen und beurteilt werden, ob nicht fachgerichtlicher Rechtsschutz – notfalls auch unter Herbeiführung eines Vollzugsaktes – eine für den Betroffenen noch zumutbare Alternative darstellt.<sup>21</sup> Der eingangs dargestellte indirekte Rechtsschutz gegen Rechtsvorschriften genießt deshalb soweit wie möglich Anwendungsvorrang.

Ein Verweis auf den fachgerichtlichen Rechtsweg ist besonders dann geboten, wenn das angegriffene Gesetz den Gerichten Entscheidungsspielräume belässt, die für die Frage einer Verfassungsgemäßheit oder einer verfassungskonformen Auslegung Gewicht erlangen können. Das Fachgericht hat die Aufgabe, die Auswirkungen eines neuen Gesetzes auszuloten und so den Streitstoff für das BVerfG vor- und aufzubereiten. Das BVerfG ist nicht bereit, auf einer ungesicherten Tatsachengrundlage zu entscheiden. Die Subsidiarität dient dazu, dass der Bürger auf die fachgerichtliche Rechtsschutzebene ausweicht, das BVerfG entlastet und nur im äußersten Fall in Anspruch nimmt.

Deshalb ist in den meisten Fällen auch bei einer unmittelbar auf einem Gesetz beruhenden Grundrechtsverletzung die Verfassungsbeschwerde unzulässig. Das BVerfG nimmt derartige Verfassungsbeschwerden im Regelfall nicht zur Entscheidung an. Dann bleibt dem Beschwerdeführer trotz unmittelbarer Grundrechtsbetroffenheit durch das Gesetz nur der Weg über den indirekten Rechtsschutz.

Allerdings hat der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze **Grenzen**, nämlich dann, wenn die Verweisung auf den Vorrang des fachgerichtlichen Rechtsschutzes **unzumutbar** ist:

So kann dem Betroffenen nicht angesonnen werden, Vollzugsakte zu provozieren.<sup>22</sup> Von ihm kann auch nicht verlangt werden, gegen bußgeldbewehrte Vor-

<sup>21</sup> BVerfGE 123, 148, 173; Hoffmann-Riem, AöR Bd. 128 (2003), S. 188 m.w.N.

<sup>22</sup> BVerfGE 31, 314, 323; 110, 370, 382

schriften zu verstoßen<sup>23</sup>, um auf diese Weise, etwa durch Einspruch gegen den Bußgeldbescheid, indirekt gegen die Norm vorzugehen.

Unzumutbar ist auch die vorgreifliche Pflicht zur Einlegung offensichtlich erfolgloser Rechtsbehelfe<sup>24</sup>.

Schließlich besteht die Verpflichtung zur Entlastung des Bundesverfassungsgerichts nicht, wenn eine unmittelbar auf die Grundrechte einwirkende Norm den Beschwerdeführer zu Dispositionen veranlasst, die er später nicht mehr korrigieren kann.<sup>25</sup>

Hinsichtlich der Kriterien, wann die Verweisung auf indirekten Rechtsschutz zumutbar ist, so dass die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen wird oder als unzulässig abgewiesen wird, hat das BVerfG zudem einen weit gehenden Einschätzungsspielraum. Es besteht somit ein nicht zu unterschätzendes Prozessrisiko, wenn man sich auf eine Verfassungsbeschwerde gegen ein unmittelbar in die Grundrechtssphäre eingreifendes Gesetz beschränkt.

Die Verfassungsbeschwerde darf deshalb nur in Betracht gezogen werden, wenn die Beurteilung der Unzumutbarkeit *eindeutig* ausfällt. Das aber ist nach unserer Einschätzung bei einigen Einschränkungen durch das neue Gesetz zum Schutz von Kulturgut der Fall.

<sup>23</sup> BVerfGE 81, 70, 82; 97, 157, 165

<sup>24</sup> BVerfGE 79, 1, 20; 102, 197, 208; 126, 1, 18

<sup>25</sup> BVerfGE 43, 291, 387; 60, 360, 372; 79, 1, 20

## II. Kontrollansätze beim Kulturgutschutzgesetz

Streitigkeiten, die anlässlich der Eintragung eines Kulturgutes in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes (im Folgenden: „Listung“) oder bei der Versagung einer Genehmigung zur Verbringung des Kulturgutes in einen Mitgliedstaat der EU oder in einen Drittstaat entstehen, gehören vor die Fachgerichte.

Die Neuregelung bewirkt durch die Einführung der alters- und wertabhängigen Genehmigungspflicht für die Verbringung eines Kulturgutes in andere Mitgliedsstaaten eine Erweiterung und Optimierung der staatlichen Kontrolle des Kulturgüterverkehrs im Vorfeld einer Verbringung, die von einem umfangreichen Programm zur Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten flankiert wird. Die damit einhergehende Diskreditierung der Inhaber von Kulturgütern kann mit einer unmittelbar gegen das neue Gesetz gerichteten Verfassungsbeschwerde angegriffen werden.

### 1. Unterschutzstellung durch Eintragung

Die Eintragung eines Gegenstandes in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes erfolgt – wie bisher – durch Verwaltungsakt der Landesbehörde.

#### a) Bisherige Rechtslage

Die Eintragung eines Gegenstandes (Listung) betraf Kunstwerke und andere Kulturgüter unabhängig von Wert- und Altersgrenzen. Voraussetzung war bisher, dass die Abwanderung *„einen wesentlichen Verlust für den deutschen Kulturbesitz bedeuten würde“* (§ 1 Abs. 1 KultgSchG). Vor der Entscheidung hatte die zuständige Landesbehörde einen Sachverständigenausschuss zu hören (§ 2 Abs. 2 KultgSchG).

#### b) Neue Rechtslage

Die Neuregelung übernimmt die bisherige Bestimmung, macht aber die Listung zusätzlich davon abhängig, dass der Gegenstand oder die Sachgesamtheit *„besonders bedeutsam“* für das kulturelle Erbe und *„damit identitätsstiftend“* für die Kultur Deutschlands ist und sein der Verbleib im *„herausragenden kulturellen öffentlichen Interesse“* liegt (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 und 2 KGSG).

#### c) Rechtsschutz

Streitigkeiten über diesen Teil der Neuregelung sind vor den Fachgerichten und damit im Wege der Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht zu verfolgen. Die Klage richtet sich gegen das Bundesland, dessen Behörde die Listung vornimmt, sie ist auf Aufhebung der Unterschutzstellung durch das Verwaltungsgericht gerichtet.

Es kann allerdings nicht erwartet werden, dass durch Inanspruchnahme dieses „indirekten“ Rechtsschutzes (Klage gegen die Listung) die Überprüfung des Gesetzes auf eine etwaige Unvereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG erneut ausgelöst wird. Denn damit hat sich das BVerwG<sup>26</sup> in seiner Grundsatzentscheidung vom 27.05.1993 ausführlich befasst. Es hat in der bisherigen Regelung eine verhältnismäßige Inhaltsbestimmung des Eigentums gesehen und damit die gesetzliche Eingriffsermächtigung mithilfe des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 14 Abs. 2 GG gerechtfertigt<sup>27</sup>. Ebenso wenig wird es zu einer Vorlage an den EuGH kommen wegen der mit der Listung einhergehenden Erschwerung der Warenverkehrsfreiheit (§ 23 Abs. 2 KGSG), weil bereits auch dies vom BVerwG in Bezug auf das KultgSchG geprüft und verneint worden ist<sup>28</sup>.

Diese Einschätzung gilt umso mehr, als die Listung heute im KGSG an strengere Voraussetzungen gebunden ist als im KultgSchG und damit eine geringere Eingriffsintensität aufweist<sup>29</sup>.

In künftigen Verfahren gegen die Listung wird es somit allein auf Fragen der Rechtsanwendung ankommen. So können etwa Anforderungen des Eintragsverfahrens (§ 14 KGSG), aber auch der fehlerfreien Beurteilung eines Gegenstandes als identitätsstiftendes Kulturgut Streitpotenzial aufweisen. Dazu kann dieses Gutachten keine Hilfestellung leisten.

## 2. Erfordernis einer Ausfuhrgenehmigung

Bezogen auf diesen Teilbereich des Kulturgüterschutzes führt das KGSG erhebliche Neuerungen ein.

### a) Bisherige Rechtslage

Nach der bisherigen Regelung des § 1 Abs. 4 KultgSchG bedurfte die Ausfuhr auf jeden Fall dann einer Genehmigung des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, wenn es sich um *eingetragenes Kulturgut* handelte. Die Entscheidung war an die Abwägung geknüpft, ob die Eigentümerinteressen den Belangen des Kulturgüterschutzes vorgehen. Mit Einleitung eines auf Aufnahme in die Liste gerichteten Verfahrens bestand auch bisher schon ein vorläufiges Ausfuhrverbot (§ 4 Abs. 1 KultgSchG).

<sup>26</sup> BVerwGE 92, 288

<sup>27</sup> BVerwGE 92, 288, 291

<sup>28</sup> BVerwGE 92, 288, 294

<sup>29</sup> Der Gegenstand muss „*besonders*“ bedeutsam für das kulturelle Erbe und damit „*identitätsstiftend*“ für die Kultur Deutschlands sein, so dass der Verbleib im „*herausragenden*“ kulturellen öffentlichen Interesse liegt. (§ 7 Abs. 1 KGSG).

Diese Regelung galt bei jeder Ausfuhr, unabhängig davon, ob innerhalb der Mitgliedsstaaten der EU oder in Drittstaaten. Sie kam allerdings sehr selten zur Anwendung, weil bisher nur wenige Gegenstände „gelistet“ waren.

Erhebliche Bedeutung hatte demgegenüber das Genehmigungsverfahren für die Ausfuhr von Kulturgütern „aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft“ und damit in Drittstaaten (Art. 2 Abs. 1 VO (EG) Nr. 116/2009). Diese europarechtlich vorgegebene Genehmigung ist für den Export in Drittstaaten erforderlich, sobald Kulturgüter, die im Anhang I der VO (EU) näher katalogisiert sind, eine bestimmte Alters- und Wertgrenze (Schwellenwert) überschritten haben.

Für die Erteilung der Genehmigungen sind die Kulturbehörden in den Ländern zuständig. Sie haben danach zu prüfen, ob die genannten Schwellenwerte überschritten sind und die Verbringungen in Drittstaaten infolgedessen genehmigungspflichtig sind. Waren die Kulturgüter nicht „gelistet“, wurden die Genehmigungen erteilt, was angesichts der geringen Zahl der in die Liste aufgenommenen Kulturgüter bisher somit in aller Regel der Fall war.

Die Einhaltung dieser Vorschriften wird dadurch sichergestellt, dass die Verbringung von Waren aus dem Zollgebiet der Europäischen Union nach Titel VIII der VO (EU) 952/2013 (Zollkodex – UZK) an bestimmte Formalitäten gebunden ist, die vom Zoll überwacht werden. Dazu gehört insbes. die Vorabmeldung beim zuständigen Hauptzollamt vor der Verbringung der Ware aus dem Zollgebiet der Union (Art. 263 UZK). Diese obligatorischen Anzeigen führten in der Vergangenheit in rund 5 % der Fälle zu wirklichen Zollkontrollen nach Art. 267 UZK mit der Folge, dass die etwaige Überschreitung der Schwellenwerte geprüft und gegebenenfalls nach dem Vorliegen einer Ausnahme-genehmigung der für den Kulturgüterschutz zuständigen Landesbehörde gefragt wurde.

### b) Neue Rechtslage

Das neue KGSG will diese Regelung unter gleichzeitiger Heraufsetzung der Schwellenwerte **für den Binnenmarkt** übernehmen, obwohl es im Binnenmarkt keine Zollgrenzen gibt (Art. 26 AEUV).<sup>30</sup>

Die mit der Einholung der Genehmigung einhergehenden Mitwirkungslasten der auf die Genehmigung angewiesenen Antragsteller sind erheblich und füh-

<sup>30</sup> **Art. 26 Abs. 1 AEUV** lautet auszugsweise:

(1) Die Union erlässt die erforderlichen Maßnahmen, um nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen der Verträge den Binnenmarkt zu verwirklichen bzw. dessen Funktionieren zu gewährleisten.

(2) Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist.

ren zu beachtlichen Einschränkungen des Umgangs mit *allen* Kulturgütern im Binnenmarkt, zumal im Rahmen der notwendigen Vorprüfung vielfach Unsicherheiten darüber bestehen werden, ob und inwieweit die für die Genehmigungspflicht relevanten Schwellenwerte erreicht oder überschritten sind.

Mit der Neufassung des KGSG wird zur Erleichterung der staatlichen Kontrolle der vorübergehenden oder endgültigen Ausfuhr *aller*, nicht nur der „gelisteten“, Kulturgüter ein innergemeinschaftlicher Prüfungs- und Genehmigungsvorbehalt eingeführt. Verbunden ist dies mit einer Reihe von Obliegenheiten zulasten derjenigen, die das Kulturgut in das europäische Ausland verbringen wollen.

**Genehmigungsfrei** ist zwar die Ausfuhr von Kulturgütern in die EU möglich,

- wenn der jeweilige Gegenstand die Wert- und Altersgrenzen nach § 24 Abs. 2 KGSG nicht überschreitet **und**
- bezogen auf den Gegenstand ein Verfahren auf Eintragung in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes noch nicht eingeleitet worden ist und anlässlich des Verbringensvorgangs auch nicht ausgelöst wird.

**Genehmigungspflichtig** ist nach § 24 Abs. 1 Nr. 2 KGSG die vorübergehende oder endgültige Verbringung von Kulturgut in einen Mitgliedstaat der EU im Übrigen, d.h. wenn die Schwellenwerte (Alter/Wert) überschritten sind.

- Dabei gilt für als national wertvoll „**gelistete**“ Kulturgüter, die *vorübergehend* ausgeführt werden sollen, als Versagungstatbestand die mangelnde Gewähr für ihre Rückführung, und für die *endgültige* Verbringung wie bisher als Versagungstatbestand der Vorrang des nationalen Kulturgutschutzes gegenüber dem Eigentumsinteresse.
- Für bisher **nicht gelistetes** Kulturgut ist maßgeblich, dass die der präventiven Kontrolle dienende Genehmigung innerhalb von 10 Arbeitstagen nach Einreichung der *vollständigen* Antragsunterlagen durch die zuständige Landesbehörde zu erteilen ist, es sei denn, es greift ein Ausfuhrverbot nach § 21 Nr. 1, 3, 4 oder 5 KGSG ein.

Insbesondere nach Nr. 1 gilt ein Ausfuhrverbot dann, wenn ein Verfahren auf Aufnahme des Gegenstandes in die Liste national wertvollen Kulturgutes anlässlich des Verbringensvorgangs *eingeleitet* worden ist.

Das wiederum ist rechtmäßig, wenn „eine Eintragung nicht von vornherein als ausgeschlossen“ erscheint.<sup>31</sup>

Sieht die Behörde, auch im Zusammenhang mit der Antragstellung, von einer Einleitung des Unterschutzstellungsverfahrens ab, muss sie – dies

<sup>31</sup> BVerwGE 141, 196 Rn. 52 (zitiert nach Juris)

aber nur bei Vollständigkeit der Antragsunterlagen – den Genehmigungsbescheid innerhalb von 10 Arbeitstagen erlassen.

Für denjenigen, der das Kulturgut vorübergehend oder endgültig in einen Mitgliedstaat der EU verbringen will, ist das Antragsverfahren naturgemäß mit erheblichen Unsicherheitsfaktoren belastet, zumal im Zeitpunkt seiner Entscheidung vielfach Zweifel über die Schwellenwerte, aber auch Befürchtungen wegen einer drohenden Unterschutzstellung bestehen.

Folge ist, dass durch dieses vorverlagerte Überwachungsinstrumentarium die spontane, gleichsam staatsfreie Ausfuhr von Kulturgütern innerhalb der EU kraft Gesetzes erschwert ist, auch wenn die Verwaltung gezwungen ist, innerhalb von 10 Tagen eine etwa erforderliche Ausfuhrgenehmigung zu erteilen, falls sie keine Listung beabsichtigt.

Sichtbar wird dies z.B. bei der Verbringung archäologischer Gegenstände oder eines Bestandteils eines Kunst- oder Baudenkmals in einen Mitgliedstaat der EU. Diese Gegenstände fallen unabhängig von ihrem Wert unter den neu eingeführten Genehmigungsvorbehalt, wenn ihr Alter, was bei Antiken auf der Hand liegt, die Grenze von 100 Jahren überschritten hat. Auf die dafür zuständigen Landesbehörden kommt eine Lawine von Anträgen und Anfragen zu, die künftig zu bearbeiten sind.

Aber auch die Mitwirkungslasten derjenigen Personen, die Kulturgut in einen Mitgliedstaat überführen wollen, sind gegenwärtig kaum absehbar. In der amtlichen Begründung wird der Rechercheaufwand konstatiert, aber mit dem Argument entkräftet, dass daran ohnehin „ein vitales Eigeninteresse insbesondere an der Klärung der Provenienz der Kulturgüter“<sup>32</sup> bestehe. Da im Binnenmarkt Zollkontrollen – zumindest bis auf Weiteres – nicht stattfinden, verlagert sich die Genehmigungspraxis oberhalb der Wert- und Altersgrenzen für den Kulturgüterverkehr innerhalb der EU künftig auf die zuständigen Landesbehörden.

Nach § 89 KGSG unterrichtet die Bundesregierung den Bundestag und den Bundesrat alle fünf Jahre über die Rechtsanwendung und vorab zum Aufwand der Bundes- und Landesverwaltung zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes. Für die Landesbehörden unterstellt die amtliche Begründung<sup>33</sup> bei einer Anzahl von 2000 Anträgen auf EU-Ausfuhrgenehmigungen einen nur geringen Erfüllungsaufwand für Verwaltung und Betroffene.

<sup>32</sup> BT-Drucks. 18/7456 S. 50

<sup>33</sup> BT-Drucks. 18/7456 S. 52

Schon die Prognose der Antragsanzahl, aber vor allem auch der zu erwartende Aufwand wurde bei der Öffentlichen Anhörung<sup>34</sup> am 13.04.2016 unter Hinweis auf die vom Nationalen Normenkontrollrat gerügten Berechnungsansätze gänzlich infrage gestellt.

Diesen Eingriff in die *Spontanität* einer Verbringung durch das Verbotsgesetz mit Erlaubnisvorbehalt bei Nichtlistung kann der Inhaber des Gutes nur vermeiden, indem er sich um ein Negativattest nach § 14 Abs. 7 KGSG bemüht, mit dem – in einem vereinfachten Verfahren<sup>35</sup> – verbindlich festgestellt wird, dass trotz Überschreitung der Schwellenwerte die Voraussetzungen für die Eintragung in die „Liste“ nicht vorliegen.

Eine weitere Möglichkeit zur Erleichterung der vorübergehenden Ausfuhr folgt für Privatleute aus der rechtzeitigen Beantragung einer „spezifisch offenen Genehmigung“ (§ 26 KGSG), mit der regelmäßig wiederkehrende vorübergehende Verbringungen frühzeitig gesichert werden können.

Sind die Schwellenwerte nicht erreicht, gibt es vergleichbare Freistellungsbescheide nicht. Kommt es zur Zollkontrolle (§ 81 Abs. 1 KGSG), hat der Bürger nichts in der Hand und trägt das Risiko, dass der Zoll die Waren anhält (§ 81 Abs. 4 Satz 1 KGSG) oder sicherstellt (§ 81 Abs. 4 Satz 2 KGSG).

Diese Ausweitung des staatlichen Instrumentariums durch das KGSG im Vergleich zum bisherigen Recht bezweckt eine vorzeitige Indienstnahme Privater zur Erleichterung der staatlichen Überwachung des Kulturgutverkehrs. Dies ist mit einem erheblichen Aufwand und einem beachtlichen Risiko für alle verbunden, die nicht „gelistete“ Kulturgüter ins europäische Ausland verbringen wollen. So heißt es in der amtlichen Begründung zu § 24 Abs. 1 Nr. 2 KGSG<sup>36</sup> auch ausdrücklich, dass diese Art des Genehmigungsvorbehaltes eine „*dienende Funktion*“ habe, um der Verwaltung frühzeitig „*Kenntnis von der möglichen Abwanderung von national wertvollem Kulturgut zu verschaffen*“ – und man wird ergänzen dürfen: Kenntnis vor allem auch von der Existenz der Kulturgüter und der Verfügungsberechtigten.

Der Effektuierung des Instrumentariums dienen zudem die üblichen flankierenden zollamtlichen Befugnisse sowie die Strafbewehrung:

<sup>34</sup> Ausschuss-Drucks. 18 (22) 130 Seite 13 ff

<sup>35</sup> „Vereinfachtes Verfahren“ deshalb, weil die zuständige Genehmigungsbehörde darauf verzichten kann, den Sachverständigenausschuss in die Entscheidung einzubinden.

<sup>36</sup> BT-Drucks. 18/7456 Seite 85

Eine Verpflichtung zur Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung besteht mangels genereller Kontrolle des Binnenmarktes nicht, wenn sich die Ausfuhr auf Mitgliedsstaaten der EU bezieht<sup>37</sup>.

Der Zoll hat jedoch bei der Verbringung *innerhalb* der EU<sup>38</sup> die Befugnis zu *reaktiven* Überwachungsmaßnahmen wie etwa dem Anhalten und der Sicherstellung des Gutes (§ 81 Abs. 4 KGSG), sofern „*Anhaltspunkte*“ für einen Gesetzesverstoß vorliegen.<sup>39</sup>

Nach § 81 Abs. 4 KGSG geschieht dies „auf Kosten und Gefahr des Verfügungsberechtigten“. Ob diese Aussage im Gesetz mit der Eigentumsgarantie und damit mit Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar ist, wird sich erst erweisen lassen, wenn ein zollamtlicher Eingriff in einem Einzelfall zu einem Schaden geführt hat, der im Wege der Staatshaftung geltend gemacht wird: Nach der bisherigen Rechtsprechung liegt das Haftungsrisiko nur dann beim Berechtigten, wenn er in *zurechenbarer Weise* den vorausgesetzten Gefahrenverdacht verursacht hat.<sup>40</sup>

Beruhet die dem zollamtlichen Zugriff zu Grunde liegende Gefahren einschätzungen auf einer unrichtigen behördlichen Datengrundlage, liegt das Risiko beim Staat.

Die Einhaltung dieser Pflichten wird durch entsprechende Straf- und Bußgeldvorschriften flankiert (§§ 83 ff KGSG).

### c) Verfassungsrechtliche Problematik

Die Einführung des Genehmigungsvorbehaltes für nicht gelistete, die Schwellenwerte des § 24 Abs. 2 KGSG überschreitende Kulturgüter beinhaltet einen unmittelbar auf Gesetz beruhenden Eingriff in die Dispositionsfreiheit über das Eigentum (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG).

Die Verfassungsgemäßheit wird daran zu messen sein, ob zum Schutz des gegenwärtig noch nicht gelisteten Kulturgutes vor Abwanderung die Einführung

<sup>37</sup> § 82 Abs. 1 Nr. 2 KGSG erwähnt die (nach dem Zollkodex ohnehin bestehende) Anmeldepflicht nur bei Ausfuhr in Drittstaaten.

<sup>38</sup> § 1 Abs. 3 Zollverwaltungsgesetz (ZollVG): auch an den Grenzen innerhalb der EU

<sup>39</sup> Bei Vorstellung des Regierungsentwurfs wurde zwar „die Verpflichtung zur zollamtlichen Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung bei jeder innergemeinschaftlichen Verbringung betont – ein Vorhaben, das an den fehlenden Zollgrenzen scheitert. Der Zoll ist auf Zufallsfunde beschränkt. Dabei will allerdings die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde „helfen“, indem sie der Zollverwaltung künftig „konkrete Länder-, Waren- oder personenbezogene Risikohinweise“ übermitteln will (§ 81 Abs. 2 KGSG).

<sup>40</sup> BGHZ 5, 144, 149, 152; 43, 196, 204; 117, 303, 307; 126, 279, 284

eines *Genehmigungsvorbehaltes* verhältnismäßig ist (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) – eines Genehmigungsvorbehaltes, der in erster Linie dazu dient, der Verwaltung frühzeitig Kenntnis von der Existenz des Kulturgutes und der Gefahr einer möglichen Abwanderung zu verschaffen.

Bei der Frage der Verhältnismäßigkeit kommt es darauf an, ob der generelle Genehmigungsvorbehalt zum Schutz des Kulturgutes geeignet ist, den geringstmöglichen, gleichermaßen effektiven Eingriff enthält und nicht im Einzelfall zu einer unangemessenen Belastung führt.

Hinzuweisen ist darauf, dass das BVerfG wegen der im Grundgesetz verankerten Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) den Trägern des Eigentumsgrundrechts weit mehr Belastungen zumutet als anderen Grundrechtsberechtigten<sup>41</sup>, so dass sich die Problematik darauf konzentrieren könnte, inwieweit geringer belastende Möglichkeiten zur präventiven Überwachung des Kulturgutverkehrs zur Verfügung stehen.<sup>42</sup>

Jedenfalls ist die Gesetzesbegründung mit ihrer Erwartung, „dass im Binnenmarkt Auktionshäuser anderer Mitgliedsstaaten künftig einen Legitimationsnachweis verlangen“, und es deshalb der Einführung einer Genehmigung vor allem im Interesse der Berechtigten bedürfe, nicht tragfähig.<sup>43</sup> Mit dieser „aufgedrängten Begünstigung“ kann man nicht eine unabsehbare Vielzahl von Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahren generieren, derer es künftig allein zur Erleichterung staatlicher Überwachungsbefugnisse bedarf. Mit der Einführung einer Genehmigungspflicht, die nicht mit einem materiellen Versagungstatbestand verknüpft ist, erleichtert sich der Staat in unangemessener Weise seine Aufgaben – nicht der Genehmigungsvorbehalt, sondern eine Anzeige ist dafür das adäquate Überwachungsmittel.

Die Kontrolle des Kulturgutverkehrs durch Einführung des allgemeinen Genehmigungsvorbehaltes greift auch in die Warenverkehrsfreiheit ein. Sie kann zum Schutz nationalen Kulturguts eingeschränkt werden, wenn dies verhältnismäßig ist (Art. 36 Satz 1 AEUV). Weitergehend als vorstehend zu Art. 14 GG ausgeführt kommt es dabei auch darauf an, dass die Beschränkung weder eine willkürliche Diskriminierung beinhaltet noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedsstaaten darstellt (Art. 36 Satz 2 AEUV).

<sup>41</sup> BVerfGE 58, 137, 149; 58, 300, 351; 100, 226, 244; 126, 331 Rn. 88

<sup>42</sup> Dazu könnte eine Anzeigepflicht gehören, denkbar ist auch die Bildung von Findungskommissionen mit hauptamtlichen Experten, die vorab entscheiden.

<sup>43</sup> BT-Drucks. 18/7456 Seite 85

Mit Blick auf die grundlegende Bedeutung der Grundfreiheiten für die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes werden an Einschränkungen der Warenverkehrsfreiheit durch einen Mitgliedsstaat vom EuGH hohe Anforderungen gestellt.<sup>44</sup> Im Ergebnis ist jedenfalls der EuGH bei Prüfung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sehr viel strenger als das BVerfG, wenn es – wie hier – um die für das Unionsrecht konstituierenden Grundfreiheiten geht. Die gegenwärtige Fassung des Gesetzes geht – daran gemessen – zu weit.

#### d) Rechtsschutz

Um die Unverhältnismäßigkeit des Genehmigungsvorbehaltes geltend zu machen, stehen folgende Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung:

##### aa) Indirekter Rechtsschutz

Der Eigentümer eines nicht gelisteten Kulturguts, das die Alters- und Wertgrenze des § 24 Abs. 2 KGSG überschreitet, kann **Klage vor dem Verwaltungsgericht** gegen die für den Standort des Kulturguts zuständige Genehmigungsbehörde (§ 22 Abs. 3 KGSG) mit dem Antrag erheben, festzustellen, dass er für die Ausfuhr des Gegenstandes einer Genehmigung nach § 24 Abs. 1 Nr. 2 KGSG nicht bedarf, weil er die gesetzliche Einführung des Genehmigungsvorbehaltes für rechtswidrig hält. Zuständig ist das Verwaltungsgericht, in dessen Bezirk die Genehmigungsbehörde ihren Sitz hat (§ 52 Nr. 5 VwGO).

Um das für die Zulässigkeit der Klage (§ 43 Abs. 1 VwGO) erforderliche konkrete Rechtsverhältnis darzulegen, kann es ratsam sein, einen geplanten Ausfuhrvorgang zum Anlass der Klage zu nehmen.

Das Feststellungsinteresse lässt sich aus rechtlichen Erwägungen ableiten, zumal die Ausfuhr ohne Genehmigung verboten und strafbewehrt ist. Die Feststellungsklage ist nicht gegenüber einer auf die Genehmigung gerichteten Verpflichtungsklage subsidiär, weil der Vortrag darauf hinausläuft, gerade nicht einer Genehmigung zu bedürfen, da die Genehmigungspflicht mit höherrangigem Recht nicht vereinbar und deshalb ungültig ist (§ 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO).

Das Verwaltungsgericht ist dann gezwungen, sich mit dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts und damit mit Art. 36 AEUV ebenso auseinanderzusetzen wie mit einer etwaigen Ungültigkeit des Gesetzes wegen Verstoßes gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG. Kommt das Verwaltungsgericht zu dem Ergebnis, dass unter dem einen oder dem anderen Aspekt die Klage Erfolg verspricht, muss es das Verfahren aussetzen und wie folgt verfahren:

<sup>44</sup> Streinz/Schroeder AEUV (2012) Art. 36 Rn. 55 m.w.N.

- Sieht das Verwaltungsgericht eine Unvereinbarkeit des generellen Genehmigungsvorbehalts mit der **Warenverkehrsfreiheit**, wird es den **EuGH** anrufen (Art. 267 AEUV) und ihm die Auslegungsfrage stellen, ob Art. 36 AEUV dahingehend zu interpretieren ist, dass Art. 36 der Einführung einer generellen Genehmigungspflicht, wie sie in § 24 Abs. 1 Nr. 2 KGSG vorgesehen ist, entgegensteht.

Stellt der EuGH nach einer eigenen Überprüfung einen Verstoß fest, ist die gesetzliche Vorschrift des § 24 Abs. 1 Nr. 2 KGSG nicht mehr anwendbar mit der Folge, dass das Verwaltungsgericht das Verfahren wieder aufnimmt und der Klage stattgibt.

Hinzuweisen ist darauf, dass die Pflicht zur Vorlage an den EuGH nur besteht, wenn die Verwaltungsgerichtsbarkeit in letzter Instanz entscheidet. Der Verwaltungsrechtsstreit kann im äußersten Fall drei Instanzen in Anspruch nehmen. Die unteren Instanzen *können*, die letzte Instanz *muss* den EuGH einschalten.<sup>45</sup>

- Ist das Verwaltungsgericht davon überzeugt, dass § 24 Abs. 1 Nr. 2 KGSG nicht mit dem **Grundgesetz** vereinbar ist, weil die in der Einführung eines generellen Genehmigungsvorbehaltes liegende Inhaltsbestimmung des Eigentums unverhältnismäßig erscheint, legt es die Vorschrift dem **BVerfG** unter Darlegung seiner Gründe zwecks Verwerfung vor (Art. 100 GG). Bestätigt das BVerfG das Ergebnis, erklärt es die Regelung für nichtig. Das Verwaltungsgericht gibt dann der Klage statt.

Hervorzuheben ist, dass die Entscheidungen des EuGH und des BVerfG „inter omnes“ und damit für alle Adressaten der gesetzlichen Regelung gelten, während das verwaltungsgerichtliche Urteil selbst Rechtskraft nur „inter partes“ und damit nur zwischen den Beteiligten des Rechtsstreits begründet. Es reicht aus, wenn allein ein Beteiligter die Klage durchführt, wobei gewährleistet sein muss, dass er angesichts der zeitlichen Dimension (ca. 5 Jahre) absolut bei seiner Linie bleibt. Deshalb ist zu empfehlen, dass in mehreren Bundesländern Klagen erhoben werden.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass gegen die letztinstanzliche verwaltungsrechtliche Entscheidung eine Urteilsverfassungsbeschwerde eingelegt werden kann – etwa wegen einer verwaltungsgerichtlichen Fehleinschätzung über die Verpflichtung zur Vorlage des Rechtsstreits an den EuGH (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) oder bei Verkennung der Bedeutung der Eigentumsgarantie (Art. 14 GG). Entsprechend wächst die zeitliche Dimension.

<sup>45</sup> vgl. Art. 267 Abs. 2 einerseits und Art. 267 Abs. 3 AEUV andererseits.

### bb) Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz

Da es sich bei der Einführung des Genehmigungsvorbehaltes für die Verbringung nicht gelisteter Kulturgüter um eine Einschränkung handelt, die *unmittelbar* durch das KGSG erfolgt, kann § 24 Abs. 1 Nr. 2 KGSG auch zum Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde gemacht werden.

Mit der Verfassungsbeschwerde kann die Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 14 GG), nicht aber der Verstoß gegen das Unionsrecht gerügt werden. Beschwerdeführer sollte der Eigentümer eines Kulturgutes sein, das nicht gelistet ist, aber die Schwellenwerte des § 24 Abs. 2 KGSG überschreitet. Die Beschwerde muss binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes<sup>46</sup> beim BVerfG eingehen (§ 93 Abs.3 BVerfGG). Eine weitere Begründung der Verfassungsbeschwerde nach Ablauf der Frist ist nicht möglich, sie muss von Anfang an aufwändig und abschließend begründet sein.

Richtet sich die Verfassungsbeschwerde *allein gegen die Einführung der Genehmigungspflicht*, dann ist sie auch im Übrigen zulässig.

Der Vorrang anderweitigen Rechtsschutzes und der Grundsatz der Subsidiarität (vgl. dazu § 90 Abs. 2 BVerfGG) stehen der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen. Es spricht vieles dafür, dass die Rechtssatzverfassungsbeschwerde bei der hier vorgefundenen Konstellation in Betracht kommt.

Die Subsidiarität dient der Entlastung des BVerfG in den Fällen, in denen es der Sammlung und Zusammenstellung umfangreicher Entscheidungsgrundlagen durch die Fachgerichte bedarf, um die Entscheidung des BVerfG überhaupt erst zu ermöglichen.

Darauf kommt es aber nicht an, wenn Streitgegenstand allein eine *Rechtsfrage* wie die ist, ob es mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar ist, wenn zur Erleichterung staatlicher Überwachungsaufgaben ein genereller *Genehmigungsvorbehalt* für die Verbringung von Kulturgut eingeführt wird. So liegen die Dinge hier. Künftig wird es eine Vielzahl von Genehmigungsverfahren geben, die in ihrer großen Masse allein dazu dienen, die zuständigen Behörden von der Existenz und der Verbringung des Kulturgutes in das europäische Ausland zu informieren. Es ist allein der Genehmigungsvorbehalt als solcher, der auf den Prüfstand gehört – eine Rechtsfrage, die ohne vorbereitenden Aufwand und ohne umfassende Aufbereitung von Tatsachen entschieden werden kann.

<sup>46</sup> Fristablauf am 05.08.2017

Entschließt man sich zur Einlegung dieser Verfassungsbeschwerde, wäre auch an ein flankierendes Eilverfahren zu denken. Es könnte darauf gerichtet sein, das Inkrafttreten des § 24 Abs. 1 Nr. 2 KGSG einstweilen zu verhindern.

Eine derartige „einstweilige Anordnung“ ergeht aber nur, um schwere Nachteile, die von der Rechtsanwendung ausgehen, vom Beschwerdeführer abzuwenden (§ 32 BVerfGG). Dabei wendet das BVerfG einen *äußerst strengen* Maßstab an<sup>47</sup>: Die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe müssen so schwer wiegend sein, dass sie den Erlass einer zeitlich vorgezogenen Suspendierung einer – immerhin vom *Parlament* beschlossenen – gesetzlichen Vorschrift unabweisbar machen.

Bei der Auswahl des Beschwerdeführers müsste dann darauf geachtet werden, dass in seinem konkreten Einzelfall zuverlässig die besondere Dringlichkeit etwa unter Hinweis auf irreparable Folgen substantiiert dargestellt werden kann.

### 3. Datenerhebung und Datenverarbeitung

Datenerhebung und Datenverarbeitung sind nur rechtmäßig, wenn dafür bereichsspezifische Ermächtigungsgrundlagen bestehen.

#### a) Bisherige Rechtslage

Bisher gab es keine besonderen Vorschriften zur Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten der Personen, die über Kulturgüter verfügen.

#### b) Verfassungsrechtliche Problematik der neuen Rechtslage

Im Unterschied zum bisherigen Recht ermöglicht das KGSG auch bezogen auf den Verkehr mit „nicht gelisteten Kulturgütern“ die Erhebung und die Verarbeitung von Daten in einem Verbundsystem zwischen Bund und Ländern.

Bei der dem vorliegenden Gutachten zu Grunde liegenden ersten Einschätzung der materiellen Fragen erweisen sich die Regelungen über die Datenverarbeitung als verfassungsrechtlich extrem problematisch.

Art. 2 Abs. 1 GG iVm Art. 1 Abs. 1 GG begründen das verfassungsrechtlich verbürgte Recht, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden.<sup>48</sup> Gefährdet ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aller Eigentümer und Verfügungsberechtigten, die nicht ausschließen können, dass sie einen dem An-

<sup>47</sup> BVerfGE 46, 337, 340; 82, 310, 313; 85, 167, 171; 94, 334, 347 f.; 96, 120, 128 f.; 104, 23, 27; 104, 51, 55

<sup>48</sup> BVerfGE 65, 1, 42 m.w.N.

wendungsbereich des KGSG unterfallenden Gegenstand vorübergehend oder endgültig aus der Bundesrepublik verbringen werden.

Das Grundrecht kann durch ein bereichsspezifisches Gesetz wie das KGSG eingeschränkt werden, dies aber nur dann, wenn die datenbezogenen Vorschriften eine hinreichende Regelungsdichte aufweisen und der Eingriff verhältnismäßig ist.<sup>49</sup> Insbes. die Einführung einer Verbunddatei zwischen Bundes- und Landesbehörden unterliegt dabei gesteigerten verfassungsrechtlichen Anforderungen<sup>50</sup>.

#### aa) Umfang des Eingriffs

Das KGSG wird dem nicht gerecht. Die Beteiligung der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde am Verbund erscheint zudem auch deshalb als verfassungswidrig, weil dem Bund die dafür erforderliche Verwaltungskompetenz fehlt (Art. 83 GG).

In Abweichung zum bisherigen Recht dehnt das KGSG die Indienstrahmung Privater auf alle Personen aus, die über ein Kulturgut verfügen, das nicht „gelistet“ ist.

Nach § 33 Abs. 1 Nr. 1 KGSG hat die zuständige Landesbehörde Kulturgut sicherzustellen, wenn der „hinreichende Verdacht“ besteht, dass das Kulturgut entgegen einem Verbot nach § 21 KGSG ausgeführt werden soll. Damit ist nicht nur das Verbot wegen der Einleitung eines Listungsverfahrens gemeint, sondern jede ungenehmigte Verbringung eines Kulturgutes, das die Alters- und Wertgrenze des § 24 Abs. 2 KGSG überschreitet.

Der für die Sicherstellung ausreichende Tatverdacht wird auch dann gegeben sein, wenn Unsicherheiten über die in § 24 Abs. 2 KGSG genannten Schwellenwerte bestehen. Entsprechendes gilt für den Zoll, der das Anhalten und die Sicherstellung anordnen kann, wenn „Anhaltspunkte“ für einen Verstoß gegen das KGSG vorliegen.

Nach § 33 Abs. 4 KGSG haben die Landesbehörden den Vorgang unverzüglich der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde mitzuteilen. Umgekehrt ist der Zoll verpflichtet, seine Erkenntnisse an die zuständige Landesbehörde zu übermitteln, selbst dann, wenn die Erkenntnisse dem Steuergeheimnis unterfallen (§ 81 Abs. 1 Satz 2 KGSG). Darüber hinaus findet sich in § 81 Abs. 3 KGSG eine Generalmächtigung für den Zoll, seine Erkenntnisse aus der zollamtlichen Überwachung an die Landesbehörden zu übermitteln.

<sup>49</sup> BVerfGE 65, 1 LS 2; stRspr

<sup>50</sup> BVerfGE 133, 277 Rn. 123 und Rn. 136

Eine vergleichbare Generalklausel beinhaltet § 77 Abs. 1 KGSG zu Gunsten der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde, wonach diese zur Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten uneingeschränkt befugt ist, soweit dies ihrer Aufgabenerfüllung dient. Die in Bezug genommenen Aufgaben der Bundesbehörde finden sich nicht nur in der allgemeinen Kompetenznorm des § 62 KGSG, sondern auch in zahlreichen Einzelzuweisungen wie etwa in §§ 8 Abs. 2, 10 Abs. 2, 12 Abs. 2, 14 Abs. 5, 33 Abs. 4 und 37 Abs. 2 KGSG.

Der Datenaustausch wird gleichsam abgerundet durch § 78 Abs. 1 KGSG, wonach jede Behörde ihre Informationen einschließlich der von ihr erhobenen personenbezogenen Daten an alle Bundes- und Landesbehörden übermitteln können, die zur Aufgabenwahrnehmung nach KGSG zuständig sind.

Nach § 79 KGSG führen Bund und Länder ein gemeinsames Verfahren iSd § 11 E-Government-Gesetz durch. Dabei handelt es sich um Verfahren, die unterschiedlichen Behörden – hier: Behörden des Bundes und der Länder – die Verarbeitung von Daten aus einem einheitlichen Datenbestand ermöglichen. Das KGSG regelt nicht, dass die für den Kulturgüterschutz zuständige oberste Bundesbehörde nur ein begrenztes Zugriffsrecht auf den Datenbestand hat.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG iVm Art. 1 Abs. 1 GG) schützt nicht nur vor der Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten wie etwa Name und Wohnort. Angesichts der heutigen Datenverarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten gibt es kein „schlechthin, also ungeachtet des Verwendungskontextes, belangloses personenbezogenes Datum“<sup>51</sup>.

Vom Grundrechtsschutz sind sämtliche Aufzeichnungen über ein Kulturgut erfasst.

#### **bb) Unzureichende Eingriffsrechtfertigung**

In die informationelle Selbstbestimmung kann der Gesetzgeber, der einen bestimmten Sachbereich – wie hier: den Kulturgüterschutz – regelt, eingreifen (vgl. Art. 2 Abs. 1 GG).

Je intensiver der Eingriff ist, umso höher sind die Anforderungen an die Befugnisnorm und damit an ihre inhaltliche Regelungsdichte sowie an das der Norm zugrundeliegende öffentliche Interesse. Das Gesetz muss organisatorische

<sup>51</sup> BVerfGE 120, 378, 398/399; 130, 151 Rn. 122 m.w.N. (zitiert nach Juris)

und verfahrensrechtliche Vorkehrungen treffen, damit es nicht zu einem unbegrenzten Datenzugriff kommt.<sup>52</sup>

Dafür reicht es nicht aus, wenn im Gesetz die für den Kulturgüterschutz zuständige oberste Bundesbehörde *im Rahmen ihrer Zuständigkeit* zur Datenverarbeitung ermächtigt ist. Das Gesetz muss vielmehr besondere Befugnisse benennen, die den Eingriff determinieren. Besondere Schutzvorkehrungen gegen den Missbrauch von Daten sind im Gesetz nicht ersichtlich.

Mit dem Verfahren nach § 11 E-Government-Gesetz wird die Einrichtung einer Verbunddatei angestrebt. Regelungen, die den Austausch von Daten zwischen unterschiedlichen Behörden ermöglichen, unterliegen dabei gesteigerten verfassungsrechtlichen Anforderungen. Denn aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung folgt ein Trennungsprinzip, das einen Datenaustausch nur ausnahmsweise zulässt. Das BVerfG fordert, dass gerade dies durch hinreichend konkrete und qualifizierte Eingriffsbefugnisse auf der Grundlage normklarer gesetzlicher Regelungen gerechtfertigt sein muss<sup>53</sup>. Bei einem Datenaustausch zwischen Behörden besteht zudem in besonderer Weise das Bedürfnis, Schutzvorkehrungen vor einem Datenmissbrauch zu regeln.

Daran fehlt es hier.

Die Vorschriften über die Datenerhebung und Datenverarbeitung im KGSG sind aber auch deshalb verfassungsrechtlich zu beanstanden, weil sie eine Verwaltungskompetenz zu Gunsten der obersten Bundesbehörde begründen, die sie nach dem Grundgesetz nicht hat.

Der Bund ist zwar zuständig, den Schutz des Kulturgutes gegen Abwanderung *gesetzlich* zu regeln (Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG).

Der Gesetzesvollzug ist hingegen Angelegenheit der Länder (Art. 83 GG), soweit das GG nicht Ausnahmen zu Gunsten des Bundes begründet. Für die Datenerhebung und Datenverarbeitung durch das für Kultur und Medien zuständige Mitglied der Bundesregierung findet sich im GG nichts.

Zwar kann der Bund in allen Bereichen, in denen er die Gesetzgebung hat, Bundesoberbehörden bilden oder mit neuen Aufgaben betrauen (Art. 87 Abs. 3 GG). Mitglieder der Bundesregierung sind aber keine *Bundesoberbehörden*, sondern *oberste Bundesbehörden*, deren Wahrnehmungsberechtigungen ausdrücklich und abschließend in der Verfassung genannt sein müssen. Sie können nicht – wie dies aber durch das KGSG geschieht – durch den einfachen

<sup>52</sup> BVerfGE 65, 1 LS 2

<sup>53</sup> BVerfGE 133, 277 Rn. 123

Gesetzgeber eingeführt werden. Zu Recht wurde auf diesen Umstand in der Vergangenheit mehrfach hingewiesen.<sup>54</sup>

### c) Rechtsschutz

Werden personenbezogene Daten im Zusammenhang mit der Einleitung eines Verfahrens auf „Listung“ erhoben (§ 17 Abs. 1 i.V.m. § 16 Abs. 2 KGSG), ist der Betroffene auf den Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten angewiesen.

Anders wird es hingegen sein, wenn es um die zu erwartenden Erhebungen, Verarbeitung und den Austausch von Daten zur Ermittlung und Überprüfung vorhandenen Kulturgutes anlässlich der künftig – allein aus Kontrollzwecken erforderlichen – vielen Genehmigungsverfahren geht.

Die Betroffenen werden genötigt sein, ihre personenbezogenen Daten offen zu legen, um die Verkehrsfähigkeit des dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterfallenden Gegenstandes zu erhalten. Über das Verbundsystem wird es zu einer Verarbeitung ihrer Daten durch Bundes- und Landesbehörden kommen, von der sie keine Kenntnis haben. Wo ihre Daten letztlich gespeichert werden, erschließt sich aus dem Gesetz nicht.

Ein Gesetz kann nicht nur dann mit einer Verfassungsbeschwerde angegriffen werden, wenn seine Regeln – wie die Einführung eines allgemeinen Genehmigungsvorbehalts beim Verkehr mit Kulturgütern – *unmittelbar* in die Grundrechtssphäre des betroffenen Bürgers eingreift. Der Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung erfolgt erst durch die Rechtsanwendung und nicht unmittelbar durch einzelne Vorschriften des KGSG.

Im *Regelfall* wird dann der Grundrechtsbetroffene auf den fachgerichtlichen Rechtsschutz durch die Instanzengerichte verwiesen.

Eine *Ausnahme* ist dann zu machen, wenn durch die Verweisung auf die Fachgerichte ausreichender Rechtsschutz nicht zu erlangen ist. Das ist insbes. dann der Fall, wenn der Betroffene erst in einem Zeitpunkt von dem Grundrechtseingriff erfährt, zu dem er sich nicht mehr ausreichend dagegen gerichtlich wehren kann.

In diesen Fällen ist anerkannt, dass trotz mangelnder Unmittelbarkeit des Grundrechtseingriffs die Verfassungsbeschwerde bereits gegen das zu Grunde liegende Gesetz gerichtet werden kann.<sup>55</sup> Diese Argumentation hat vor allem

<sup>54</sup> vgl. zuletzt etwa Elmenhorst/Wargalla ZRP 2016, 15, 16 m.w.N. in Fußn. 7

<sup>55</sup> BVerfGE 133, 277 Rn. 83

Bedeutung erlangt bei Gesetzen, die – wie das KGSG – die Verwaltung zur Datenerhebung und Datenverarbeitung ermächtigen<sup>56</sup>.

Gegen die oben geschilderten Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung durch die Datenverarbeitung und den Datenaustausch im Zusammenhang mit den „aufgedrängten Genehmigungsverfahren“ und der damit anfallenden Fülle von Datenmaterial bei den Überwachungsbehörden kommt der Rechtsschutz im Einzelfall zu spät, so dass die Verfassungsbeschwerde auch insoweit ausnahmsweise zulässig ist.

### Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung

Nach dem Gutachten sind die Beschwerde bei der Europäischen Kommission und die Verfassungsbeschwerde die naheliegenden Rechtsbehelfe des Kunstsammler e.V. zum Vorgehen gegen das KGSG. Aufgrund der komplizierten und vielfach verfassungsrechtlich angreifbaren Regelungen des KGSG ist zu erwarten, dass viele Bürger in fachgerichtlichen Verfahren, insbesondere vor den Verwaltungsgerichten gegen das KGSG vorgehen. Es ist eine der Hauptaufgaben des Kunstsammler e.V., seine Sammler auf diesem Weg zu unterstützen und zu beraten.

### Beschwerde bei der Europäischen Kommission (Art. 24 Abs. 4 AEUV)

Die Warenverkehrsfreiheit gehört zu den Grundfreiheiten der Europäischen Union. Ihre Beeinträchtigung sollte gerügt werden, zumal die Rechtsprechung des EuGH strenge Anforderungen stellt, wenn nationale Vorschriften die Warenverkehrsfreiheit einschränken. Als adäquates Verfahren bietet sich aus der Sicht des Vereins die Beschwerde an die Kommission an.

Die Kommission muss der Beschwerde eines Unionsbürgers nachgehen, sie muss bei Feststellung von Verstößen aufsichtsrechtliche Maßnahmen gegen die Bundesrepublik Deutschland einleiten und notfalls den EuGH anrufen.

Durch die Einführung eines Genehmigungsvorbehalts für die Verbringung von Kulturgütern mit einem bestimmten Wert/Alter innerhalb der Europäischen Union werden Eigentümer, Händler und Sammler wegen der nach dem neuen KGSG weiter eingeschränkten Möglichkeit einer Listung in erster Linie für staatliche Überwachungszwecke in die Pflicht genommen.

<sup>56</sup> z.B. BVerfGE 30, 1, 16; 67, 157, 169; 100, 313, 354; 109, 279, 306; 113, 348, 362

Das Gesetz verbindet dies mit einem Zugriff auf die personenbezogenen Daten, der in seiner Reichweite sachlich nicht hinreichend begrenzt ist und die Akteure der Kunstwelt in die Nähe von Straftätern rückt.

#### **Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG)**

Trotz aller Vorbehalte gegen die Erhebung einer Verfassungsbeschwerde, für deren Erfolg erhebliche Hürden im Hinblick auf ihre Subsidiarität bestehen, kommt sie nach unserer Prüfung im vorliegenden Fall in Betracht. Wir müssen allerdings darauf hinweisen, dass von den 5000-6000 jährlichen Verfahren in den letzten 10 Jahre weniger als 2 % erfolgreich waren.

Im Verfahren einer Verfassungsbeschwerde müssen sich der Bund und alle Länder äußern. Schon das kann zu einem nützlichen Anstoß für eine Novellierung des Gesetzes führen – abgesehen davon, dass die bisher geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken nach unserer bisherigen Sicht zu Recht vortragen worden sind.

#### **Fachgerichtliche Verfahren ( § 40 Abs. 1 VwGO und 33 FGO)**

Die Vielzahl der Einzelfragen und die Länge der fachgerichtlichen Verfahren, die sich in der Regel über Jahre erstrecken, schließen nach Ansicht der Gutachter aus, dass der Kunstsammler e.V. einen Musterprozess führt. Seine Aufgabe besteht vielmehr darin, die Sammler in bestmöglicher Weise zu betreuen. Die laufenden Fälle müssen registriert werden. Von großer Bedeutung ist insofern, dass ein Informations- und Meinungs austausch zwischen den betroffenen Sammlern hergestellt wird. Dabei werden die Grundsätze der Diskretion selbstverständlich gewahrt. Der Kunstsammler e.V. steht für Hinweise und Ratschläge zur Verfügung. Auch können Empfehlungen für die anwaltliche Betreuung gegeben werden. Der persönliche Kontakt der Sammler zum Vorstand und zu den Sammlerkollegen ist von zentraler Bedeutung für den langfristigen Erfolg des Kunstsammler e.V.

Die Hürden der Genehmigungsverfahren und der Datenzugriff belasten die Eigentümer in unverhältnismäßiger Weise. Aus juristischer Sicht sollte es Ziel sein, die Genehmigungsverfahren im Interesse der Rechtssicherheit zu vereinfachen und den Datenzugriff deutlich zu reduzieren. Viele der Regelungen haben mit ihrem Ausgangspunkt des Schutzes national wertvollen Kulturguts vor der Abwanderung nichts zu tun.

Es ist nicht einsehbar, dass die Eigentümer von Kulturgütern, von Kunstwerken bis hin zu Tapisseries und Teppichen im Wesentlichen zur Erleichterung staatlicher Überwachungsaufgaben gezwungen sind, bei Verbringung der Kulturgüter in einen anderen Mitgliedstaat aufwändige Gutachten zu Alter und Wert einzuholen. Denn darauf läuft das Gesetz hinaus.

Nur mithilfe eines Gutachtens kann man sich bei Unterschreitung der Schwellenwerte der Unbedenklichkeit der Verbringung sicher sein, auch wenn im Regelfall niemand nach diesen Papieren fragen wird. Sind die Schwellenwert überschritten, leistet man mit dem dann erforderlichen Genehmigungsverfahren unter Einsatz des Sachverständigengutachtens einen Beitrag zur Optimierung staatlicher Überwachung des Kunstverkehrs – gleichsam als Bittsteller, der auf die Genehmigung angewiesen ist.

Die vorgeschlagenen Wege der Beschwerde bei der Europäischen Kommission und der Verfassungsbeschwerde treffen das Wesentliche und sind in einem zeitlich überschaubaren Horizont zu bewältigen.

Holger Schwemer

Harald Falckenberg

## IMPRESSUM

Herausgeber: Philo Fine Arts Stiftung & Co.KG, Hamburg,  
Harald Falckenberg, Hartmut Fromm, Tilman Kriesel

Mitarbeit: Larissa Hilbig, Kristina Thrien  
Layout: Franziska Nast  
Druck: 15 Grad, Berlin

ISBN ISBN 978-3-86572-694-0  
Printed in Germany