

## Die Praxis des Kulturgüterrückgabegesetzes

Vortrag zum Jahreskongress der Deutsch-Mexikanischen Juristenvereinigung e.V.  
am 14. September 2010 in Berlin

*Robert Kugler\**

### I. Merkmale des Kulturgüterrückgabegesetzes

Nach über dreißig Jahren ratifizierte im Jahr 2007 die Bundesrepublik Deutschland das „UNESCO-Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut vom 14. November 1970“ kurz „UNESCO-Konvention von 1970“. Die entsprechende Umsetzung in nationales Recht erfolgte durch Ergänzung des Kulturgüterrückgabegesetzes kurz „KultGüRückG“. Dieses Gesetz besteht seit 1998 und diente ursprünglich der Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus einem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbrachten Kulturgütern.

Auf Grundalge dieser Bestimmungen steht seit 2008 auch den Vertragsstaaten der UNESCO-Konvention von 1970 in der Bundesrepublik Deutschland ein Instrumentarium zur Verfügung, um die Rückgabe von rechtswidrig dorthin verbrachten Kulturgütern zu betreiben sowie deren Einfuhr bereits frühzeitig zu verhindern. Aus Vertragsstaatsicht sieht das Gesetz im Wesentlichen folgende Instrumente vor:

- Öffentlich-rechtlicher Anspruch auf Rückgabe von unrechtmäßig nach Deutschland verbrachtem nationalen registrierten Kulturgut eines Vertragsstaates;
- Erstreckung des Rückgabeanspruchs auch auf bis zum Zeitpunkt der Verbringung nach Deutschland noch unbekannte Objekte aus Raubgrabungen;
- Möglichkeit der nachträglichen Eintragung der betreffenden Objekte ins nationale Register binnen eines Jahres nach Möglichkeit der Kenntnisnahme über die Existenz der Objekte;
- Möglichkeit der Anhaltung von Objekten zur Sicherung des Rückgabeanspruchs;
- Errichtung eines Verzeichnisses für wertvolles Kulturgut der Vertragsstaaten in Deutschland;
- Einführung eines strafbewehrten Genehmigungsvorbehalts für die Einfuhr von Kulturgütern, die im vorgenannten Verzeichnis geführt werden.

Weiterhin wurden Aufzeichnungspflichten für den Kunst- und Antiquitätenhandel sowie für Auktionshäuser eingeführt, die jedoch nicht Gegenstand der weiteren Betrachtungen sein sollen.

Die Ausführung des Gesetzes obliegt den Bundesländern. Hierzu wurden Zentralstellen meist bei den jeweiligen Wissenschafts- oder Kunstministerien eingerichtet. Die Zentralstelle des Bundes, der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, hat überwiegend koordinierende Aufgaben. Das Gesetz steht zur Evaluierung an.

### II. Rezeption

Das Gesetz erfuhr nach dessen Inkrafttreten eine gesplante Aufnahme in der nationalen und internationalen Literatur. Einerseits wurde die Tatsache gewürdigt, dass Deutschland als wichtiger Handelsplatz für Antiken nach annähernd 40 Jahren die UNESCO-Konvention von 1970 endlich ratifiziert hatte. Insbesondere wurde die Intention des Gesetzgebers gewürdigt, dass Deutschland, über den Konventionsinhalt hinaus, auch einen Herausgabe- und Schutzmechanismus für Objekte eingeführt hat, die aus illegalen Raubgrabungen stammen und somit regelmäßig beim Auftauchen auf dem Antikenmarkt nicht wissenschaftlich erfasst sind, geschweige denn in nationale Verzeichnisse aufgenommen sind. Andererseits war deutlich Kritik darüber zu vernehmen, dass im Gegensatz zur begrüßenswerten Intention nach Durchlaufen des Gesetzgebungsverfahrens ein Regelwerk in Kraft trat, dass praktisch kaum einem Staat die Möglichkeit gewähren würde, einen Rückgabeanspruch auch tatsächlich erfolgreich durchzusetzen. Die Kritiker erkannten den Grund hierfür vor allem im Prinzip, das zur Determinierung eines konkreten Objekts als Kulturgut gewählt wurde.

Als Kulturgut im Sinne des Kulturgüterrückgabegesetzes und somit als Gegenstand eines Rückgabeanspruchs gilt ein Objekt nur, wenn es als „besonders bedeutsam bezeichnet“ wurde, indem es „individuell identifizierbar von einem anderen Vertragsstaat in ein Verzeichnis des bedeutenden öffentlichen und privaten Kulturguts aufgenommen worden ist“; weiterhin wird gefordert, dass ein solches Verzeichnis ohne unzumutbare Hindernisse im Bundesgebiet öffentlich zugänglich sein muss (vgl. § 6 Absatz 2 KultGüRückG). Dieses strenge Listenprinzip, dass an den eigenen deutschen Mechanismus zur Verhinderung der Abwanderung von deutschem Kul-

\* RA Robert A. Kugler, Höly, Rauch & Partner, Frankfurt, IFKUR-Mitglied.

turgut ins Ausland angelehnt ist, stehe im Widerspruch zu einem in zahlreichen Ländern vorhandenen extensiven Schutzverständnis für nationales Kulturgut, dass gesamte Objektgruppen oder Zeugnisse ganzer Epochen kraft Gesetzes umfassend unter Schutz stellt, wie dies hinsichtlich präkolumbischer Artefakte etwa in zahlreichen lateinamerikanischen Staaten geschieht. Kritisiert wurde schließlich auch, dass Deutschland in seiner Umsetzung der UNESCO-Konvention von 1970 weit hinter dem Umfang des Schutzes zurückblieb, den beispielsweise die Schweiz mit dem Kulturgütertransfergesetz eingeführt hat.

### **III. Entscheidungen der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit im Jahre 2010**

Die bayerische Verwaltungsgerichtsbarkeit hatte im Jahr 2010 erstmals in Deutschland die Bestimmungen des Kulturgüterrückgabegesetzes in Bezug auf Vertragsstaaten der UNESCO-Konvention von 1970 im Rahmen von streitigen Auseinandersetzungen anzuwenden, bei denen die Rückgabe von nach Bayern verbrachten Kulturgütern von mehreren Vertragsstaaten verlangt wurde. In diesem Zusammenhang erging eine Reihe von Entscheidungen im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes unter anderem der nachfolgend näher analysierte Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 16. Juli 2010. Hierbei konnten erstmals in der Praxis, Effektivität und Grenzen der deutschen Umsetzung der UNESCO-Konvention von 1970 analysiert werden.

#### **1. Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 16. Juli 2010 – 7 CE 10.1097**

Dieser Entscheidung lag folgender Sachverhalt zu Grunde, der vorliegend nur in seinen wesentlichen, für die nachfolgend beleuchteten Entscheidungsgründe, maßgeblichen Einzelheiten zusammenfassend wiedergegeben wird:

Im Jahre 2007 wurde in einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union ein Konvolut von weit über 1000 präkolumbischen Artefakten ausfindig gemacht. Die Behörden des entsprechenden Landes beschlagnahmten einen Teil der Objekte und belegten den Rest mit einem richterlichen Verbringungsverbot, um mittlerweile geltend gemachte Rückgabeanprüche zahlreicher lateinamerikanischer Staaten zu sichern. Im Jahre 2008 wurde das Konvolut wohl unter Verstoß gegen Ausfuhrbestimmungen des Mitgliedsstaates nach München verbracht. Die bayerischen Ermittlungsbehörden beschlagnahmten die Objekte vorläufig.

Im Jahre 2009 beantragte der Antrag stellende Vertragsstaat, die Vereinigten Mexikanischen Staaten, im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes vor dem Verwaltungsgericht München, den Freistaat Bayern zu verpflichten, die Anhaltung der Objekte nach § 8

Absatz 2 KultGüRückG anzuordnen. Zur Begründung wurde angegeben, dass es Kulturgüter des Vertragsstaates seien, da es sich um präkolumbische, archäologische Objekte handele, die dem heutigen Staatsgebiet des Vertragsstaates entstammen. Diese seien unter Verstoß gegen nationale Schutzvorschriften (gesetzliches Staatseigentum an sämtlichen archäologischen Objekten im Boden, Handelsverbote sowie absoluter Genehmigungsvorbehalt für Ausfuhr solcher Objekte) und ohne Ausfuhrgenehmigung außer Landes geschafft worden. Die Gegenstände seien vom Vertragsstaat in sein nationales Register für bewegliche und unbewegliche archäologische Denkmäler aufgenommen worden und zwar vor Verbringung der Objekte in die Bundesrepublik Deutschland. Objekte aus dem Konvolut, die erst mit ihrer Verbringung nach Deutschland bekannt wurden, seien fristgerecht eingetragen worden. Das Register sei für jedermann auch vom Ausland aus zugänglich, in dem ein Gesuch auf Einsichtnahme gestellt werden kann.

Mit Beschluss vom 16. April 2010 wurde der Antrag des Vertragsstaates abgelehnt. Zwar könne aus dem Vortrag des Vertragsstaates geschlossen werden, dass die Objekte unrechtmäßig im Sinne des § 6 Absatz 4 KultGüRückG aus dem Staatsgebiet ausgeführt worden seien. Weiterhin ließ das Gericht den Einwand nicht gelten, wonach die Einfuhr über ein Drittland die Geltendmachung des Anspruchs nach Kulturgüterrückgabegesetz in Deutschland verhindere. Das Gesetz stelle auf die Einfuhr nach Deutschland ab, nicht auf den Zeitpunkt der Ausfuhr aus dem Ursprungsland.

Nach Auffassung des Gerichts seien die Objekte jedoch nicht als „besonders bedeutsam“ im Sinne von § 6 Absatz 2 KultGüRückG bezeichnet worden, da es an einer Eintragung in einem im Bundesgebiet ohne unzumutbare Hindernisse öffentlich zugänglichen Register fehle. Das vorgelegte nationale Register entspreche jedenfalls nicht den Anforderungen des KultGüRückG, da es nur Einsichtnahme über ein fremdes verwaltungsrechtliches Verfahren ermögliche. „Öffentlich zugänglich“ sei am einfachsten über die Zugänglichmachung des Verzeichnisses im Internet zu gewährleisten, wie dies in der Gesetzesbegründung zum Kulturgüterrückgabegesetz ausgeführt sei. Es sei jedoch auch denkbar einen aktuellen Abdruck des nationalen Verzeichnisses bei öffentlichen Stellen in der Bundesrepublik Deutschland zu hinterlegen um dort Einsicht nehmen zu können. Im Übrigen sei das Erfordernis der Gesetzesbegründung zu berücksichtigen, wonach das Register in einer international geläufigen Sprache, vorzugsweise Englisch oder Französisch zugänglich zu machen sei. Gegen den Beschluss legte der Vertragsstaat Beschwerde zum Bayerischen Verwaltungsgerichtshof im Wesentlichen mit der Begründung ein, der unbestimmte Rechtsbegriff „öffentlich zugänglich“ sei fehlerhaft ausgelegt worden. Eine Veröffentlichung des Registers in Deutschland im

presse- oder verlagsrechtlichen Sinne sei weder dem Normwortlaut noch der Gesetzesbegründung zu entnehmen. Es könnten durchaus zumutbare Hindernisse bei der Einsichtnahme in das Register in Kauf genommen werden. Die Möglichkeit einer Veröffentlichung im Internet, die regelmäßig durch Hinterlegung von Daten auf ausländischen, unter der Kontrolle des jeweiligen Vertragsstaats stehenden Servern erfolgen dürfte zeige, dass es nicht drauf ankommen könne, wo Daten verkörpert seien, also gespeichert, hinterlegt oder veröffentlicht seien. Es käme vielmehr darauf an, dass sie von Deutschland aus zugänglich seien. Ein schriftlicher Antrag auf Erteilung eines Registerauszuges oder einer Negativmeldung komme dem jedenfalls nach. Es habe eine einzelfallbezogene Abwägung zu erfolgen, bei der die unterschiedliche Ausgestaltung des jeweiligen nationalen Regimes zum Kulturgüterschutz zu berücksichtigen sei. Dabei müsse berücksichtigt werden, ob ein Staat, wie etwa der Vertragsstaat, ein umfassendes Kulturschutzverständnis habe, indem es sein gesamtes archäologisches Erbe aus präkolumbischer Zeit per Gesetz unter Schutz stelle oder wie die Bundesrepublik eher restriktives Konzept des nationalen Erbes habe, in dem nur ausgewählte Objekte im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens unter Schutz gestellt würden. Bei einem Staat wie dem Antragsteller mit umfassendem Kulturgüterschutz sei es praktisch schon unmöglich wie vom Gericht gefordert, einen Abdruck des nationalen Verzeichnisses in Deutschland zu hinterlegen. Im Übrigen sei es unzulässig die untechnische Formulierung der Gesetzesbegründung hinsichtlich der Sprache des Registers als Auslegungsmittel heranzuziehen. Die Landessprache des Vertragsstaats spanisch sei als eine der VN-Amtssprachen und aufgrund der Vielzahl der Länder in der sie als Amtssprache geführt wird in jedem Fall als international geläufig zu betrachten, zumal die Bundesregierung selbst, im Internetauftritt der UNESCO Texte mit deutscher Gesetzgebung auch in spanischer Sprache zum Download bereitstellt. Die Beschwerde wurde durch Beschluss vom 16. Juli 2010 mit der Begründung zurückgewiesen, dass in den Ausführungen des erstinstanzlichen Beschlusses hinsichtlich der öffentlichen Zugänglichkeit keine Fehler zu erkennen seien. „Öffentlich zugänglich“ im Sinne des § 6 Absatz 2 KultGüRückG könne demnach nur ein Verzeichnis sein, dessen gesamter Inhalt fortlaufend selbständig eingesehen werden könne, sodass jederzeit Kenntnis von Änderungen genommen werden könne sowie wann diese vorgenommen wurden. Registerauszüge könnten diesem Transparenzerfordernis nicht nachkommen, da sie im Einzelfall durch die Staaten manipulierbar wären. Hierzu wird wörtlich ausgeführt: „Würde man auf diese Transparenzanforderung verzichten und den Interessenten lediglich zu speziell angefragten Objekten einzelne Auskünfte etwa in Gestalt von Registerauszügen erteilen, so könnten die registerführenden

ausländischen Stellen anlässlich solcher Anfragen ihre Verzeichnisse um die betreffenden Gegenstände ergänzen und die Aufnahmezeitpunkte rückdatieren, ohne dass dies für Außenstehende nachweisbar wäre. Eine Verfahrensregelung, die derartige Missbrauchsmöglichkeiten zulässt, würde dem grundrechtlichen Schutz des Eigentums sowie den Interessen des Kunsthandels, die der Gesetzgeber bei der Regelung ebenfalls zu berücksichtigen hatte (vgl. BT-Drs. 16/1371, S.12.), schwerlich gerecht werden.“

Mit der Einstellung ins Internet sei der gesetzlichen Publizitätspflicht nachgekommen. Die Hinterlegung einer physischen Kopie sei nicht notwendig oder könne im Übrigen auch auszugsweise erfolgen.

## 2. Anmerkungen zur Entscheidung

Die Entscheidung zeigt die Grenzen der in Deutschland gewählten Umsetzung auf. Durch das in Deutschland geltende „strenge Listenprinzip“ können derzeit nur Staaten mit ausreichender Wahrscheinlichkeit auf Erfolg auf Grundlage des Kulturgüterückgabegesetzes Ansprüche in Deutschland verfolgen, die über ein nationales Register verfügen, welches entweder im Internet zugänglich ist oder in Deutschland in stets aktueller Form physisch hinterlegt wird.

Die Ausführungen des Gerichts hinsichtlich der Manipulierbarkeit von nationalen Registern können nicht unkommentiert bleiben. Es würde sicherlich nicht den Ansprüchen an ein rechtstaatliches Verfahren genügen, wenn die Möglichkeit der Manipulation außer Acht gelassen würde und man jedes Dokument eines ausländischen Staates unkommentiert hinsichtlich seiner Authentizität annehmen würde. Allerdings argumentiert das Gericht insoweit inkonsequent, als völlig außer Acht gelassen wird, dass auch ein im Internet veröffentlichtes Register manipuliert werden kann. Gerade ein auf einem ausländischen Server eingerichtetes Datenbanksystem könnte leicht und für den allgemeinen Nutzer kaum nachvollziehbar manipuliert werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein Staat anders als die Bundesrepublik Deutschland eine große Anzahl von Objekten unter Schutz stellt und ein Register schafft, dass für deutsche Behörden oder Justiz kaum zu überschauen ist. Objekte könnten jederzeit nach Bedarf in die Datenbank eingegeben werden oder entsprechend rückdatiert werden. Dieses Beispiel zeigt, dass ein ausschließliches Rekurrenieren auf die eher fragmentarischen Ausführungen der Gesetzesbegründung nicht ausreichend ist.

Die Reduzierung auf das Internet oder eine hinterlegte physische Kopie kollidiert mit der Wirklichkeit im internationalen Kulturgüterschutzrecht. So gibt es zahlreiche Staaten, insbesondere in der sich entwickelnden Welt, die wie der Antragsteller ihr gesamtes archäologisches Erbe kraft Gesetzes beispielsweise über ein Schatzregal zu Staatseigentum erklä-

ren und dieses durch darauf abgestimmte Verwaltungs- und Strafvorschriften unter besonderen Schutz stellen. Der kulturelle Reichtum dieser Staaten sowie die oftmals mangelnden wirtschaftlichen Ressourcen erschweren es diesen Staaten jedoch, die hohen deutschen Anforderungen an ein Register zu erfüllen.

Zwar ist nachvollziehbar, dass im Interesse der Rechtssicherheit ein dem deutschen System entsprechendes Mindestmaß hinsichtlich der Anforderungen an die Vertragsstaaten im Rahmen der Geltendmachung von Ansprüchen abzuverlangen sind, zumal die Konvention selbst, ihren Mitgliedstaaten zahlreiche Obliegenheiten in Bezug auf den Schutz ihres nationalen kulturellen Erbes auferlegt. Im Interesse der Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes für betroffenen Staaten in Deutschland kann aber die Realität der weltweit unterschiedlich ausgestalteten Kulturschutzmechanismen nicht außer Acht gelassen werden, wenn man nicht Gefahr laufen möchte, mit dem Kulturgüterschutzgesetz ein dauerhaft stumpfes Werkzeug vor-zuhalten. Zu sachgerechteren Lösungen bei der Überwindung des Konflikts zwischen den Erfordernissen des deutschen Rechtsstaates und der zersplitterten Realität im internationalen Kulturgüterschutz dient sicherlich die Anwendung der gesetzlichen Vorgaben in einer auf den Einzelfall bezogenen, die vielschichtigen Umstände des jeweiligen Falles betrachtenden Weise.

Auf den vorliegenden Fall bezogen wären demnach zwei Aspekte besonders zu berücksichtigen:

Erstens, der Vertragsstaat verfügt seit über 150 Jahren über Gesetzgebung, die archäologische Objekte aus präkolumbischer Zeit zu unveräußerlichem Staatseigentum erklären und sie zivilrechtlich als *res extra commercium* qualifizieren. Der Finder eines solchen Objekts ist gesetzlich verpflichtet den Fund unverzüglich anzuzeigen und das Objekt an die entsprechende staatliche Stelle zu übergeben. Dem Finder kann die Erlaubnis erteilt werden, den Fund zu verwahren, wenn dies geboten erscheint. Handel und Ausfuhr solcher Objekte sind nur mit ausdrücklicher staatlicher Genehmigung möglich. Der Vertragsstaat gibt der Gesamtheit seines archäologischen Erbes den Status von schützenswertem Kulturgut. Die Entscheidung was zu Kulturgut erklärt wird, bleibt jedem Staat selbst überlassen und ist unstreitig von anderen Staaten zu respektieren. Die Berücksichtigung der zivilrechtlichen Besonderheiten dieses Falles würde nun dazu führen, dass bei Nichtvorliegen von Dokumenten, die eine ausnahmsweise Ausfuhr- oder Handelsgenehmigung nachweisen als Kulturgüter zu betrachten wären, die einem Rückgabeanspruch unterliegen könnten. Eine Ausnahme läge vor, wenn nachgewiesen werden kann, dass es sich um Objekte handelt, die bereits vor Einführung des Staatseigentums frei handelbar waren.

Zweitens, sämtliche in dem vorliegenden Fall involvierten Personen haben Sonderwissen, da es sich

um erfahrene Sammler und Händler handelt, die bestens über die rechtlichen und wirtschaftlichen Bedingungen in den Herkunftsländern der von ihnen inne gehaltenen Objekte informiert sind.

#### IV. Schlussfolgerungen und Ausblick

Wie kann jedoch die Realität divergierender Schutzmechanismen in den verschiedenen Vertragsstaaten derart berücksichtigt werden, dass einerseits eine effektive Umsetzung der eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen, andererseits eine den nationalen Anforderungen an Rechtssicherheit entsprechende Umsetzung gewährleistet werden? Folgende Bereiche bedürfen hierzu der Überarbeitung:

##### 1. Mechanismus zur Identifizierung eines Gegenstands als Kulturgut

Das dem nationalen Mechanismus zur Verhinderung der Abwanderung deutschen Kulturguts ins Ausland angelehnte Listenprinzip greift bei Vertragsstaaten, die ein umfassendes Schutzverständnis für Kulturgut haben zu kurz. Die Führung und Zugänglichmachung im Bundesgebiet eines Verzeichnisses, das in seinem Umfang weit über das deutsche Verzeichnis hinausgeht stellt ein nahezu unüberwindbares Hindernis dar. Die Veröffentlichung im Internet ist zwar erstrebenswert, gestaltet sich aber gerade Ländern mit reichem kulturellem Erbe in der Umsetzung als ein langjähriger Prozess. Daher sollte ein mehrstufiger Mechanismus eingeführt werden, der sich nicht im bloßen Listenprinzip erschöpft.

##### Stufe 1 – „Nationales Verzeichnis“

Hierbei sollte zunächst ermittelt werden, ob im Herkunftsstaat selbst ein Register oder Verzeichnis geführt wird, dass vor Ort einen effektiven Schutz der Kulturgüter gewährleistet. Liegt dies vor, ist der Herkunftsstaat seinen Obliegenheiten aus der „UNESCO-Konvention von 1970“ nachgekommen. Dabei kann durchaus geprüft werden ob das System und dessen praktische Umsetzung hiesigen rechtstaatlichen Ansprüchen genügen. Bestehen diesbezüglich Zweifel ist dies von den deutschen Behörden bekannt zu machen. Ähnliches geschieht übrigens im Rahmen der Legalisation ausländischer Urkunden. Werden die Umstände in einem Land als unzureichend bewertet, erfolgt keine Anerkennung von Urkunden aus diesem Land. Dieser Umstand wird öffentlich bekannt gemacht.

Das Führen eines nationalen Verzeichnisses stellt jedoch nur eines von zahlreichen möglichen Schutzmechanismen dar. Wenn sich wie im vorliegenden Fall das Führen eines nationalen Verzeichnisses nach den deutschen Vorstellungen als faktisch unmöglich erweist, sollten ergänzend andere Schutzmechanismen berücksichtigt werden.

## Stufe 2 – „Berücksichtigung weiterer Schutzmechanismen“

Hierbei ist an die Erfüllung weiterer Obliegenheiten aus Artikel 5 der UNESCO-Konvention von 1970 zu denken. Darüber hinaus sind aber auch andere Schutzmechanismen wie Besonderheiten in der nationalen Gesetzgebung, etwa ein umfassendes Schatzregal wie etwa die gesamte Unterschutzstellung von Objekten aus abgegrenzten geschichtlichen Epochen sowie Ausfuhr- und Handelsverbote zu berücksichtigen. Derartige Schutzmechanismen werden oft von Ländern mit reichem kulturellem Erbe eingeführt. Im Falle des vorliegenden Vertragsstaates wird etwa vermutet, dass sich ca. 250.000 archäologische Stätten aus präkolumbischer Zeit auf seinem Staatsgebiet befinden, von denen nur ein Bruchteil bekannt oder wissenschaftlich erforscht ist.

## Stufe 3 – „Sonderwissen der beteiligten Personen“

Die Berücksichtigung des Sonderwissens der beteiligten Personen sollte deshalb in Betracht gezogen werden, da meist Akteure in derartige Fälle verwickelt sind, die fundierte Kenntnisse über die Gesetzgebung in den Herkunftsländern des Kulturgutes haben und daher nicht schutzbedürftig sind.

Dieses flexible Stufenmodell verwirklicht die Grundkonzeption der UNESCO-Konvention von 1970. Die Mitgliedsstaaten sollen sofern sie einem in der Konvention niedergelegten Mindeststandard im Bereich des Kulturgüterschutzes implementiert haben dann auf den Beistand der anderen Vertragsstaaten vertrauen dürfen und diesen beanspruchen, wenn Kulturgüter unter Umgehung dieses Schutzmechanismus außer Landes gebracht wurden. Entscheidendes Kriterium dabei ist, dass die Konvention selbst keinen starren Maßstab festlegt, dem alle Länder uniform zu folgen hätten. Die Konvention sieht vielmehr vor, dass länderspezifische Besonderheiten zu berücksichtigen sind. In Artikel 5 der Konvention wird die Einführung von Institutionen zur Durchsetzung der Schutzmaßnahmen wie einem nationalen Verzeichnis zwar gefordert, diese sollen jedoch „as appropriate for each country“ ausgestaltet werden, also soweit angemessen für jedes Land. Diese Formulierung zeigt, dass jedes Land individuell zu beurteilen ist.

Die Implementierung des strengen Listenverzeichnisses zum Nachweis der Kulturguteigenschaft eines Objekts und insbesondere das alleinige Abstellen auf dieses Erfordernis läuft diesem Gedanken zuwider, da ein Vertragsstaat damit allen anderen Vertragsstaaten Bedingungen zumindest mittelbar auferlegt, die über ihre Obliegenheiten aus der Konvention hinausgehen, beziehungsweise deren Rechte daraus in völkerrechtlich unzulässiger Weise beschneiden. Dies führt im konkreten Fall dazu, dass gerade ein Vertragsstaat, der über ein besonders hochentwickeltes nationales Verzeichnis verfügt,

eine fortschrittliche und effektive Antikenverwaltung unterhält und darüber hinaus ein differenziertes System von Schutzbestimmungen auf den verschiedenen Ebenen des Rechts aufweist also all seinen Obliegenheiten aus der UNESCO-Konvention von 1970 nachkommt faktisch so gestellt wird, wie ein Land, dass diesen Standards nicht oder nur unzureichend nachkommt. Mittlerweile wurde sogar ein web-basiertes Onlineverzeichnis eingerichtet. Die vollständige Überführung des Datenbestands des bisherigen Registers wird jedoch einige Zeit in Anspruch nehmen.

Daher kann nur eine differenzierte Betrachtung der jeweiligen Konstellation des Einzelfalls zu einem ausgewogenen, die Interessen der Bundesrepublik Deutschland und des individuellen Vertragsstaats berücksichtigenden Ergebnis führen.

## 2. Besonderheiten in Bezug auf Objekte aus Raubgrabungen sowie auf das Verwaltungsverfahren

Im Rahmen des der Entscheidung vorangegangenen Verwaltungsverfahrens hat sich im Übrigen gezeigt, dass Bedarf besteht, die Rechte und Pflichten des Vertragsstaats sowie der deutschen Behörden detaillierter auszugestalten. Dies gilt hinsichtlich der für einen fremden Staat nicht leicht zu durchschauenden Kompetenzverteilungen auf Bundes- und Landesebene. Darüber hinaus insbesondere hinsichtlich der Einführung eines Rechtsanspruchs auf die Begutachtung von beschlagnahmten oder angehaltenen Objekten, um zu vermeiden, dass eine Auseinandersetzung möglicherweise um Fälschungen geführt wird. Gerade im Hinblick auf die positiv zu bewertende Möglichkeit, Objekte aus Raubgrabungen zu erfassen, ist eine unverzügliche Inaugenscheinnahme der Objekte durch Experten des Vertragsstaates zwingend notwendig. Einerseits um festzustellen, ob die Objekte tatsächlich aus dem Vertragsstaat stammen, andererseits um nicht Gefahr zu laufen, die Jahresfrist zur Einleitung des Eintragungsverfahrens ins nationale Register verstreichen zu lassen. Gerade vor dem Eindruck dieser Frist kam es in der Vergangenheit dazu, dass zweifelhafte Objekte in nationale Verzeichnisse aufgenommen wurden, um nicht die Möglichkeit zu verlieren anschließend einen Rückgabeanspruch geltend zu machen. Die Aufdeckung der Verbringung von Kulturgütern nach Deutschland sowie die anschließende Geltendmachung von Ansprüchen der Vertragsstaaten werden dann erschwert, wenn Objekte durch Handeln der Zollbehörden erfasst werden. Das dann wirksam werdende Steuergeheimnis verhindert die Meldung der Fälle an die Zentralstellen der Länder und damit die Kenntnismöglichkeit für die Vertragsstaaten. Die vorgestellte Entscheidung bietet somit Diskussionsstoff für die Beratungen im Rahmen der bald bevorstehenden Evaluierung des Kulturgüterrückgabegesetzes.