

Internationaler Leihverkehr nach dem neuen Kulturgutschutzgesetz (KGSG) – Leihgaben in das Ausland

Frithjof Berger, Melanie List

Die durch das KGSG neu eingeführten Genehmigungspflichten für die Ausfuhr von Kulturgut in den EU-Binnenmarkt betreffen grundsätzlich auch den internationalen Leihverkehr von Museen. Ähnlich wie die schon bislang geltenden Regelungen der EU-Ausfuhrverordnung (EG) Nr. 116 / 2009 wird die Genehmigungspflicht dabei grundsätzlich durch die Festlegung von Kulturgutkategorien sowie zugehörige Alters- und Wertgrenzen bestimmt. Darüber hinaus schützt das Gesetz Sammlungsbestände öffentlicher und überwiegend öffentlich finanzierter Museen pauschal als „nationales“ Kulturgut. Für die Ausfuhr von Sammlungsobjekten dieser Einrichtungen bestehen nach dem neuen Recht alters- und wertunabhängig Genehmigungspflichten für die Ausfuhr der Objekte in das Ausland. Sowohl die neuen, als auch die bereits bislang bestehenden Genehmigungspflichten können im internationalen Leihverkehr der Museen nun jedoch nahezu vollständig durch die sogenannte allgemeine offene Genehmigung abgedeckt werden. Sie ist nur einmal alle fünf Jahre zu beantragen, gilt für den gesamten Bestand und kann beliebig oft genutzt werden.

Für den grenzüberschreitenden Leihverkehr sieht das neue Kulturgutschutzgesetz (KGSG) ¹ eine ganze Reihe von Neuregelungen vor, die im Ergebnis zu einer deutlichen Entlastung der Museumsverwaltungen in diesem Bereich führen. Entscheidende Vorfrage für das anzuwendende Recht ist, ob das Museum zu den Kulturgut bewahrenden Einrichtungen gehört, deren Bestände nach § 6 Absatz 1 Nr. 2 oder 3 KGSG als nationales Kulturgut besonders geschützt sind. Dies sind Museen in öffentlicher Trägerschaft, also staatliche Museen, öffentlich-rechtliche Stiftungen, Museen in Trägerschaft der Kommunen oder Museen, die überwiegend durch Zuwendungen der öffentlichen Hand finanziert werden, auch wenn sie keine Einrichtungen des öffentlichen Rechts sind – also etwa private Stiftungen oder eingetragene Vereine.

Wichtig ist ferner, dass der grenzüberschreitende Leihverkehr aus Sicht des Gesetzes keine eigene Kategorie bildet, sondern regelmäßig einen Unterfall der vorübergehenden Ausfuhr darstellt und daher ebenso behandelt wird, wie die vorübergehende Ausfuhr zu anderen Zwecken, etwa zu einer Restaurierung. Von einer vorübergehenden Ausfuhr ist nach der Legaldefinition des § 2 Absatz 1 Nummer 18 dann auszugehen, wenn die Leihfrist nicht mehr als fünf Jahre beträgt. In den übrigen Fällen, insbesondere für Dauerleihgaben, gelten besondere Regeln.

A. Leihgaben durch öffentliche Museen nach § 6 Absatz 1 Nummer 2 und 3 KGSG

I. Ausfuhrkontrolle im Regelfall

Die öffentlichen und öffentlich finanzierten Museen unterfallen nach der Neuregelung des Kulturgutschutzes mit ihren Beständen dem neuen Schutzbereich des „nationalen Kulturguts“. Für sie stellt sich die Rechtslage damit im internationalen Leihverkehr nunmehr anders dar als zuvor: Unabhängig von Alters- und Wertgrenzen gilt gemäß § 22 KGSG für die vorübergehende Ausfuhr in Staaten innerhalb und außerhalb der Europäischen Union für alle Kulturgüter im Bestand der Einrichtung eine Genehmigungspflicht. Neu daran ist die Ausweitung der Genehmigungspflicht auch auf Ausfuhr innerhalb der EU und die Entkopplung von den Alters- und Wertgrenzen, die bislang schon für eine Genehmigungspflicht bei Ausfuhr außerhalb der EU galten.²

II. Die neue Option der allgemeinen offenen Genehmigung

Damit steigt der Verwaltungsaufwand der Museen im Leihverkehr vordergründig an. Dieser „Mehraufwand“ kann – und soll nach den Vorstellungen des Gesetzgebers – mehr als kompensiert werden durch die Nutzung des erstmals gesetzlich vorgesehenen Instruments der „allgemeinen offenen

Genehmigung“ nach § 25 KGSG. Nach dieser Vorschrift kann die örtlich zuständige oberste Landesbehörde – im Regelfall das Kulturministerium³ – einer Kulturgut bewahrenden Einrichtung (also dem Museum) auf Antrag eine zeitlich befristete generelle Genehmigung für die vorübergehende Ausfuhr von Kulturgütern aus ihrem Bestand erteilen. Eine solche Genehmigung kann sowohl erteilt werden für Ausfuhren in Drittstaaten wie für Ausfuhren in EU-Mitgliedstaaten. Sie gilt grundsätzlich für den gesamten Bestand und ersetzt für die Zeit ihrer Geltungsdauer alle ansonsten nach der VO (EG) 116/09 oder nach § 22 KGSG erforderlichen Einzelgenehmigungen für eine konkrete Leihgabe. Gerade bei den nach § 6 Absatz 1 Nummer 2 und 3 KGSG geschützten Museen mit starkem Engagement im internationalen Leihverkehr führt der Verzicht auf das Erfordernis von Einzelgenehmigungen (auch nach VO (EG) 116/2009) aufgrund der allgemeinen offenen Genehmigung insgesamt zu einer deutlichen Reduzierung des Verwaltungsaufwands.

Die zuständige Landesbehörde kann diese generelle Genehmigung einer Einrichtung erteilen, wenn diese *„regelmäßig Teile ihrer Bestände vorübergehend für öffentliche Ausstellungen, Restaurierungen oder Forschungszwecke ausführt“* (§ 25 Absatz 1 KGSG). Die allgemeine offene Genehmigung trägt daher vor allem den Bedürfnissen der großen musealen Sammlungen Rechnung, die ständig am grenzüberschreitenden Leihverkehr teilnehmen und über entsprechende Erfahrung verfügen. Dies kommt auch zum Ausdruck in der Regelung des § 25 Absatz 3 KGSG, der als Voraussetzung für eine generelle Genehmigung fordert, dass der Antragsteller die Gewähr dafür bieten muss, dass das zur Ausfuhr bestimmte Kulturgut in unbeschadetem Zustand und fristgerecht wiedereingeführt wird. Die oberste Landesbehörde muss sich bei der Prüfung der Gewähr nach § 25 Absatz 3 KGSG auf eine Prognose verlassen – allerdings wird man bei öffentlich geführten Museen im Regelfall von einer solchen Gewähr ausgehen können, da deren Leitung sich ansonsten amtspflichtwidrig verhalten würde. Sollte eine allgemeine offene Genehmigung durch ein Museum allerdings zweckentfremdet werden, etwa indem auch nicht zum Bestand zählendes Kulturgut privater Dritter unter Umgehung von § 24 KGSG oder der Verordnung (EG) 116/09 ausgeführt wird, wird der Widerruf der Genehmigung die unmittelbare Folge sein.

Die Höchstgeltungsdauer der allgemeinen offenen Genehmigung ist gesetzlich einheitlich (für Binnenmarktausfuhren genauso wie für Ausfuhren außerhalb der EU) auf

fünf Jahre festgesetzt. Grund hierfür ist, weil das europäische Recht eine längere generelle Genehmigung im Rahmen der Ausfuhrkontrolle nach der VO (EG) 116/09 nicht zulässt und der Gesetzgeber eine abweichende Geltungsdauer je nach Ausfuhrziel nicht für zielführend erachtete.

Die Befristung der Genehmigungsdauer auf zunächst fünf Jahre steht allerdings einer unterbrechungsfreien Neuerteilung der allgemeinen offenen Genehmigung nach § 25 KGSG, letztlich also einer Verlängerung, nicht entgegen. Zu beachten ist jedoch Folgendes: Die allgemeine offene Genehmigung wird nach der klaren Formulierung des Gesetzes nur für „vorübergehende“ Ausfuhren erteilt. In Zusammenhang mit der Legaldefinition in § 2 Absatz 1 Nummer 18 KGSG bedeutet dies, dass Leihgaben mit einer Frist von mehr als fünf Jahren, namentlich Dauerleihgaben, von der allgemeinen offenen Genehmigung nicht abgedeckt sind – sie würden nach dem Verständnis des Gesetzes nicht mehr „vorübergehend“ ausgeführt. In diesen Fällen ist eine Einzelgenehmigung § 23 KGSG zu beantragen.⁴

B. Leihgaben durch private Museen

I. Neuerungen durch das KGSG

Für Museen, die nicht dem Schutzbereich des § 6 Absatz 1 Nummer 2 oder 3 KGSG unterfallen, die sich also in privater Trägerschaft befinden und sich auch nicht überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand finanzieren, ändert sich auf den ersten Blick bei Leihgaben in Staaten außerhalb der EU – also etwa in die Schweiz oder in die USA – wenig: weiterhin entscheidet sich nach den Alters- und Wertgrenzen für die verschiedenen Kategorien von Kulturgütern (Bilder, Bücher, Drucke et cetera) im Anhang der Verordnung (EG) 116/09, ob für die Leihgabe eine Ausfuhrgenehmigung erforderlich ist.⁵

Neu dagegen ist, dass auch für vorübergehende Ausfuhren in Staaten der EU – also etwa nach Frankreich oder nach Österreich – eine Ausfuhrgenehmigung bei Überschreitung bestimmter Alters- und Wertgrenzen erforderlich ist (§ 24 KGSG). Deutschland folgt damit europaweit üblichen Standards: außer die Niederlande und Teile Belgiens haben alle anderen EU-Mitgliedstaaten Ausfuhrregelungen für den Binnenmarkt erlassen. Diese Regelungen sind überwiegend – wie auch nunmehr in Deutschland – strikt dem Vorbild der VO (EG) 116/09 nachempfunden, das heißt, die Frage der Genehmigungspflicht entscheidet sich anhand der gleichen Kulturgut-Kategorien. Das KGSG sieht allerdings eine deutliche Anhebung der Alters- und Wertgrenzen, bei deren Überschreiten die Genehmigungspflicht entsteht,

vor. So ist etwa die vorübergehende Ausfuhr eines Bildes als Leihgabe für eine Ausstellung in einem anderen EU-Mitgliedstaat erst genehmigungspflichtig, wenn das Bild älter als 75 Jahre ist und wenn es einen Wert von mehr als 300.000 Euro hat.⁶

II. Vereinfachung durch allgemein und spezifisch offene Genehmigungen

Auch für private Museen besteht jedoch die Möglichkeit, eine allgemeine offene Genehmigung nach § 25 KGSG zu beantragen, sodass auch für sie eine erhebliche Reduzierung des Verwaltungsaufwands erreicht wird. Einzelgenehmigungen sind nur noch dann erforderlich, wenn es sich um eine nicht mehr vorübergehende Ausfuhr i. S. v. § 25 KGSG i. V. m. § 2 Absatz 1 Nummer 18 KGSG handelt, die Dauer also fünf Jahre überschreitet. In diesem Fall ist zu unterscheiden: Ist das Leihobjekt in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragen, muss eine Genehmigung nach § 23 KGSG bei BKM beantragt werden. Ist das Leihobjekt nicht in ein solches Verzeichnis eingetragen, kann eine Pflicht zur Einholung einer Einzelausfuhrgenehmigung nach Maßgabe von § 24 KGSG beziehungsweise der VO (EG) 116/2009 bestehen. Hier kommt es entscheidend darauf an, ob die maßgeblichen Alters- und Wertgrenzen (für Ausfuhren in die EU beziehungsweise für Ausfuhren außerhalb der EU) überschritten werden.

Im Ergebnis führt die Option der allgemeinen offenen Genehmigung gerade bei den Museen, die regelmäßig am internationalen Leihverkehr teilnehmen, zu einer doppelten Ersparnis an Verwaltungsaufwand: Durch die generelle Freistellung von der Genehmigungspflicht nach der VO (EG) 116/09 und nach § 24 KGSG entfällt schon in einem ersten Schritt die Prüfung der Alters- und Wertgrenzen der verschiedenen Kulturgutkategorien. Und es entfällt bei Eingreifen der Alters- und Wertgrenzen im konkreten Fall das einzelne Genehmigungsverfahren. Damit entfällt 90 Prozent des aufgrund der bisherigen Rechtslage bestehenden Genehmigungsaufwands nach VO(EG) 116/2009 und der durch die neuen Vorschriften zur Binnenmarktausfuhr erzeugte Aufwand wird durch eine einmalige Beantragung der allgemeinen offenen Genehmigung alle fünf Jahre praktisch vollständig aufgefangen.

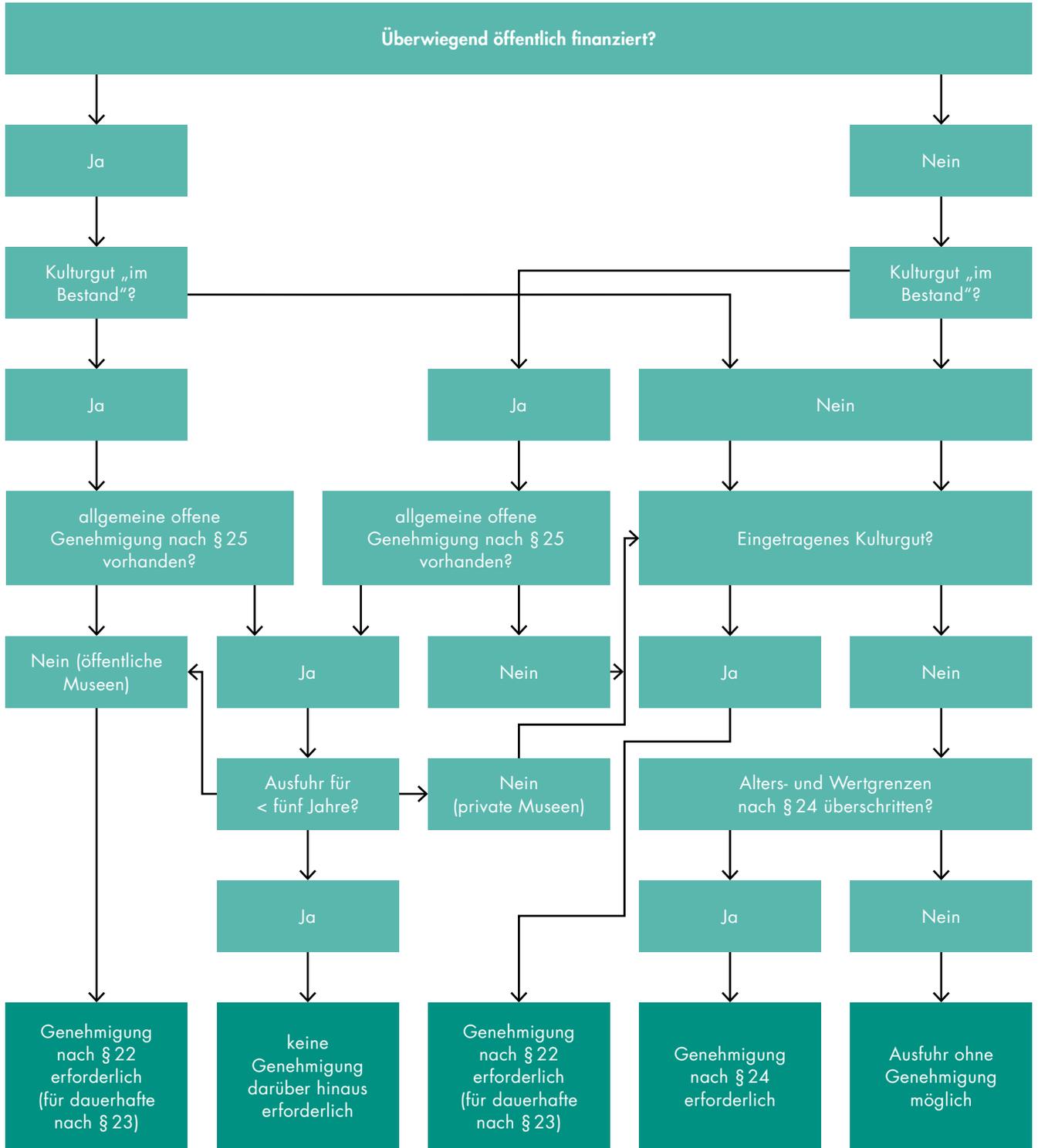
Museen, die mangels regelmäßiger Teilnahme am internationalen Leihverkehr keine allgemeine offene Genehmigung beantragt haben, jedoch ein einzelnes Stück ihres Bestands wiederholt ins Ausland verleihen, können eine

auf das konkrete Kulturgut zugeschnittene Lösung wählen: auf ihren Antrag kann die zuständige oberste Landesbehörde eine spezifische offene Genehmigung nach § 26 KGSG erteilen. Dieses Instrument ist vom Gesetzgeber primär für Künstler vorgesehen, die eingetragenes Kulturgut regelmäßig auf Auslands-Tourneen mitnehmen wollen (zum Beispiel Mitnahme einer kostbaren Stradivari-Geige). Es kann aber genauso in dem Fall genutzt werden, in dem ein kleines Museum in seinem Bestand ein einzelnes Objekt hat, das wiederholt zu Ausstellungen im Ausland ausgeliehen wurde oder werden soll. Die spezifisch offene Genehmigung gilt für die Dauer von fünf Jahren und bezieht sich auf die vorübergehende Ausfuhr eines konkreten Objekts. Sie kann ebenso wie die allgemeine offene Genehmigung für die wiederholte Ausfuhr in den Binnenmarkt und / oder für Drittstaatenausfuhren erteilt werden.

C. Fazit

Private wie auch öffentlich getragene oder finanzierte Museen haben im grenzüberschreitenden Leihverkehr neben den bereits bekannten Bestimmungen über die Ausfuhr von Kulturgütern in Drittstaaten nunmehr grundsätzlich auch die Genehmigungserfordernisse bei Ausfuhr in den Europäischen Binnenmarkt zu berücksichtigen. Der hierdurch scheinbar entstehende Mehraufwand lässt sich jedoch in der Praxis auf der Grundlage der neu eingeführten allgemeinen offenen Genehmigung nach § 25 KGSG egalisieren. Lediglich für Leihgaben, die für mehr als fünf Jahre im Ausland verbleiben sollen, kann es notwendig werden, eine individuelle Ausfuhrgenehmigung für das Kulturgut zu beantragen. Darüber hinaus führt die Möglichkeit der Nutzung der allgemeinen offenen Genehmigung in den Fällen der Drittstaatenausfuhr dazu, dass die bisher notwendige Einzelbeantragung einer Genehmigung ganz eingespart wird.

Zusammenfassend lässt sich dies wie folgt darstellen:



Schematische Übersicht der Ausfuhr genehmigungspflichten für Museen nach dem neuen KGSG (ohne spezifisch offene Genehmigung)

Anmerkungen

- ¹ BGBl I 2016, 1914.
- ² Nach VO (EG) 116/2009.
- ³ Die jeweils zuständige Stelle kann über den Behördenfinder auf www.kulturgutschutz-deutschland.de ermittelt werden (letzter Aufruf am 10. Dezember 2016).
- ⁴ Diese Genehmigung erteilen nicht die Landesbehörden, sondern BKM. Ein anderer Weg besteht bei Aussonderung aus dem Bestand (entsprechend den jeweiligen Statuten der Einrichtung): hiermit entfällt der Status als „nationales“ Kulturgut, sodass dann eine Genehmigung nach §24 KGSG bzw. VO (EG) 116/2009 (nur) bei Überschreitung der jeweils bestimmten Alters- und Wertgrenzen erforderlich ist.
- ⁵ Diese Verordnung, respektive ihre Vorgängerregelung, ist in Deutschland seit 1993 unmittelbar geltendes europäisches Recht.
- ⁶ Eine tabellarische Übersicht der für Ausfuhren innerhalb und außerhalb der EU geltenden Alters- und Wertgrenzen ist in deutscher und englischer Sprache abrufbar unter: www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerKulturundMedien/kultur/kulturgutschutz-neu2/kurzgefasst/fragen-antworten-kgsg.html?nn=811092 (letzter Aufruf am 10. Dezember 2016).

Verfasser:

Frithjof Berger
Leiter des Referates K 53
bei der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien
Gaurheindorfer Straße 198
53117 Bonn
frithjof.berger@bkm.bund.de

Dr. Melanie List
Referentin im Referat K 53
bei der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien
Gaurheindorfer Straße 198
53117 Bonn
melanie.list@bkm.bund.de