

Schutz für Leihgaben im internationalen Leihverkehr durch das KGSG

Isabel Tillmann, Melanie List

Ausländischen Verleiher stehen nach der Neuregelung durch das Kulturgutschutzgesetz neben den bisherigen Instrumenten wie der Rechtsverbindlichen Rückgabezusage zahlreiche weitere Instrumente und Mechanismen zur Verfügung, die ihre Interessen schützen. Insbesondere zielt der neu eingeführte Status des *nationalen Kulturgutes* auf die Erlangung besonderer europa- und völkerrechtlicher Rückgabeansprüche im Fall der unrechtmäßigen Verbringung von Kulturgut aus öffentlichen Museen in das Ausland (zum Beispiel nach Diebstahl) ab. Private Leihgaben an solche Museen können für die Dauer des Leihverhältnisses an diesem Schutzstatus teilhaben. Darüber hinaus enthält das Gesetz sowohl für inländische als auch ausländische Eigentümer und Verleiher neue Instrumente zur rechtsverbindlichen Absicherung gegen eine mögliche Eintragung in die Verzeichnisse national wertvollen Kulturgutes. Zusammen mit den erstmals gesetzlich definierten Eintragungsvoraussetzungen erhalten Eigentümer und Verleiher somit durch das KGSG mehr Rechtssicherheit als je zuvor.

A. Einführung

Verleiher schätzen die Sicherheit, die ihnen im internationalen Leihverkehr schon bisher die Rechtsverbindliche Rückgabezusage geboten hat. Der Kulturaustausch in Form des – insbesondere internationalen – Leihverkehrs wird durch zahlreiche Regelungen des neuen Kulturgutschutzgesetzes¹ in Deutschland weiter begünstigt. Durch eine – bewusst oder unbewusst teilweise unsachlich geführte Debatte, die die Novellierung des Kulturgutschutzrechts begleitet hat, sind nicht wenige bisherige oder potenzielle Verleiher von Kulturgut für Ausstellungen verunsichert worden. Denn ihnen wurde von verschiedenen Seiten suggeriert, sie müssten damit rechnen, dass ihre Exponate in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragen würden. Diese Bedenken können allerdings durch

die zahlreichen neuen Regelungen zugunsten von Sammlern im Regelfall ausgeräumt werden.

Hintergrund ist der folgende: Seit 1955 schützt das Kulturgutschutzgesetz national wertvolles Kulturgut vor Abwanderung ins Ausland. Aber „*national wertvoll*“ ist nach §7 Absatz 1 ein Kulturgut nur dann, „*wenn es besonders bedeutsam für das kulturelle Erbe Deutschlands, der Länder oder einer seiner historischen Regionen und damit identitätsstiftend für die Kultur Deutschlands ist und 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.*“ Entscheidend ist grundsätzlich, dass das Kulturgut in Deutschland entstanden ist oder in Deutschland eine kulturgeschichtliche Bedeutung durch eine lange Rezeptionsgeschichte erhalten hat. In der amtlichen Begründung zum neuen Recht heißt es deshalb ausdrücklich: „*Bei der Einfuhr eines Werkes aus dem Ausland liegt der identitätsstiftende Bezug zur Kultur Deutschlands nicht vor, wenn dieses Werk im Ausland geschaffen und erstmals nach Deutschland eingeführt wird, sich also noch nicht hier befunden hat und auch sonst keinen Bezug zum deutschen Kulturerbe hat.*“² Selbst Kulturgut von hoher musealer und kunsthistorischer Bedeutung kann unter diesen Umständen nicht „*national wertvolles*“ Kulturgut in Deutschland sein.

B. Neue Regelungen zur Erleichterung des Leihverkehrs

Durch das neue Kulturgutschutzgesetz werden bereits bestehende Regelungen zur Erleichterung des Leihverkehrs verbessert und zur weiteren Förderung des kulturellen Austauschs neue Vereinfachungen geschaffen. Diese sollen im Folgenden – mit Ausnahme der Neuregelung der

Rechtsverbindlichen Rückgabezusage („freies Geleit“), die in einem gesonderten Beitrag in diesem Heft behandelt wird – näher dargelegt werden:

I. Ausnahmeregelungen bei Leihgaben aus dem Ausland (§ 10 Absatz 7 KGSG)

Mit § 10 Absatz 7 KGSG wurde mit der „Eintragungsausnahme“ eine weitere Regelung zusätzlich zu der Rechtsverbindlichen Rückgabezusage eingeführt, die den internationalen Leihverkehr stärkt und Verleiher von Kulturgut an deutsche Museen Rechtssicherheit gibt.³

Danach können Verleiher aus dem Ausland mit nicht nur vorübergehendem Wohnsitz oder Sitz im Ausland sich für den – zeitlich nicht begrenzten – Zeitraum des Leihvertrags mit einem deutschen Museum und für **bis zu 6 Monate nach Ende des Leihvertrags** schriftlich von der Kulturbehörde des Landes **zusichern** lassen, dass dieses Kulturgut **nicht als „national wertvoll“ eingetragen** wird (§ 10 Absatz 7 Satz 1 KGSG). Diese Zusicherung ist nicht etwa eine sporadische Einschätzung, die sich beim Wechsel des Sachbearbeiters in der zuständigen Behörde ändern mag, sondern eine ausdrücklich in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder⁴ vorgesehene – rechtlich verbindliche – Zusage, einen bestimmten Verwaltungsakt (hier die Eintragung) zu unterlassen.

Für bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen KGSG in Deutschland befindliche Leihgaben eines ausländischen Verleihers gibt es eine entsprechende Übergangsregelung in § 10 Absatz 7 Satz 2: *„Auf Kulturgut, das sich vor dem 6. August 2016 auf der Grundlage eines Leihvertrags 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.“* Das heißt, dass diese Werke nicht als „national wertvoll“ eingetragen werden dürfen, solange der Leihvertrag mit der deutschen Einrichtung besteht (plus sechs Monate nach Ablauf des Leihvertrags).

Nach Beendigung des Leihvertrags mit der Kulturgut bewahrenden Einrichtung in Deutschland ist für die Ausfuhr in den EU-Binnenmarkt keine Genehmigung erforderlich (§ 10 Absatz 7 Satz 3 KGSG). Ob eine Genehmigung für die Ausfuhr in Drittstaaten außerhalb der EU (USA, Schweiz et cetera) erforderlich ist, hängt weiterhin – wie schon seit 23 Jahren – von den Alters- und Wertgrenzen nach der *EU-Ausfuhrverordnung für Kulturgüter* (Verordnung (EG) Nr. 116/2009)⁵ ab.

Für die Praxis wichtig ist, wie sich die Regelung in § 10 Absatz 7 KGSG von der in der Praxis des internationalen Leihverkehrs bereits bewährten Rechtsverbindlichen Rückgabezusage abgrenzt:

Im Gegensatz zur Rechtsverbindlichen Rückgabezusage ist diese Regelung nicht zeitlich begrenzt und daher gerade für Dauerleihgaben wichtig. In der Begründung zu § 10 Absatz 7 KGSG wird wie folgt ausgeführt: *„Absatz 7 stellt gerade für die Fälle von Dauerleihgaben klar, dass auch ein längerer Aufenthalt im Bundesgebiet dann keine besondere Beziehung des Kulturgutes zum deutschen Kulturbesitz begründet, wenn dieser Aufenthalt alleine auf einer Leihgabe aus dem Ausland beruht“*. Diese Regelung stellt also für ausländische Leihgeber rechtsverbindlich sicher – und dies im Gegensatz zur Rechtsverbindlichen Rückgabezusage zeitlich unbegrenzt –, dass eine Eintragung der Leihgabe in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes für die Dauer des Leihvertrags ausgeschlossen ist. Damit sollte den – abwegigen – Befürchtungen, die Kulturbehörden könnten den internationalen Leihverkehr nutzen, um massenhaft Kulturgut in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes einzutragen, der Boden entzogen sein. Seltsamerweise wurden solche Überlegungen nach alter Rechtslage nicht laut – obwohl sie dort viel eher möglich gewesen wären.⁶

Wie die rechtsverbindliche Rückgabezusage bedeutet die Regelung in § 10 Absatz 7 KGSG eine Ausnahme von der möglichen Eintragung. Dagegen schützt die Zusicherung nach § 10 Absatz 7 KGSG anders als die Rückgabezusage nicht vor Ansprüchen Dritter: eine Einschränkung der Rechte Dritter – also eine Versagung des Justizgewährleistungsanspruchs – für eine – potenziell sehr lange – Dauer des Leihvertrags ist nicht möglich.⁷

II. Negativattest (§ 14 Absatz 7 KGSG)

(Auch ausländische) Eigentümer von Kulturgut, welches im Inland belegen ist oder das in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang ins Inland gebracht werden soll, können durch einen Antrag bei der zuständigen (Landeskultur-) Behörde zukünftig verbindlich feststellen lassen, dass ihr Kulturgut nicht *national wertvoll* ist (sogenanntes *Negativattest*). Die Regelung zum Negativattest bietet insbesondere für Sammler auf Wunsch frühzeitig Rechtssicherheit über den Status ihres Kulturgutes. Voraussetzung ist allerdings der Nachweis, dass das Kulturgut die Alters- und Wertgrenzen der in § 24 Absatz 1 Nummer 1 in Bezug genommenen Verordnung übersteigt. Sofern es sich jedoch

um Fälle des internationalen Leihverkehrs handelt, ist die Regelung in § 10 Absatz 7 KGSG die speziellere Regelung, für ein *Negativattest* würde in aller Regel das in § 14 Absatz 7 KGSG erforderliche „*berechtigte Interesse*“ fehlen. Eine Bescheinigung nach § 14 Absatz 7 KGSG (*Negativattest*) kann in der Regel nur dann erteilt werden, wenn sich das Kulturgut in Deutschland befindet. Für im Ausland befindliches Kulturgut kann die Bescheinigung ausnahmsweise dann erteilt werden, wenn eine konkrete nachgewiesene Absicht („*berechtigtes Interesse*“ im Sinne des § 14 Absatz 7 KGSG) besteht, das Kulturgut auf Dauer nach Deutschland einzuführen und wenn das Nichtvorliegen der Eintragungsvoraussetzungen offenkundig ist, das heißt eine Beurteilung auch ohne eine Inaugenscheinnahme aus der Ferne möglich ist; das hängt letztlich von den Umständen des Einzelfalles ab. Die bereits konkrete Verbringungsabsicht nach Deutschland ist auch deshalb erforderlich, weil anderenfalls die örtliche Zuständigkeit der jeweiligen Landesbehörde für die Erteilung der Bescheinigung nicht abgeleitet werden könnte.

Abstrakte Planungen oder der Wunsch nach Absicherung eines bestimmten Geschäftsmodells (kurzfristige Einfuhr aus dem Ausland zu Präsentationszwecken vor potenziellen Käufern) stellen kein „*berechtigtes Interesse*“ im Sinne von § 14 Absatz 7 KGSG dar. Dies gilt vor allem deshalb, weil Feststellungen nach § 14 Absatz 7 KGSG zum einen nicht „auf Vorrat“ erteilt werden und zum anderen für lediglich kurzfristige Aufenthalte im Bundesgebiet in der Regel kein Bedürfnis der Erteilung eines *Negativattestes* besteht.

III. „*Laissez-passer*“ (§ 24 Absatz 8 KGSG)

Kulturgut, das aus dem Ausland nur für einen vorübergehenden Zeitraum von bis zu zwei Jahren nach Deutschland eingeführt wird (zum Beispiel zum Zweck des Wiederverkaufs ins Ausland, aber auch für Restaurierungs- und Forschungszwecke), wird – sofern es nicht unrechtmäßig ein- oder zuvor einmal unrechtmäßig aus Deutschland ausgeführt wurde – von den Genehmigungspflichten für die Binnenmarktausfuhr freigestellt. Somit können Werke auch unabhängig von den Voraussetzungen des § 10 Absatz 7, einem *Negativattest* nach § 14 Absatz 7 oder einer rechtsverbindlichen Rückgabepflicht nach § 73 KGSG innerhalb des Zwei-Jahres-Zeitraumes frei aus und nach Deutschland in den Binnenmarkt ein- und ausgeführt werden.

Die Regelung folgt einem Vorbild im französischen Recht und zielt ausdrücklich darauf ab, den Kunsthandelsstandort Deutschland auch für Handel mit Kulturgut aus dem Ausland attraktiver zu machen.⁸ Sofern das Kulturgut länger als zwei Jahre im Bundesgebiet verbleibt, besteht daneben die Möglichkeit des *Negativattestes* unter den dafür vorgesehenen Voraussetzungen.

IV. Besserer Schutz von Leihgaben in öffentlichen Museen und Sammlungen bei Zustimmung des Leihgebers

Sammlungen öffentlicher oder überwiegend von der öffentlichen Hand getragener Häuser – vor allem Museen, Bibliotheken und Archive – werden in Deutschland generell als „*nationales Kulturgut*“ unter Schutz gestellt (§ 6 Absatz 1 KGSG). Dies eröffnet die Möglichkeit nach EU- und internationalem Recht, die Rückgabe von Kulturgut, das aus öffentlichen Sammlungen gestohlen und in Ausland verbracht wurde, von dem jeweiligen ausländischen Staat, in dem es auftaucht, auf unions- und völkerrechtlichem Wege zu verlangen. Dieser **Rückgabeanspruch** bei Unterschützstellung als nationales Kulturgut gilt **75 Jahre** und damit deutlich **länger** als der **zivilrechtliche Anspruch**, der nach 30 Jahren verjährt. Davon kann **auch der Verleiher profitieren**: Leihgaben an solche Kulturgut bewahrenden Einrichtungen können – wenn der Verleiher dies wünscht und bei Abschluss des Leihvertrags diesem Schutz ausdrücklich zustimmt (§ 6 Absatz 2 KGSG) – für die Dauer des Leihvertrags unter Schutz gestellt werden, ohne dass es einer Eintragung bedarf. Das hat den Vorteil, dass die Leihgaben den gleichen Schutz der verbesserten Rückgabemöglichkeiten genießen, von dem die entsprechenden Kulturgut bewahrenden Einrichtungen auch profitieren. Den Rückgabeanspruch macht die Bundesrepublik Deutschland für den Eigentümer im Ausland geltend (die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) gegenüber EU-Mitgliedstaaten, das Auswärtige Amt gegenüber Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens von 1970). In diesem Rahmen kann sich der aktuelle Besitzer nicht auf gutgläubigen Erwerb des Kulturgutes berufen. Auch dies ist also eine deutliche Vereinfachung für private Sammler und Verleiher, die ihre eigentumsrechtlichen Herausgabeansprüche anderenfalls selbstständig auf dem Zivilrechtsweg im Ausland geltend machen müssen.

Im Gesetzgebungsverfahren wurde diese Regelung in der öffentlichen Diskussion, auch von einzelnen Künstlern,

teilweise grundlegend missverstanden: Es geht nicht darum, dass sich der Staat in irgendeiner Form des Kulturgutes durch diese Regelung „bemächtigen“ will, vielmehr hat es den Sinn, dass ein Gemälde als Leihgabe im Fall eines Diebstahls oder Unterschlagung mit anschließender Verbringung ins Ausland denselben Schutz genießt wie das direkt daneben hängende Werk aus der Dauerausstellung. Da eigentlich kaum nachvollziehbar ist, warum Verleiher auf diesen Schutz verzichten sollten, ist es Aufgabe der jeweiligen Kulturgut bewahrenden Einrichtung, darauf hinzuweisen, dass die Leihgabe bei mangelnder Zustimmung keinen zusätzlichen Schutz genießt.⁹

C. Fazit: Was können Museen den Verleihern raten?

Das KGSG bietet insgesamt eine Vielzahl an Möglichkeiten, um Verleihern Rechtssicherheit für ihre Leihgaben zu bieten und den Verkehr mit Kulturgut zu erleichtern. Wenn Museen von den Verleihern gefragt werden, welche Absicherung sie ihnen für ihr mögliches Exponat anbieten können, ist damit im Ergebnis Folgendes zu beachten: die rechtsverbindliche Rückgabepflicht bietet eine sehr umfassende, aber zeitlich begrenzte Absicherung von Leihgaben aus dem Ausland; dies, um die Rechte Dritter nicht unverhältnismäßig einzuschränken. Sofern der Verleiher insbesondere hinsichtlich einer etwaigen Eintragung seiner Leihgabe in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes verunsichert ist, bietet sich – speziell auf den internationalen Leihverkehr zugeschnitten – bei Leihgaben aus dem Ausland mit längerer Laufzeit die Zusicherung einer Ausnahme zur Eintragung nach § 10 Absatz 7 KGSG an. Für Leihverträge mit einer Laufzeit von bis zu zwei Jahren beinhaltet bereits die rechtsverbindliche Rückgabepflicht den verbindlichen Schutz vor Eintragung.

Sofern es sich um eine Leihgabe eines inländischen Sammlers handelt, bietet das *Negativattest* nach § 14 Absatz 7 KGSG Sicherheit vor einer Eintragung als national wertvoll. Für Kulturgut, das ein Verleiher mit Sitz im Inland bereitstellt, welches sich jedoch derzeit noch im Ausland befindet, kann ebenfalls die Erteilung eines solchen Negativattests in Betracht kommen.

Keine explizite Zusicherung der Nichteintragung, aber doch eine Befreiung von der Genehmigungspflicht für die Ausfuhr in den Europäischen Binnenmarkt bietet das sogenannte „*laissez-passer*“ in § 24 Absatz 8 KGSG.

In jedem Fall sollten die entleihenden Einrichtungen das bei einigen Verleihern entstandene Missverständnis über die Bedeutung des zusätzlichen Schutzes der Leihgabe als nationales Kulturgut für die Dauer des Leihvertrags aufklären und die Verleiher auf die Folgen eines etwaigen Verzichts auf diesen Schutz hinweisen.

Anmerkungen

- ¹ Kulturgutschutzgesetz (KGSG) vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1914).
- ² Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts, Bundestags-Drucksache 18/7456, S. 69.
- ³ Ansprechpartner können auf dem – derzeit im grundlegenden Umbau befindlichen – Internetportal zum Kulturgutschutz www.kulturgutschutz-deutschland.de gefunden werden (letzter Aufruf am 8. Dezember 2016).
- ⁴ Vgl. § 38 *Verwaltungsverfahrensgesetz* (VwVfG) und die entsprechenden Regelungen der Länder.
- ⁵ *Verordnung (EG) Nr. 116/2009* des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (ABl. L 39 vom 10.2.2009, S. 1).
- ⁶ Erst nach neuer Rechtslage sind erstmals Kriterien für die Eintragung von Kulturgut in ein Verzeichnis nationalen Kulturgutes gesetzlich festgelegt worden, vgl. § 7 Absatz 1 KGSG.
- ⁷ Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts, Bundestags-Drucksache 18/7456, S. 112 und 114; siehe dort die Erwägungen zur Einschränkung des Justizgewährleistungsanspruchs Dritter.
- ⁸ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Kultur und Medien, Bundestags-Drucksache 18/8908 (online unter: dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/089/1808908.pdf, letzter Aufruf am 8. Dezember 2016), S. 83.
- ⁹ „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“, § 6 Absatz 2 Satz 4 KGSG.

Verfasserinnen:

Dr. Isabel Tillmann

Leiterin des Referats K11 (zuletzt Referentin im Referat K 53)
bei der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien
Graurheindorfer Straße 198
53117 Bonn
Isabel.Tillmann@bkm.bund.de

Dr. Melanie List

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