



Stefan Groth, Regina F. Bendix and Achim Spiller (dir.)

Kultur als Eigentum Instrumente, Querschnitte und Fallstudie

Göttingen University Press

Der Schutz beweglicher materieller Kulturgüter auf internationaler und nationaler Ebene

Anne Splettstößer and Alper Taşdelen

Publisher: Göttingen University Press
Place of publication: Göttingen
Year of publication: 2015
Published on OpenEdition Books: 12 avril 2017
Series: Göttingen Studies in Cultural Property
Electronic EAN: 9782821875500



<http://books.openedition.org>

Electronic reference

SPLETTSTÖSSER, Anne ; TAŞDELEN, Alper. *Der Schutz beweglicher materieller Kulturgüter auf internationaler und nationaler Ebene* In: *Kultur als Eigentum: Instrumente, Querschnitte und Fallstudie* [Online]. Göttingen: Göttingen University Press, 2015 (Erstellungsdatum: 25 août 2023). Online verfügbar: <<http://books.openedition.org/gup/539>>. ISBN: 9782821875500.

Der Schutz beweglicher materieller Kulturgüter auf internationaler und nationaler Ebene

Anne Splettstößer und Alper Tasdelen

1 Einleitung

Weltweit ist Kulturgut in massivem Umfang durch Raubgrabungen, Diebstahl und illegalen Handel (*illicit traffic*) bedroht. Immer wieder wird betont, dass im Bereich des illegalen Handels der Handel mit Kulturgut nach Drogen- und Waffenschmuggel weltweit an dritter Stelle stehe.¹ Dem Schutz von Kulturgut widmen sich daher sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zahlreiche Verhandlungen und Maßnahmen. Unter dem Begriff Kulturgutschutz (auch Kulturgüterschutz) sind laut Bundesregierung „alle Maßnahmen zu verstehen, die Kulturgut vor Beschädigung, Zerstörung, Verlust und unrechtmäßiger Verbringung schützen und es erhalten“.² Die Schutzmaßnahmen lassen sich unterteilen in allgemeinen Schutz, Schutz bei bewaffneten Konflikten, Schutz gegen Abwanderung und Rückgabe von Kulturgut.³ Dabei unterscheidet man zwischen beweglichem oder unbeweglichem *materiellem* und *immateriellem* Kulturgut. So schützt das internationale UNESCO-Weltkulturerberegime materielle unbewegliche Kulturgüter weltweit (vgl. Bendix und Hauser-Schäublin in diesem Band); das nationale

¹ <http://icom.museum/programmes/fighting-illicit-traffic> (Zugriff am 10.03.2015).

² http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerKulturundMedien/kultur/kulturgutschutz/_node.html (Zugriff am 10.03.2015).

³ http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/2_Rechtsgrundlagen/2_rechtsgrundlagen_node.html (Zugriff am 10.03.2015).

Denkmalrecht schützt neben den unbeweglichen auch bewegliche materielle Kulturgüter, zum Beispiel gegen Abwanderung und unrechtmäßigen Handel. Der Fokus dieses Beitrages liegt auf den Schutzsystemen für materielle, bewegliche Kulturgüter. Einleitend wird die Bandbreite an Schutzmaßnahmen sowie die Grundlagen des Kulturgutschutzes und die Rolle von Kulturgütern zwischen Markt und Museum erläutert. Für das Schutzsystem materiell beweglicher Kulturgüter existieren sowohl auf nationaler als auf internationaler Ebene diverse Schutzinstrumente des Völkerrechts, die im zweiten Abschnitt eingeführt und diskutiert werden. Daran schließt sich ein Abschnitt über in diesem Kontext maßgebliche Akteure, deren Einflussmöglichkeiten, Motive und Interessen an.

Es existieren völkerrechtliche, EU- und nationale Instrumenten für den Kulturgutschutz. Der Anwendbarkeit von *hard laws* sind jedoch Grenzen gesetzt, auf die im Folgenden näher eingegangen wird. Zudem wurde 1978 ein UNESCO-Komitee zur Rückgabe und Restitution von Kulturgut (UNESCO *Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property to its Countries of Origin or its Restitution in case of Illicit Appropriation*; im Folgenden: IGC Return and Restitution) eingerichtet, welches im Falle der Nichtanwendbarkeit der völkerrechtlichen Konventionen und anderer Maßnahmen seinen Mitgliedsstaaten eine Verhandlungsplattform für Rückgabeforderungen hinsichtlich verlorener Kulturgüter bietet. Neben *hard laws* und dem IGC Return and Restitution gibt es ergänzend diverse *soft laws*, also rechtlich nicht verbindliche Dokumente, die den Umgang von Museen und dem Kunsthandel mit beweglichen, materiellen Kulturgütern regeln. Darunter fallen ethische Kodizes wie der UNESCO *International Code of Ethics for Dealers in Cultural Property* (1999), der ICOM *Code of Ethics for Museums* (1986, überarbeitet 2004) und diverse Selbstverpflichtungen des Kunsthandels. Dazu gehören die internationale Vereinigung CINOVA und ihr *Code of Ethics* von 2005. CINOVA repräsentiert unter anderem auch den *Bundesverband des Deutschen Kunst- und Antiquitätenhandels e.V.* (BDKA), der seine Mitglieder in seinem Verhaltenskodex dazu verpflichtet, dem illegalen Handel mit Kunst und Antiquitäten entgegenzuwirken (vgl. Anton 2010: 551–554).

Neben der Erarbeitung internationaler Konventionen hat die UNESCO auch eine Datenbank eingerichtet, in der nationale Kulturgutschutzgesetze erfasst werden (UNESCO *Database of National Cultural Heritage Laws* mit 2709 Einträgen, Stand 2014).⁴ INTERPOL betreibt ebenfalls eine Datenbank gestohlener Kulturgüter und das *Art-Loss-Register* in London ist die weltweit größte Datenbank gestohlener oder verlorener Kulturgüter mit 300 000 Einträgen, die vom Kunsthandel betrieben und intensiv genutzt wird.⁵ Das Register bescheinigt dem Anfragenden gegen Gebühr vor Verkauf, ob das fragliche Kulturgut als gestohlen registriert

⁴ <http://www.unesco.org/culture/natlaws> (Zugriff am 10.03.2015).

⁵ <http://www.artloss.com/services/loss-registration> (Zugriff am 10.03.2015).

ist. Damit existiert eine Bandbreite von Maßnahmen und Instrumenten, die auf den Kulturgutschutz ausgerichtet sind.

2 Kulturgüter zwischen Markt und Museum

Kulturgüter stehen in einem Spannungsverhältnis zwischen Handelsgütern und Museumsobjekten. Zum einen sind sie Teil eines Marktes, also veräußerlich. Die im Kunsthandel erzielten steigenden Gewinne, unter anderem von Auktionshäusern wie Christie's und Sotheby's, liegen im Milliardenbereich. Auf der anderen Seite gibt es das Verständnis von Kulturgütern als unveräußerliche Güter, die dauerhaft, etwa als Museumsobjekte, dem Handel entzogen sein und als Erbe der Menschheit auch für zukünftige Generationen bewahrt werden müssten. Dabei stehen der Zugang und das Teilen dieser Kulturgüter im Vordergrund, entgegen den Partikularinteressen einzelner Sammler, die den Zugang zu ihren Privatsammlungen reglementieren können. Wie im Ermessensspielraum der Kulturgutdefinition der UNESCO 1970 Konvention ersichtlich wird, gibt es eine Bandbreite an Auffassungen von Staaten, welche Kulturgüter als national wertvolles Staatseigentum und unveräußerlich gelten und welche Kulturgüter dem Markt zur Verfügung stehen. Dabei werden entweder ganze Kulturgutkategorien (zum Beispiel EG Verordnung Nr. 116/2009 über die Ausfuhr von Kulturgütern), einzelne und individuell identifizierbare Kulturgüter von herausragender nationaler Bedeutung (zum Beispiel Deutschland, Schweiz) oder die Gesamtheit aller Kulturgüter eines Landes inklusive noch im Boden befindlicher Archäologika durch Export- und Leihbestimmungen (zum Beispiel Mexiko, Irak, China) geschützt.

Um diesen Schutz zu ermöglichen sieht die UNESCO 1970 Konvention eine Listung nebst Beschreibung der national als unveräußerlich geltenden Kulturgüter vor, die den unterschiedlichen Kulturgutdefinitionen der Staaten gemäß gehandhabt wird. Im Falle Deutschlands sind in der „Datenbank national wertvollen Kulturguts“, betrieben von Bund und Ländern, einige tausend Kulturgüter der Bundesländer erfasst.⁶ Gehört ein Kulturgut einer staatlichen Einrichtung wie einem Museum, gilt es als Staatseigentum und ist Teil des Staatsvermögens.⁷

Die Trennung zwischen veräußerlichen und unveräußerlichen Kulturgütern erscheint zunächst klar. In der Praxis gibt es aber immer wieder auch Aufhebungen

⁶ http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/3_Datenbank/3_datenbank_node.html (Zugriff am 10.03.2015).

⁷ Um eine Kalkulation dieses Vermögens vornehmen zu können wird zunehmend auch die früher abgelehnte Taxierung von Museumsobjekten diskutiert. Für Museumsmitarbeiter widerspricht die Taxierung unveräußerlicher Objekte vielfach der Museumsethik, da der Marktwert dieser Objekte schwer bestimmbar und etwa ästhetische oder identitätsstiftende Werte nicht monetär messbar sind. Staatliche Stellen aber können, wie im Fall von Hessen und Thüringen, Museen dazu auffordern, ihr Kulturgut finanziell zu bewerten, vgl. http://www.museumsverband-thueringen.de/fileadmin/museumsverband/dokumente/Bewertung_von_mobilem_Kulturgut_MVT_HMV_2013.pdf (Zugriff am 10.03.2015).

dieser Trennung, so etwa wenn ein Objekt mit der wertsteigernd wirkenden Provenienzanzeige eines Museums in den Handel gelangt. Diese als „Entsammeln“ bezeichnete Praxis wird in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Beispielfähig sei hier der Verkauf von eigentlich unveräußerlichen Teilen des Stadtarchivs der Welt-erbestadt Stralsund an Antiquare genannt, der in der Öffentlichkeit Protest auslöste.⁸ Der Deutsche Museumsbund hat ein Positionspapier zum Sammeln und Abgeben von Museumsgut unter dem Titel „Nachhaltiges Sammeln“ veröffentlicht.⁹ Ein anderes Beispiel für die Überschreitung der Trennung zwischen veräußerlichen und unveräußerlichen Kulturgütern findet sich im illegalen Verkauf von Kulturgütern, die trotz staatlichen Schutzes vor Veräußerung gehandelt werden.

3 Nationale Gesetze und internationale Konventionen

Das völkerrechtliche Kulturgüterregime hat sich im Laufe der letzten ca. 100 Jahre etappenweise entwickelt; seinen Ursprung hat es im Kriegsrecht. Das Erbeuten gegnerischen Eigentums war lange Zeit eine Selbstverständlichkeit. Ende des 19. Jahrhunderts kam aber allmählich der Gedanke auf, dass Kulturgüter besonders schützenswerte Objekte seien. Die ersten Staaten erließen Gesetze zum Schutz ihrer Kulturgüter (Stamatoudi 2011: 31). Dies spiegelte sich dann alsbald auf völkerrechtlicher Ebene wieder. In die Haager Konventionen (1899 und 1907), die eigentlich Regeln zur Kriegsführung enthalten, wurden eigentums- und (damit) kulturgüterschützende Vorschriften aufgenommen.

Auch der Völkerbund strebte an, ein globales völkerrechtlich verbindliches Abkommen zum Schutz von Kulturgütern zu erarbeiten. Diesen Bestrebungen wurde allerdings durch den Ausbruch des Zweiten Weltkriegs ein Ende gesetzt (UNESCO 1962: 3). Die enorme Zerstörung, die dieser mit sich brachte, verdeutlichte den Kriegsparteien, aber auch der restlichen Staatengemeinschaft noch einmal die Schutzbedürftigkeit von Kulturgütern, sodass im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg die bis heute von 126 Staaten ratifizierte Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten von 1954 erarbeitet wurde.¹⁰ Der Konvention folgend stellt Schaden an Kulturgut einen Schaden für das kulturelle Erbe der ganzen Menschheit dar. Daraus wird abgeleitet, dass der internationalen Kooperation beim Schutz, bei der Bewahrung und bei der Respektierung

⁸ Frankfurter Rundschau: Stralsund verschleudert sein Erbe. Online verfügbar unter <http://www.fr-online.de/kultur/archiv-stralsund-verschleudert-sein-erbe,1472786,20843730.html> (Zugriff am 10.03.2015). Der Protest führte zur Rückabwicklung des Verkaufs, die Bücher sind nun wieder Eigentum der Stadt.

⁹ DMB 2010 Nachhaltiges Sammeln. Ein Positionspapier zum Sammeln und Abgeben von Museumsgut. Online verfügbar unter <http://www.bundesverband-ethnologie.de/kunde/assoc/15/pdfs/Nachhaltiges-Sammeln-Voelkerkundemusee-Rein-2010.pdf> (Zugriff am 10.03.2015).

¹⁰ <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13637&language=E> (Zugriff am 12.03.2015).

von Kulturgut eine zentrale Rolle zukommt. Kulturgut wird dabei wie folgt definiert:

movable or immovable property of great importance to the cultural heritage of every people, such as monuments of architecture, art or history, whether religious or secular; archaeological sites; groups of buildings which, as a whole, are of historical or artistic interest; works of art; manuscripts, books and other objects of artistic, historical or archaeological interest; as well as scientific collections and important collections of books or archives or of reproductions of the property defined above; (Article 1 (a) of the 1954 Hague Convention)

Die Haager Konvention kann zu Recht als Meilenstein in der Entwicklung des Kulturgüterschutzes gesehen werden, da sie nicht nur der erste globale völkerrechtliche Vertrag ist, der explizit dem Schutz von Kulturgütern gewidmet ist, sondern auch den kulturellen Nationalismus aufgibt. Dabei handelt es sich um den Standpunkt, dass Kulturgüter alleine einem spezifischen Staat zuzuordnen sind und kein gemeinsames Erbe der ganzen Menschheit darstellen. Die Vertragsparteien verpflichten sich gemäß der Haager Konvention von 1954, das auf ihrem eigenen oder auf dem Hoheitsgebiet anderer Vertragsparteien befindliche Kulturgut zu respektieren. Sie unterlassen es, dieses Gut, die zu seinem Schutz bestimmten Einrichtungen und die unmittelbare Umgebung für Zwecke zu benutzen, die es im Falle bewaffneter Konflikte der Vernichtung oder Beschädigung aussetzen könnten. Zudem nehmen sie von allen gegen dieses Gut gerichteten feindseligen Handlungen Abstand (Art. 4 Abs. 1). Von diesen Pflichten sind sie jedoch entbunden, wenn die militärische Notwendigkeit dies zwingend erfordert (Art. 4 Abs. 2).

Während die Konvention selbst sich hauptsächlich mit dem Schutz von Kulturgut beschäftigt und die Wegnahme nur am Rande in Art. 4 Abs. 3 durch ein generelles Plünderungsverbot regelt, überlässt es Fragen der Verhinderung der Verschleppung und der Sicherstellung der Rückführung seinem ersten Protokoll, das zeitgleich verabschiedet wurde. Dieses regelt unter anderem, dass jede Vertragspartei sich verpflichtet, bei Beendigung der Feindseligkeiten auf ihrem Gebiet befindliches Kulturgut den zuständigen Behörden des früher besetzten Gebiets zurückzugeben, sofern dieses Gut unter Verletzung eines im Protokoll niedergelegten Grundsatzes ausgeführt worden ist. Ferner darf hiernach in keinem Fall solches Gut für Reparationszwecke zurückgehalten werden (Art. 3 S. 2).

Während die Staaten im Bereich der Erarbeitung von völkerrechtlichen Verträgen zum Kulturgüterschutz in Kriegszeiten am selben Strang zogen, da sie gemeinsame Interessen verbanden, zeichnete sich in einem anderen Bereich ein abweichendes Bild. Bei der Frage der Rückführung von in Friedenszeiten verbrachten Kulturgütern war die Interessenlage der Staaten nicht mehr so parallel ausgerichtet. Als Ende der 1960er Jahre Mexiko und Peru die UNESCO anriefen, eine Konvention zum Schutz von Kulturgütern vor Abfluss in Friedenszeiten und zur Regelung der Rückführungsfrage zu erarbeiten (Thorn 2005: 58), haben sich schnell zwei Lager gebildet. Gegenüber stehen sich zum einen die sogenannten

Herkunftsländer, meist Staaten des Globalen Südens, deren Kulturgüter durch Raubgrabungen sowie illegale Ausfuhren in Gefahr sind und die sich deshalb für einen umfänglichen Schutz sowie eine umfassende Rückgabepflicht aussprechen, und auf der anderen Seite die sogenannten Marktstaaten, also meist Staaten des Globalen Nordens, in denen sich die Abnehmer wie Sammler und Museen befinden (von Schorlemer 1992: 428-437). Letztere sprechen sich folgerichtig für einen weitestgehenden Schutz des freien Handels aus. Das bis heute von 127 Staaten ratifizierte UNESCO *Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut* spiegelt daher weitestgehend einen Kompromiss zwischen diesen beiden Positionen wieder.¹¹ In der Konvention spiegelt sich die Kulturgutdefinition der Haager 1954 Konvention wieder. Darüber hinaus wird hier die Rolle eines jeden Staates bei der Bestimmung von Kulturgut deutlich:

For the purposes of this Convention, the term “cultural property” means property which, on religious or secular grounds, is specifically designated by each State as being of importance for archaeology, prehistory, history, literature, art or science [...]. (1970 UNESCO Convention)

Diese weitgefasste Definition soll die Dynamik des Kulturgutbegriffes erhalten und jedem Vertragsstaat die Möglichkeit geben, sein nationales Kulturgutverständnis zum Tragen zu bringen (Rietschel 2009).

Dieses erste globale Abkommen für Friedenszeiten enthält zwar für jeden Vertragsstaat die Pflicht, auf Ersuchen des Ursprungsstaats geeignete Maßnahmen zur Wiedererlangung und Rückgabe von Kulturgut zu ergreifen, allerdings ist diese Pflicht in mehrfacher Weise eingeschränkt. Zunächst einmal betrifft sie nur Kulturgüter, die aus einem Museum oder einem religiösen oder weltlichen öffentlichen Baudenkmal in einem anderen Vertragsstaat gestohlen worden sind. Ferner muss der ersuchende Staat einem gutgläubigen Erwerber oder einer Person mit einem gültigen Rechtsanspruch an dem Gut eine angemessene Entschädigung zahlen. Darüber hinaus trifft den ersuchenden Staat eine Nachweispflicht bezüglich seines Anspruchs und er muss alle Kosten im Zusammenhang mit der Rückgabe und Zustellung des Kulturguts tragen (Art. 7 (b) (ii)). Ein weiterer Kritikpunkt am Abkommen ist seine fehlende Rückwirkung (O’Keefe 2007: 27).

Da die UNESCO-Konvention von 1970 ferner einen rein öffentlich-rechtlichen Charakter hat, also nur das Verhältnis von Staaten regelt, wurde schnell auch das Bedürfnis für einen Vertrag mit privatrechtlichem Charakter ersichtlich. Mit der Erarbeitung dieses Abkommens hat die UNESCO UNIDROIT (*Institut international pour l’unification du droit; International Institute for the Unification of Private Law*) beauftragt (UNIDROIT 1986). Die Konvention über gestohlene oder rechtswidrig ausgeführte Kulturgüter wurde als Resultat dieses Auftrags 1995 verabschiedet (im Folgenden: UNIDROIT 1995 Konvention). Diese ergänzt nicht

¹¹ <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13039&language=E> (Zugriff am 12.03.2015).

nur die UNESCO-Konvention von 1970 um privatrechtliche Aspekte, es hat auch eine allgemeine und unbedingte Rückgabepflicht für gestohlene Kulturgüter eingeführt (Art. 3 Abs. 1). Eine weitere wichtige Errungenschaft der UNIDROIT-Konvention war die Definition der Gutgläubigkeit (Art. 4 Abs. 4), die den Inhaber des Kulturguts zur Forderung einer Entschädigung berechtigt. Kritisiert wird allerdings, dass auch sie keine Rückwirkung entfaltet, wie dies von den Herkunftsländern erhofft worden war, damit sie die bereits vor Inkrafttreten außer Landes gebrachten Kulturgüter zurückerlangen können (Raschèr 2000: 74).

Wie viel weniger Rückhalt – im Vergleich zum Kulturgüterschutz – die Rückführung von Kulturgütern in der Staatengemeinschaft hat, wird unter anderem auch dadurch deutlich, dass bis heute nur 36 Staaten die UNIDROIT 1995 Konvention ratifiziert haben.¹² Vor allem die zentralen Marktstaaten sind nach wie vor sehr zurückhaltend, was die Ratifikation des Abkommens betrifft.

Das internationale Regime bezüglich beweglicher Kulturgüter wurde weiter abgerundet durch die Annahme der UNESCO Konvention zum Schutz von Kulturerbe unter Wasser von 2001. Insbesondere verpflichtet es Vertragsparteien dazu, sicherzustellen, dass Kulturgut, welches illegal ausgehoben wurde, nicht in ihr Territorium gelangt und dass mit solchem Kulturgut nicht gehandelt wird (Art. 14).

Zu den multilateralen Abkommen kamen alsbald auch bilaterale Abkommen hinzu, die sich mit dem Schutz von Kulturgütern beziehungsweise mit Fragen der Rückgabe beschäftigten. Hier können beispielhaft das Abkommen zwischen Thailand und Kambodscha¹³ genannt werden oder aber auch diverse andere zwischenstaatliche Verträge wie zwischen den USA und China oder Peru.¹⁴

Die Entwicklung auf internationaler Ebene spiegelte sich aber auch schnell auf EU- beziehungsweise nationaler Ebene wieder. Auf EU-Ebene gibt es zwei spezifisch kulturgüterrelevante Rechtsakte. Der eine ist die EG-Verordnung Nr. 116/2009 über die Ausfuhr von Kulturgütern und der andere die Richtlinie 93/7/EWG über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates gebrachten Kulturgütern. Die Verordnung bestimmt, dass Kulturgüter, deren Abwanderung aus der EU und damit auch aus Deutschland einen wesentlichen Verlust für den europäischen und nationalen Kulturbesitz bedeuten würde, besonderen Ausfuhrbestimmungen unterliegen. Die Ausfuhr darf nur mit einer Genehmigung erfolgen (Art. 2). Die Verordnung ist auch strafbewehrt, wobei die Sanktionen von den Mitgliedsstaaten festzulegen sind (Art. 9).

¹² <http://www.unidroit.org/instruments/cultural-property/1995-convention> (Zugriff am 12.03.2015).

¹³ Zugriff über http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/cambodia/cambodia_agreement_thailand_engtno.pdf (Zugriff am 12.03.2015).

¹⁴ Eine Liste der von den USA unterzeichneten entsprechenden Übereinkommen findet sich etwa auf: <http://eca.state.gov/cultural-heritage-center/cultural-property-protection/bilateral-agreements> (Zugriff am 12.03.2015).

Die Richtlinie hingegen regelt Fragen der Rückgabe. Sie bestimmt, dass Kulturgüter, die als nationales Kulturgut von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert eingestuft sind und die einer der aufgelisteten Kategorien unterfallen oder Bestandteil öffentlicher Sammlungen sind und zum Inventar der Museen, Archive und Bibliotheken beziehungsweise kirchlicher Einrichtungen zählen, zurückzugeben sind, falls sie nach Inkrafttreten der Richtlinie unrechtmäßig aus dem Staatsgebiet eines Mitgliedsstaates verbracht wurden (Art. 1 & 2). Aber auch sie sieht eine Entschädigung des gutgläubigen Inhabers vor (Art. 9). Eine Neuerung stellt die Möglichkeit der nachträglichen Listung als nationales Kulturgut dar, die es Mitgliedsstaaten ermöglicht, auch nach der unrechtmäßigen Verbringung noch Kulturgüter in ihre Listen aufzunehmen (Art. 1 Abs. 1).

Die Dichotomie zwischen Abwanderungsschutz und Regeln zur Rückführung – wie sie im Völker- und Europarecht zu finden ist – durchzieht auch das deutsche Recht. Zum einen gibt es in Deutschland das *Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung* (KultgSchG) von 1955 und zum anderen das *Kulturgüterrückgabegesetz* (KultGüRückG). Wie der Name schon zeigt, befasst sich das KultgSchG mit Fragen von Kulturgut, dessen Abwanderung aus der Bundesrepublik einen wesentlichen Verlust für den deutschen Kulturbesitz bedeuten würde (§ 1 Abs. 1). Die Ausfuhr von Kulturgut, welches im Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragen ist, bedarf daher einer Genehmigung (§ 1 Abs. 4). Beachtlich ist, dass das Gesetz nicht nur strafbewehrt ist, sondern bereits den Versuch der Ausfuhr unter Strafe stellt (§ 16).

Das KultGüRückG hingegen trifft Regelungen bezüglich der Rückgabe von Kulturgütern. Aus juristischer Perspektive interessant hierbei ist, dass es – wie sich aus dem offiziellen Titel des Gesetzes ergibt – sowohl der Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG als auch der Ausführung des UNESCO-Übereinkommens von 1970 dient, der Deutschland erst Ende 2007 beigetreten ist. Entsprechend sind die Abschnitte zur Geltendmachung des Rückgabeanspruchs für geschütztes deutsches Kulturgut, zu den Rückgabeansprüchen anderer Staaten sowie zu den Vorschriften zum Schutz von bedeutendem Kulturgut anderer Staaten jeweils unterteilt in rein EU-interne Verhältnisse und Fälle, in denen Drittstaaten beteiligt sind.

Mit Blick auf das KultGüRückG lassen sich drei zentrale Kritikpunkte ausmachen, die von Herkunftsstaaten, Juristen und NGOs vorgebracht werden (zur Implementierung des KultGüRückG am Beispiel einer präkolumbischen Sammlung siehe Splettstößer in Vorbereitung). Zunächst werden die aufgeführten Fristen als zu kurz erachtet. Der Rückgabeanspruch verjährt ein Jahr nach dem Zeitpunkt, an dem die Behörden des ersuchenden Staates von dem Ort der Belegenheit und der Person des Rückgabeschuldners Kenntnis erlangen (§ 11 Abs. 1), was angesichts von Sprachbarrieren und der Erfordernis der Verifikation der Echtheit der Objekte bedenklich ist (Bundesregierung 2013: 65). Ferner müssen Staaten innerhalb von drei Monaten bereits die Rückgabeklage erheben (§ 13 Abs. 2). Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund als problematisch, dass Staaten in ihrem Verhältnis untereinander vor der Einleitung von rechtlichen Schritten

grundsätzlich erst alle diplomatischen Möglichkeiten ausschöpfen, was sich in aller Regel als sehr zeitintensiv erweist. Ferner ist Voraussetzung für eine Rückgabe, dass die jeweiligen Objekte als „besonders bedeutsam bezeichnet“ worden sind. Dies setzt voraus, dass sie individuell identifizierbar von einem anderen Vertragsstaat in ein Verzeichnis des bedeutenden öffentlichen und privaten Kulturgutes aufgenommen worden sind. Zudem muss das Verzeichnis im Bundesgebiet ohne unzumutbare Hindernisse öffentlich zugänglich sein (§ 6 Abs. 2 S. 2). Bis heute konnte kein ersuchender Staat dieser Nachweispflicht nachkommen, da zum einen viele Staaten Kulturgüter nicht individuell auflisten, sondern alles Kulturgut zum Staatseigentum erklären und zum anderen die deutschen Gerichte verlangen, dass diese Listen in Deutschland zugänglich sein müssen (Bundesregierung 2013: 62-63).

4 Akteure im Kulturgutschutz

Auf internationaler Ebene sind unter anderem Institutionen wie UNESCO, INTERPOL, die *World Customs Organisation* (WCO) und die mit der UNESCO assoziierte NGO *International Council of Museums* (ICOM) treibende Kräfte im weltweiten Kulturgutschutz. In beratender Funktion für UNESCO und UNIDROIT nahm ICOM etwa an der Entwicklung der beiden internationalen Konventionen zum Kulturgutschutz, der UNESCO 1970 Konvention und UNIDROIT 1995 Konvention, teil. ICOM betreibt in seinen 114 Nationalkomitees Lobbyarbeit für die Ratifikation der Konventionen, da die Ansicht vertreten wird, dass der Kulturgüterschutz umso effektiver ist, je mehr Staaten unterzeichnen. Darüber hinaus publizierte ICOM bislang 13 Rote Listen mit Abbildungen gefährdeter Kulturgüter zum Beispiel aus Afrika, Lateinamerika oder aktuell Syrien, die schon in einigen Fällen zu Sicherstellung von Kulturgütern geführt haben.¹⁵ Auch werden von ICOM im Rahmen von Aufklärungsmaßnahmen weltweit Workshops zu *illicit traffic* veranstaltet, um Museumsmitarbeiter, die Polizei und den Zoll zu unterrichten. Dabei kooperiert ICOM eng mit INTERPOL und der WCO, die 2000 gemeinsam ein *Official Cooperation Agreement* unterzeichneten. Auch im Bereich der Rückgabeforderungen illegal erworbener Kulturgüter ist ICOM aktiv. Im Rahmen des *Art & Cultural Heritage Mediation Programmes* in Kooperation mit der WIPO wird Mediation als Lösung in Rückgabefällen propagiert. Bis dato wurden aber im Rahmen des Programms noch keine Fälle verhandelt. Bei der Rückgabeforderung der Makonde-Maske aber spielte ICOM eine wichtige Vermittlerrolle. Diese Maske wurde 1984 aus dem Nationalmuseum in Dar es Salaam entwendet und 1990 im Musée Barbier-Mueller in Genf wiederentdeckt. Nach 20jährigen Verhandlungen kam es 2010 dann zur Rückführung der Makonde-Maske von der Schweiz nach

¹⁵ ICOM Red List. Electronic document, <http://icom.museum/programmes/fighting-illicit-traffic/red-list> (Zugriff am 10.03.2015).

Tansania, wobei ICOMs Rolle zentral für das Gelingen der Schenkung war (Hauser-Schäublin 2013).

Weiterhin arbeitet ICOM finanziert durch EU-Mittel am Aufbau der Plattform *International Observatory on Illicit Traffic in Cultural Goods* mit dem Ziel, die internationale Zusammenarbeit im Bereich *illicit traffic* mittels Austausch und Dialog zu stärken. Die UNESCO kooperiert im Kampf gegen *illicit traffic* von Kulturgut mit einer Vielzahl von Partnern wie der EU, zwischenstaatlichen Organisationen (IGOs), NGOs, Spezialeinheiten der Polizei und Forschungsinstituten.¹⁶ Im Rahmen des UNESCO *IGC Return and Restitution* wurden seit 1978 acht Rückgabeersuchen verhandelt (siehe Hauser-Schäublin 2013).

Auf nationaler Ebene am Beispiel Deutschlands sind auf Bundesebene als Zentralstelle die Beauftragte für Kultur und Medien (BKM) und auf Landesebene 16 Zentralstellen benannt, die sich mit Fragen des Kulturgutschutzes befassen. Im Leihverkehr erteilen Bund und Länder je nach Anfrage eine „Rechtsverbindliche Rückgabezusage“ für ausländisches Kulturgut, welches im Rahmen von Ausstellungen ausgeliehen wird. Die Aufgabe der BKM, Referat K 42 „Schutz, Erhalt und Rückführung von Kulturgut“ in Bonn und der Länder ist, je nach Anfrage, das Erteilen von Genehmigungen zur Ein- und Ausfuhr national wertvollen Kulturgutes. Weiterhin fördert die BKM diverse Projekte zum Kulturguterhalt wie das Rathgen-Forschungslabor der Stiftung Preußischer Kulturbesitz oder den Deutschen Spiegelausschuss CEN/TC 346 zum europäischen Normierungsvorhaben „*Conservation of Cultural Property*“. Die BKM ist per KultGüRückG dazu verpflichtet, ein Verzeichnis aller wertvollen Kulturgüter aller UNESCO 1970 Konvention Vertragsstaaten zu erstellen. Die Durchführbarkeit dieses Vorhabens wird allerdings in einem Bericht der Bundesregierung angezweifelt (Bundesregierung 2013). Gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt bearbeitet die BKM ferner Rückgabeforderungen von Nicht-EU-Vertragsstaaten der UNESCO 1970 Konvention auf diplomatischer Ebene.

In der Debatte um angemessenen Kulturgutschutz in der BRD treten zwei Lobby-Organisationen hervor. Zum einen argumentiert die Kunsthandelslobby für die Stärkung des Kunsthandels in Verbänden wie dem BDKA, zum anderen wird der Handel mit Kulturgütern kritisch beurteilt von vielen Archäologen, die sich unter anderem in Fachverbänden wie der *Deutschen Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte e.V.* (DGUF) zusammengeschlossen haben. Das Kulturgüterrückgabegesetz der BRD von 2008 ist als Kompromiss zwischen diesen beiden Lobbys zu sehen.

In allen erwähnten Gremien und Konventionen stehen Staatsinteressen im Vordergrund. Allein die UNIDROIT 1995 Konvention bietet Raum für privatrechtliche Forderungen im Bereich der Rückgabeforderungen, die es auch Individuen (zum Beispiel lokalen Gruppen oder indigenen Gemeinschaften) ermöglichen

¹⁶ <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/partnerships> (Zugriff am 10.03.2015).

würde, Forderungen zu stellen oder divergierende Kulturgüterverständnisse einzu- bringen. Der jeweilige Staat ratifiziert die Konventionen und setzt sie gemäß seinen Vorstellungen um, wobei die Möglichkeiten zur zivilgesellschaftlichen Partizipation dabei variieren. Oft fühlen sich lokale und/oder indigene Gruppen oder Interessenvertreter nicht von diesen staatlichen Vorstellungen repräsentiert. Im Falle der Implementierung der UNESCO 1970 Konvention in der BRD aber nahmen 2006 ausgewählte Vertreter von Interessenverbänden und Lobbys wie dem Kunsthandel und der Archäologie am Ausschuss für Kultur und Medien teil, der den Gesetzesentwurf diskutierte und machten so ihren Einfluss, wenn auch in begrenztem Maße, geltend (Splettstößer in Vorbereitung).

Eng verknüpft mit dem Thema des Kulturgüterschutzes sind Eigentumsrechte, welche die Beziehungen und das Handeln zwischen Personen regeln. Dieses Bündel von Rechten und Berechtigungen regelt gegenwärtig primär Staatsinteressen an Eigentum von Kulturgütern. Dabei gelten Kulturgüter für Staaten als eine besonders schützenswerte Güterkategorie, deren ökonomischer Wert (zum Beispiel als Teil des Staatsvermögens) hinter intrinsischen Werten wie der Bedeutung von Kulturgut als Teil einer nationalen Identität und als zu bewahrendem Erbe der Menschheit zurücktritt. Der Schutz der Integrität von Kulturgut steht im Vordergrund. Dabei werden Kulturgüter auch als Botschafter einer Nation gesehen, die Völkerverständigung und Dialog bis hin zu Frieden gewährleisten. Für den Kunsthandel allerdings steht neben ästhetischen Kriterien durchaus der ökonomische Wert von Kulturgütern im Vordergrund.

Lokale Gruppen oder Indigene, die Eigentumsansprüche an Kulturgüter stellen, die zuweilen den Staatsansprüchen zuwiderlaufen, berufen sich unter anderem auch auf Menschenrechte (Groth und May in diesem Band) und führen an, dass es ein Menschenrecht auf Zugang zu Kulturgut gebe (siehe Coombe 2012; Groth und Döpking in diesem Band).

5 Fazit

Im Laufe des letzten Jahrhunderts hat sich ein komplexes Netz aus internationalen, europäischen und nationalen Regelungen entwickelt, die dem Kulturgüterschutz, inklusive der Klärung der Frage der Rückführung von Kulturgütern dienen. Ergänzt werden diese verbindlichen Regelungen durch diverse *soft laws*. Dabei standen die verschiedenen Ebenen immer in einem regen Wechselverhältnis. Während zunächst die internationale Ebene die Entwicklung der nationalen Gesetzgebung aufgriff, hat sich dieses Verhältnis weitestgehend umgekehrt; heute ist die Entwicklung des Kulturgüterschutzes vorwiegend international geprägt. Auf internationalen Konferenzen, aber auch durch Nichtregierungsorganisationen werden mehr oder weniger rechtlich verbindliche Regulierungen getroffen, die in die nationalen Rechtsordnungen hineinwirken.

Nationalstaaten spielen hierbei aber nach wie vor die zentrale Rolle. Nur mit ihrer Mitwirkung können rechtlich verbindliche Regeln erlassen werden. Dabei hat sich gezeigt, dass die Entwicklung des Kulturgüterschutzregimes keinesfalls ein kontinuierlicher Vorgang ist. Insbesondere einschneidende Ereignisse, wie etwa der Zweite Weltkrieg, aber auch der Unmut einiger Staaten über Aspekte des gegenwärtigen Regimes haben die Staatengemeinschaft bewegt, die Regeln zum Schutz von Kulturgütern schrittweise weiterzuentwickeln.

Dabei sind die Schutzregelungen für nationales, „eigenes“ Kulturgut in Kriegszeiten am weitesten entwickelt und weisen die umfassendste Regulierungsdichte auf. Auch der Abwanderungsschutz zum Beispiel deutschen Kulturguts ist weitestgehend reguliert worden. Mit Blick auf die Normierung der Rückführung von „fremden“ Kulturgütern anderer Staaten, v.a. des Globalen Südens, kann hingegen gesagt werden, dass die Regulierungsdichte deutlich dahinter bleibt. Dabei lassen die Regeln den Staaten, meist des Globalen Nordens, viel mehr Spielraum bei der Umsetzung und erlauben es ihnen – anders als die Regelungen zum Schutz von Kulturgütern – Bedingungen an das Rückführungsgesuch zu stellen, wie etwa die Pflicht zur Entschädigung des gutgläubigen Erwerbers.

Die Entwicklung im Bereich des Kulturgüterschutzes ist, insbesondere im Bereich der Rückführung von Kulturgut, nach wie vor in Bewegung. Jedes Mal, wenn der Bedarf für weitere Regelungen offenkundig wird, trifft sich die Staatengemeinschaft, um über entsprechende Normierungen zu verhandeln, wie zuletzt im Sommer 2013 bei der UNESCO in Paris anlässlich des *Extraordinary Meeting of the States Parties of the 1970 Convention*, um ein neues *Subsidiary Committee* einzuberufen (siehe Tasdelen in diesem Band). Die bereits erarbeiteten Abkommen sowie das *soft law* mit seiner ethisch-moralischen Dimension führen zu einem Sinneswandel der beteiligten Staaten und öffnen den Weg für weiterreichende Regeln. Mit der Verhandlung eines jeden neuen Abkommens verschieben sich die Grenzen des Möglichen. So sind Aspekte, die den meisten Marktstaaten zur Zeit des Abschlusses der UNESCO 1970 Konvention zu weit gingen, aufgrund dieses Sinneswandels heute schon gängige Praxis. Nichtsdestoweniger gestaltet sich die (Fort-)Entwicklung des Kulturgüterschutzregimes als ein zähes Unterfangen, das beständig, aber nur schrittweise voranschreitet.

Literatur

Anton, Michael

2010 Zivilrecht. Guter Glaube im internationalen Kunsthandel. Handbuch Kulturgüterschutz und Kunstrestitutionsrecht. Berlin: Walter de Gruyter.

Bundesregierung

2013 Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland. Online verfügbar unter http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2013-04-24-bericht-kulturgutschutz.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Zugriff am 04.02.2014).

- Coombe, Rosemary J. mit Joseph F. Turcotte
2012 Indigenous Cultural Heritage in Development and Trade: Perspectives from the Dynamics of Cultural Heritage Law and Policy. *In* International Trade in Indigenous Cultural Heritage. Legal and Policy issues. Christoph B. Graber, Karolina Kuprecht und Jessica C. Lai (Hrsg.), 272–305. Cheltenham: Elgar.
- Hauser-Schäublin, Brigitta
2013 Entangled in Artefacts: Governing Diverging Claims and Rights to Cultural Objects at UNESCO. *In* The Gloss of Harmony. The Politics of Policy-Making in Multilateral Organisations. Birgit Müller (Hrsg.), 154–174. London: Pluto Press.
- O’Keefe, Patrick
2007 Commentary on the 1970 UNESCO Convention.. Leicester: AnchorPrint.
- Raschèr, Andrea F.G.
2000 Kulturgüterschutz und Globalisierung: UNESCO-Konvention 1970 – UNIDROIT-Konvention 1995 – EG-Verordnung 3911/92 – EG-Richtlinie 93/7 – Schweizerisches Recht. Zürich: Schulthess.
- Rietschel, Solveig
2009 Internationale Vorgaben zum Kulturgüterschutz und ihre Umsetzung in Deutschland. Das KGÜAG: Meilenstein oder fauler Kompromiss in der Geschichte des deutschen Kulturgüterschutzes? Berlin: de Gruyter Recht.
- von Schorlemer, Sabine
1992 Internationaler Kulturgüterschutz. Ansätze zur Prävention im Frieden sowie im bewaffneten Konflikt. Berlin: Duncker & Humblot.
- Splettstößer, Anne
in Vorbereitung Pre-Columbian Heritage in Contestation: The Implementation of the UNESCO Convention 1970 on Trial in Germany.
- Stamatoudi, Irini A.
2011 Cultural Property Law and Restitution. A Commentary to International Conventions and European Union Law. Northampton: Edward Elgar.
- Thorn, Bettina
2005 Internationaler Kulturgüterschutz nach der UNIDROIT-Konvention. Berlin: De Gruyter Recht.
- UNESCO
1954 Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict with Regulations for the Execution of the Convention 1954. Online verfügbar unter http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (Zugriff am 04.02.2014).
- 1954 Haager Konvention für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten. Online verfügbar unter http://www.skr.ch/fileadmin/skr/pdfs/Grundlagentexte/Chartas_und_Konventionen/Konvention_von_den_Haag_1954_de_Kulturgut_im_Krieg.pdf (Zugriff am 06.02.2014).
- 1962 Document CUA/115. Technical and Legal Aspects of the Preparation of International Regulations to Prevent the Illicit Export, Import and Sale of Cultural Property.
- 1970 Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property 1970. Online verfügbar unter

http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13039&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (Zugriff am 4.2.2014).

UNIDROIT

1986 Study LXX – Doc. 1: The Protection of Cultural Property – Study Request by UNESCO from UNIDROIT concerning the international protection of cultural property in the light in particular of the UNIDROIT Draft Convention providing a Uniform Law on the Acquisition in Good Faith of Corporeal Movables of 1974 and of the UNESCO Convention of 1970 on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property. Online verfügbar unter <http://www.unidroit.org/english/documents/1986/study70/s-70-01-e.pdf> (Zugriff am 4.2.2014).