

ZfZ-Themen

Eine neue Kulturgutschutz-Verordnung

Reinhart Rüsken, Berlin^{*)}

I. Einleitung: Rechtlicher Rahmen und Motivation der Gesetzgebung

Die Europäische Union hat eine Verordnung (EU) 2019/880 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern¹⁾ (im Folgenden auch nur: VO) erlassen. Sie ist seit Ende Juni 2019 in Kraft und gilt seit diesem Zeitpunkt, d.h. sie ist – allerdings vorbehaltlich weitreichender Einschränkungen (dazu unten S. 7) – anzuwenden. Sie enthält Vorschriften für den Handel mit „Kulturgütern“ im Verkehr mit Drittländern, mit deren Hilfe ein wirksamer Schutz vor illegalem Handel sowie dem Verlust oder der Zerstörung von Kulturgütern geschaffen werden soll. Die Union will damit der „Erhaltung des kulturellen Erbes der Menschheit“ dienen; sie will mit der Verordnung zugleich Terrorismusfinanzierung und Geldwäsche durch den Verkauf von geraubten Kulturgütern an Abnehmer in der Union verhindern, wobei dahin stehen mag, ob diese Begründung in erster Linie dazu dient, die politische Akzeptanz der Regelung zu erhöhen, oder die Verordnung auf eine reale Bedrohung durch den Handel mit Kulturgütern antwortet.

Als Triebfeder für den Erlass der Verordnung wird jedenfalls die Beobachtung angeführt²⁾, dass die Ausplünderung archäologischer Stätten gewerbsmäßige Ausmaße angenommen habe, besonders in Drittländern, die von bewaffneten Konflikten betroffen sind, und deren Kulturgüter durch terroristische oder andere kriminelle Organisationen illegal gehandelt würden. Der illegale Handel mit Kulturgütern trage in vielen Fällen zu einer aufgezwungenen kulturellen Homogenisierung oder zum aufgezwungenen Verlust von kultureller Identität bei, während die Plünderung von Kulturgütern unter anderem zur Desintegration von Kulturen führe. Solange der Handel mit Kulturgütern aus illegalen Ausgrabungen lukrativ und gewinnbringend sei und keine nennenswerten Risiken berge, werde es auch Raubgrabungen und Plünderungen geben. Die Nachfrage nach dem Erwerb von Kulturgütern sei auf dem internationalen Markt hoch. Es gebe für diese Güter eine Schattenwirtschaft.

Die Verordnung 2019/880 wird im auf EU-Ebene bestehenden System des Schutzes von Kulturgütern durch mehrere andere Instrumente und Initiativen ergänzt.

An erster Stelle ist die Richtlinie 2014/60/EU über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats in einen anderen Mitgliedstaat verbrachten Kulturgütern³⁾ zu nennen. Diese Richtlinie regelt die Rückgabe kultureller Gegenstände, die von einem Mitgliedstaat als nationales Kulturgut von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert eingestuft wurden. Zu diesem Zweck sollen die zentralen Stellen, die in den Mitgliedstaaten für

die Richtlinie zuständig sind, zusammenarbeiten und über das Binnenmarktinformationssystem („IMI“) Informationen über unrechtmäßig verbrachte Kulturgüter austauschen.

Die *Ausfuhr* von Kulturgütern aus der Union ist durch die Verordnung (EG) 116/2009⁴⁾ schon länger reglementiert. Ein noch viel längere Tradition hat der Kulturgutschutz in Deutschland. Bereits 1919 hatte die Reichsregierung eine Verordnung über die Ausfuhr von Kunstwerken⁵⁾ erlassen, die – mit späteren Änderungen – bis zum Erlass des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung⁶⁾ von 1955 gegolten hat. Dieses errichtete in den Ländern ein – mit zum Schluss nur rund 2700 Eintragungen sparsam bestücktes – Verzeichnis über „national wertvolles Kulturgut“, dessen Ausfuhr einer Genehmigung des Bundesministers des Innern bedurfte. Dieses Gesetz ist inzwischen durch das Kulturgutschutzgesetz (KGSG)⁷⁾ abgelöst worden, das auch einige Vorschriften betreffend die Einfuhr von Kulturgut enthält (§§ 28 bis 30, § 32) und – wenig abgestimmt – neben der Verordnung 2019/880 steht, vor allem aber die Ausfuhr („Schutz des Kulturguts vor Abwanderung“) und die Rückgabe von unrechtmäßig ein- oder ausgeführtem Kulturgut regelt.

Auf der Ebene des Völker(vertrags)rechts sind als einschlägig zu nennen insbesondere die Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten,⁸⁾ das Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut⁹⁾ sowie das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt.¹⁰⁾

*) Der Autor ist of counsel der Partnerschaft von Rechtsanwälten Blomstein in Berlin.

1) Verordnung (EU) 2019/880 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.4.2019 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern, ABl. 2019 Nr. L 151 v. 7.6.2019, 1.

2) Vgl. Erwägungsgrund Nr. 3.

3) Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.5.2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, ABl. 2014 Nr. L 159 v. 28.5.2014, 1; vgl. dazu §§ 49 ff KGSG.

4) Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates v. 18.12.2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern, ABl. 2009 Nr. L 39 v. 10.2.2009, 1 mit Durchführungsvorschriften der Verordnung (EU) Nr. 1081/2012, ABl. 2012 Nr. L 324 v. 22.11.2012, 1.

5) RGBl. 1919, 1961.

6) Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung, BGBl. I 1955, 501.

7) Gesetz zum Schutz von Kulturgut, BGBl. I 2016, 1914.

8) Abrufbar unter www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BKK/DE/Publikationen/Sonstiges/Schutz_von_Kulturgut_bei_bewaffneten_Konflikten.pdf?__blob=publicationFile.

9) Abrufbar unter www.unesco.de/sites/default/files/2018-03/1970_Maßnahmen_zum_Verbot_und_zur_Verhütung_der_unzulässigen_Einfuhr_Ausfuhr_Übereignung_von_Kulturgut_0.pdf.

10) Abrufbar unter www.unesco.de/sites/default/files/2018-02/UNESCO_WHC_Übereinkommen_Welterbe_dt.pdf.

II. Die Regelungen der Verordnung über die Einfuhr von Kulturgütern

1. Der Begriff des Kulturguts – Sachlicher Geltungsbereich der Verordnung

Was als Kulturgut anzusehen ist und damit den sachlichen Geltungsbereich der Verordnung ausmacht, definiert Art. 2 Nr. 1 VO. Es handelt sich um „alle im Anhang aufgeführten Gegenstände, die für Archäologie, Vorgeschichte, Geschichte, Literatur, Kunst oder Wissenschaft von Bedeutung sind“. Der Katalog der Gegenstände, der dazu im Teil A des Anhangs aufgestellt wird, ist umfassend. Er enthält nicht nur Gegenstände des Kulturschaffens wie Möbel und andere Antiquitäten, Bilder und Gemälde, Bücher, Briefmarken und Foto- und Filmarchive, sondern auch zoologische, botanische und mineralogische, also naturkundliche Sammlungsstücke. Dementsprechend ist der in Art. 2 Nr. 1 VO enthaltene Begriff der „Wissenschaft“ umfassend zu verstehen; er bezieht sich auch auf Gegenstände, die für die Naturwissenschaften von Bedeutung sind (z.B. für die Deutung der Erdgeschichte aufschlussreiche Gesteinsfunde oder Fossilien), obwohl deren Sammlung und Besitz für die Bewahrung der „kulturellen Identität“, welche die Erwägungsgründe der Verordnung als Grund und Rechtfertigung für die in dieser angeordneten Beschränkungen des freien Warenverkehrs anführen, vielleicht auf den ersten Blick keine Bedeutung zuzumessen sein wird. Die Existenz und Pflege solcher Sammlungen von Naturgütern und der Besitz solcher naturkundlich interessanter Stücke dokumentiert jedoch die Auseinandersetzung der Menschen mit ihrer Umwelt als eine Kulturleistung; sie müssen daher wie die von Menschenhand geschaffenen Kulturgegenstände als Teil des „kulturellen Erbes“ in dem Sinne verstanden werden, in dem auch § 2 Nr. 10 KGSG diesen Begriff gebraucht, um durch eine Art Auffangklausel den Begriff des Kulturguts nicht auf Ergebnisse des „Kulturschaffens“ im engeren Sinn zu beschränken, sondern die Dokumente einer auf die Erforschung und das Verständnis der Natur ausgerichteten, ebenfalls als kulturell zu verstehenden Tätigkeit einzubeziehen.

Der in der Verordnung 2019/880 enthaltene Katalog der geschützten Waren grenzt den Bereich schutzwürdiger Kulturgüter nicht ein, sondern sammelt gleichsam alles ein, was als schutzwürdiges Kulturgut in Betracht kommen kann. Seine normative Funktion ist insofern gering. Seine normative Kraft ist auch dadurch geschwächt, dass er eine Reihe mehr als unbestimmter Rechtsbegriffe – wie „alt“, „selten“, „nationale Bedeutung“, „besonderes Interesse“ – verwendet, mit deren Konkretisierung und Anwendung im Einzelfall der Zoll fertig werden muss, die aber auch für den Verbringer ein gehöriges Stück Rechtsunsicherheit mit sich bringen; nur bei den Antiquitäten und Möbelstücken nimmt der Anhang eine klare Ausgrenzung dahin vor, dass die betreffenden Möbelstücke und Antiquitäten, um als Kulturgut in Betracht zu kommen, mehr als 100 Jahre alt sein müssen, was aber schon bei den Büchern, Dokumenten und Publikationen sowie bei Musikinstrumenten nicht Voraussetzung des Kulturgutschutzes ist.

Zu der Listung im Anhang muss, damit ein dem Schutz der Verordnung unterliegendes Kulturgut vorliegt,

hinzukommen, dass der betreffende Gegenstand für die Archäologie, Vorgeschichte, Geschichte, Literatur, Kunst oder Wissenschaft „von Bedeutung“ ist. Selbstverständlich ist nicht jedes alte Buch oder 100 Jahre alte Möbelstück schutzwürdiges Kulturgut. Das eingrenzende Kriterium „Bedeutung“ ist freilich von kaum zu überbietender Unbestimmtheit und verlangt dem Zoll wie dem Verbringer eine Bewertung des betreffenden Gegenstandes ab, die fundiert vorzunehmen ihnen mitunter erhebliche Schwierigkeiten machen dürfte.

Aber sie werden eine solche Subsumtion in der Regel gar nicht vornehmen müssen: Die Listung in Teil A des Anhangs ist relevant für die Verhängung eines Verbringungsverbots (Art. 3 Abs. 1 VO). Dieses setzt aber voraus, dass die Ausfuhr aus dem Land, in dem der Gegenstand geschaffen oder entdeckt worden ist, illegal war. Das dürfte in der Regel indizieren, dass es sich um einen Gegenstand „von Bedeutung“ handelt. Dies kann allerdings nicht uneingeschränkt gelten; würden etwa die Rechts- und Verwaltungsvorschriften eines Landes die Entfernung jedweder Bilder und Gemälde – im Anhang Teil A gelistet unter Buchst. g Ziffer i – verbieten, müsste dem Verbringen solcher Gegenstände, wenn sie ohne besonderen künstlerischen Wert sind („ohne Bedeutung ... für Kunst“), der unionsrechtliche Kulturgüterschutz verweigert werden. Soweit Gegenstände in den Teilen B oder C gelistet sind, wird sich im Übrigen das Problem ihrer Bewertung unter dem Gesichtspunkt ihrer „Bedeutung“ erst recht nicht stellen, weil diese Teile des Anhangs zusätzliche eingrenzende Kriterien (Mindestalter und Mindestwert) aufstellen – dazu sogleich Näheres –, bei deren Erfüllung in der Regel ohne weiteres wird unterstellt werden können, dass die betreffenden Gegenstände „von Bedeutung“ sind.

2. Keine Geltung für Unionswaren

Für Gegenstände, die im Zollgebiet der Union geschaffen oder entdeckt wurden, gilt die Verordnung von vornherein nicht. Sie gilt also ungeachtet der Rückwarenregelung auch nicht für eine etwaige Wiedereinfuhr. Sie gilt vielmehr entsprechend ihrer grundsätzlichen Bestimmung, die kulturelle Ausplünderung fremder Staaten und Gebiete zu verhindern, nur für die zollrechtliche Behandlung von Nicht-Unions-Waren, die in das Zollgebiet der Union verbracht werden.

3. Dreigliedrige Struktur des unionsrechtlichen Kulturgüterschutzes

Der in der Verordnung verwirklichte unionsrechtliche Kulturgüterschutz¹¹⁾ für Drittlandswaren kennt gleichsam drei Intensitätsstufen: das uneingeschränkte Verbringungsverbot, das genehmigungspflichtige Verbringen und das Verbringen mit Selbstversicherung seiner Legalität.

11) Art. 11 VO erlegt den Mitgliedstaaten dazu sinngemäß auf, bis Ende 2020 bzw. bis 28.6.2025 Verstöße gegen die Ge- und Verbote der Verordnung mit wirksamen Sanktionen zu bewehren, bis zu welchen Zeitpunkten sie nämlich über die von ihnen ergriffenen Maßnahmen der Kommission berichten müssen.

a) Verbringungsverbot

Die zentrale Vorschrift der Verordnung 2019/880 findet sich in Art. 3 Abs. 1 Satz 1: Danach ist das Verbringen von im Anhang, Teil A bezeichneten Kulturgütern verboten, wenn sie aus dem Hoheitsgebiet des Landes, in dem sie geschaffen oder entdeckt worden sind, unter Verstoß gegen dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften entfernt wurden. Das Verbringungsverbot besteht also nur dann, wenn die betreffenden Stücke in dem Herkunftsland Ausfuhrschutz genossen haben, was natürlicherweise für die einzelnen Gegenstände ein unterschiedliches Schutzniveau zur Folge hat, welches die Union aber vorbehaltlos hinnimmt. Sie gewährt gleichsam verlängerten Ausfuhrschutz, in der Erwartung, sich dadurch gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung schützen zu können.

Der Schutz setzt dabei an der geografischen Außengrenze des Zollgebiets der Union ein: Jedes Überschreiten derselben ist nach der Legaldefinition des Verbringens in Art. 2 Nr. 2 VO verboten, nicht erst die Abfertigung zum freien Verkehr in der Union oder zu einem anderen Zollverfahren einschließlich des Versandverfahrens.

Dieses unbedingte Verbringungsverbot wird allerdings nach Art. 16 Abs. 2 Buchst. a VO erst ab dem 28.12.2020 anwendbar sein, dem Zeitpunkt, bis zu dem nach Art. 8 Abs. 2 Satz 2 VO die erforderlichen Durchführungsrechtsakte zu der Verordnung erlassen werden sollen. Diese werden Maßnahmen bezüglich Einführung, Anwendung und Pflege eines elektronischen Systems und die Einzelheiten für die Bereitstellung, Verarbeitung, Speicherung sowie den Austausch von Informationen zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten regeln (Art. 8 Abs. 2 Satz 1 VO).

Das elektronische System selbst muss allerdings erst vier Jahre nach Inkrafttreten des ersten Durchführungsrechtsakts einsatzbereit sein. Es wird von der Kommission eingerichtet werden (Art. 9 VO) und der Speicherung und dem Austausch von Informationen zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten dienen, insbesondere über Einfuhrgenehmigungen und Erklärungen des Einführers, die in Art. 3 Abs. 2, Art. 4 und 5 VO vorgesehen sind, auf welche gleich zurückzukommen ist; solche Genehmigungen bzw. Erklärungen werden bei der Einfuhr bestimmter in den Teilen B und C des Verordnungs-Anhangs bezeichneter Gegenstände verlangt, sobald das vorgenannte elektronische Informationssystem einsatzbereit ist, spätestens ab dem 28.6.2025 (!) (Art. 16 Abs. 2 Buchst. b VO). Dies geschieht ungeachtet der Feststellung eines Verbots der Entfernung der Ware aus dem Herkunftsstaat, vielmehr zwecks präventiver Prüfung der Möglichkeit, dass dort ein solches Verbot besteht und das Verbringen der Ware in die Union ausschließt.

b) Weitere Instrumente des Kulturgutschutzes

Neben dem absoluten Verbringungsverbot des Art. 3 VO ordnet die Verordnung einerseits in Art. 4 VO, andererseits in Art. 5 VO einen subsidiären relativen Schutz für Kulturgut an, das in das Zollgebiet eingeführt werden soll. Auch diese Schutzinstrumente setzen, um wirksam vollzogen werden zu können, die Verfügbarkeit des elektronischen Informationssystems voraus, weshalb Art. 16 Abs. 2 Buchst. b VO die An-

wendung beider Schutzmechanismen von der Einsatzbereitschaft dieses Systems abhängig macht. Die betreffenden Vorschriften der Art. 2 bis 4 und Art. 8 Abs. 1 sollen jedoch spätestens ab dem 28.6.2025 angewandt werden.

Einstweilen sind mithin von den Regelungen der Verordnung nur die Vorschriften in Geltung, welche die Kommission zum Erlass von Durchführungsvorschriften und anderen Maßnahmen zur Vorbereitung der Anwendung der in der Verordnung geregelten Schutzmechanismen ermächtigen, wobei das Verbringungsverbot des Art. 3 Abs. 1 VO, wie erwähnt, allerdings alsbald (28.12.2020) anwendbar werden soll.

aa) Genehmigungspflicht für die Einfuhr

Art. 4 VO regelt die Einfuhr der Kulturgüter des Teils A des Anhangs, die in Teil B des Anhangs qualifiziert werden und deren Einfuhr einem Genehmigungsvorbehalt unterstellt wird; es soll dadurch präventiv geprüft und sichergestellt werden, dass die betreffenden Waren aus dem Land, in dem sie geschaffen oder entdeckt worden waren, im Einklang mit den Rechts- und Verwaltungsvorschriften dieses Landes ausgeführt wurden oder dass es zu dem Zeitpunkt, zu dem sie aus seinem Hoheitsgebiet verbracht wurden, solche Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht gab, dass also ein Einfuhrverbot nach Art. 3 Abs. 1 VO nicht besteht.

Der Anhang nimmt auf die Systematik der Kombinierten Nomenklatur Bezug, stellt aber zusätzlich eine Alters(unter)grenze auf: die betreffenden Gegenstände müssen über 250 Jahre alt sein, um einer Einfuhrgenehmigung zu bedürfen. Er ist auch gegenständlich relativ eng.

Hintergrund dieser Regelung ist die Einschätzung der Union, dass namentlich archäologische Gegenstände und Teile von Denkmälern, welche Teil B des Anhangs benennt, für Plünderungen und Zerstörungen besonders anfällig sind und deshalb deren Einfuhr verstärkten präventiven Kontrollen unterworfen werden sollte (vgl. Erwägungsgrund 12 der Verordnung).

Dementsprechend verlangt Art. 4 Abs. 1 Satz 1 VO die Vorlage einer Einfuhrgenehmigung, deren Erteilung den anhand von geeigneten Unterlagen und Informationen zu führenden Nachweis voraussetzt, dass die Gegenstände legal aus dem Herkunftsland entfernt worden sind. Die Erwägungsgründe nennen als Beispiele für solche Unterlagen Eigentumsnachweise, Rechnungen, Kaufverträge, Versicherungsunterlagen, Beförderungspapiere und Sachverständigengutachten.¹²⁾ Ggf. ist jener Nachweis durch die Vorlage von Ausfuhrbescheinigungen oder Ausfuhrgenehmigungen zu erbringen, sofern in dem betreffenden Land solche Dokumente für die Ausfuhr von Kulturgütern zum Zeitpunkt der Ausfuhr vorgesehen waren.

Die erteilten Einfuhrgenehmigungen werden unter Verwendung des erwähnten elektronischen Systems beantragt¹³⁾ und in der elektronischen Datenbank gespeichert. Sie gelten aber nicht als *Nachweis* einer rechtmäßigen Herkunft der betreffenden Kulturgüter oder eines rechtmäßigen Eigentums an diesen. Kann das Land, in dem die Gegenstände geschaffen oder entdeckt wurden, nicht verlässlich bestimmt werden,

12) Erwägungsgrund 12.

13) Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VO.

oder wurden sie aus dem Land, in dem sie geschaffen oder entdeckt wurden, vor dem 24.4.1972 entfernt, ist der Nachweis einer legalen Ausfuhr aus dem Land ausreichend, in dem sie sich für einen Zeitraum von mehr als fünf Jahren und für andere Zwecke als vorübergehende Verwendung, Durchfuhr, Wiederausfuhr oder Umladung befunden haben.

bb) Umfang der Genehmigungspflicht und Ausnahmen

Dieses Nachweiserfordernis ist nicht nur gegeben, wenn Gegenstände zum freien Verkehr in der Union abgefertigt werden sollen, sondern ebenso dann, wenn die Gegenstände in ein Zolllager oder eine Freizone verbracht werden sollen, wenn sie in die aktive Veredelung überführt werden sollen sowie im Falle des besonderen Verfahrens der Verwendung, der die vorübergehende Verwendung (Art. 250 UZK) und die Endverwendung (Art. 254 UZK) umfasst. Nicht als Einfuhr i.S. des Art. 5 VO wird hingegen der bloße Versand (Art. 226 ff. UZK) von Kulturgütern behandelt, so dass dafür eine Einfuhrgenehmigung nicht erforderlich ist. Außerdem gelten die Einfuhrvorschriften nicht für

- a) als Rückwaren eingeführte Kulturgüter (Art. 203 UZK);
- b) die Einfuhr zum alleinigen Zweck, eine sichere Verwahrung der Gegenstände durch eine Behörde oder unter der Aufsicht einer Behörde zu gewährleisten, wenn die Absicht besteht, sie zurückzugeben, sobald die Situation dies zulässt;
- c) die vorübergehende Verwendung zum Zwecke der Bildung, der Wissenschaft, der Konservierung, der Restaurierung, der Ausstellung, der Digitalisierung, der darstellenden Künste, der Forschung akademischer Einrichtungen oder der Zusammenarbeit zwischen Museen oder ähnlichen Einrichtungen.

Eine Einfuhrgenehmigung ist ferner nicht erforderlich für Kulturgüter in vorübergehender Verwendung, wenn diese auf kommerziellen Kunstmessen präsentiert werden sollen. In diesen Fällen ist jedoch das sogleich darzustellende Verfahren nach Art. 5 VO – Selbsterklärung des Einführers – anzuwenden (Art. 3 Abs. 5 Satz 1 VO).

cc) Dritte Stufe des Kulturgutschutzes: Selbstauskunft

Diese dritte, niedrigste Stufe des Schutzes ist einschlägig für diejenigen Kulturgüter des Teils A des Anhangs, die in dessen Teil C aufgeführt sind (Art. 5). Es handelt sich um die „Restmenge“, also die Gegenstände, die nicht durch Art. 4 und das Erfordernis einer Einfuhrgenehmigung geschützt sind, allerdings mit Ausnahme der Briefmarken, Steuermarken, Archive, Möbelstücke und Musikinstrumente (Anhang Teil A Buchst. j, k und l), die also nur nach Art. 3 Abs. 1 VO Schutz genießen. Die im Teil C erfassten Gegenstände fallen allerdings nur dann unter das von Art. 5 VO aufgestellte Erfordernis einer „Einführerklärung“, wenn sie über 200 Jahre alt sind und zusätzlich einen (Zoll-)Wert von mindestens 18 000 € haben (während Teil B des Anhangs für das Erfordernis einer Einfuhrgenehmigung eine Wertuntergrenze nicht kennt und die Latte beim Alter – etwas – höher anlegt – ein Beitrag zur Rechtsvereinfachung?).

Bei dieser dritten Kategorie ist für die Einfuhr, die wie zu Art. 4 VO dargestellt definiert ist, lediglich eine Er-

klärung des Einführers erforderlich, welche – grob vereinfacht gesagt – die Ware beschreibt und die Versicherung enthält, dass sie aus dem Land, in dem sie geschaffen oder entdeckt wurde, legal ausgeführt worden ist. Art. 5 Abs. 2 Satz 1 VO beschreibt die Anforderungen an diese Erklärung des Näheren so:

Die Erklärung des Einführers muss enthalten

- a) eine vom Besitzer der Waren unterzeichnete Erklärung, aus der hervorgeht, dass die Kulturgüter aus dem Land, in dem sie geschaffen oder entdeckt wurden, im Einklang mit dessen zum Zeitpunkt der Entfernung aus dem Hoheitsgebiet geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausgeführt wurden, und
- b) einem Standarddokument, in dem die betreffenden Kulturgüter so detailliert beschrieben sind, dass sie von den Behörden identifiziert und Risikoanalysen und gezielte Kontrollen durchgeführt werden können.

Diese Maßgaben, insbesondere die Vorschreibung eines Standarddokuments, sind vor dem Hintergrund des Bestrebens zu deuten, das Verfahren einfach zu gestalten und dem Einführer Rechtssicherheit zu geben, welche Informationen über die Kulturgüter von ihm erwartet werden.¹⁴⁾

Die Angaben sind mittels des oben schon erwähnten, von der Kommission einzurichtende elektronische System zu machen, was die Identifizierung durch die Zollbehörden erleichtern, Risikoanalysen und gezielte Kontrollen ermöglichen sowie die Rückverfolgbarkeit der Kulturgüter auf dem Binnenmarkt sicherstellen soll.

In Durchführungsrechtsakten sollen von der Kommission das Standardmuster und das Format für die Erklärung des Einführers festgelegt und die Unterlagen benannt werden, die für den Nachweis der rechtmäßigen Herkunft der betreffenden Kulturgüter geeignet sind.

Wie zu Art. 4 VO enthält die Verordnung dabei eine Klausel für die Fälle, in denen das Land nicht verlässlich bestimmt werden kann, in dem die Kulturgüter geschaffen oder entdeckt wurden, sowie für „Altfälle“.

4. Verhältnis der Verordnung zum deutschen Kulturgutschutzgesetz

Die Verordnung wird als in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltendes Recht neben dem deutschen Kulturgutschutzgesetz (KGSG) anzuwenden sein. Was den sachlichen Anwendungsbereich angeht, dürften sich daraus keine wesentlichen Friktionen ergeben, sieht man von der ärgerlich unterschiedlichen Begrifflichkeit ab, welche die beiden Regelwerke gebrauchen. Auch § 2 Nr. 10 KGSG definiert – ohne dafür einen Warenkatalog zu bemühen – einen umfassenden Kulturgutbegriff, dessen eingrenzendes Kriterium das des „Wertes“ des betreffenden Gegenstandes ist, womit ersichtlich nicht der Marktwert gemeint ist, sondern der ideelle Wert desselben, der sich aus der künstlerischen, geschichtlichen oder archäologischen, paläontologischen, ethnographischen, numismatischen – wel-

14) Vgl. Erwägungsgrund 15.

che Sachgebiete beide Regelwerke benennen¹⁵⁾ – oder aus der wissenschaftlichen oder sonstigen kulturellen Bedeutung des Gegenstandes ergibt, wie ihn Art. 2 Nr. 1 VO als Wesensmerkmal des Kulturgut anspricht.

Eine einzelfallbezogene, ausdrückliche Qualifizierung des fraglichen Gegenstandes als Kulturgut – etwa nach Art einer Liste der schützenswerten nationalen Kulturgüter – setzt § 28 KGSG ebenso wenig wie die Verordnung voraus. Das kommt darin zum Ausdruck, dass in § 28 Nr. 1 KGSG nicht nur von dem Herkunftsstaat als nationales Kulturgut „eingestufte“ Gegenstände einem Einfuhrverbot werden, sondern auch die als nationales Kulturgut – durch abstrakte begriffliche Regelungen – „definierten“.

Auch die Reichweite des in § 28 KGSG aufgestellten Einfuhrverbots¹⁶⁾ entspricht der des Art. 4 VO geregelten: das Ausfuhrverbot in dem Herkunftsstaat des Gegenstandes setzt sich in einem Einfuhrverbot – besser: einem Verbringungsverbot (vgl. § 2 Nr. 5 KGSG) – fort. Während allerdings Art. 4 Abs. 4 Satz 2 VO in den Fällen ungeklärter Herkunft des Gegenstandes sich – unter einschränkenden Voraussetzungen – mit dem Nachweis legaler Ausfuhr aus dem letzten Land begnügt, in dem sich der Gegenstand aufgehalten hat, mildert § 32 Abs. 2 KGSG dies in einer sprachlich schwierigen Regelung sinngemäß noch etwas weiter dahin ab, dass die Einfuhr des Gegenstandes rechtmäßig ist, wenn das Kulturgut nach dem Recht eines der in Frage kommenden Staaten ohne Ausfuhrgenehmigung hätte ausgeführt werden dürfen. Anderenfalls, so

wird man aus Absatz 2 folgern müssen, kann rechtmäßig eingeführt werden, wenn eine von wenigstens einem dieser Staaten erteilte Ausfuhrgenehmigung vorliegt (auch wenn nicht feststeht, dass dies der Staat der wirklichen Herkunft des Gegenstandes ist). Ist beides nicht der Fall, greift allerdings kein Einfuhrverbot nach § 28 KGSG ein, sondern die Einfuhr ist lediglich „rechtswidrig“, was aber auch die Rechtsfolge nach sich ziehen dürfte, dass eine Einfuhrabfertigung zu verweigern ist.¹⁷⁾

Neben den Einfuhrverboten des § 28 KGSG und den Rechtswidrigkeitsanordnungen des § 32 Abs. 1 KGSG normiert das KGSG keine besonderen Schutzinstrumente bei der Einfuhr von Kulturgut, insbesondere keinen dem Art. 4 VO vergleichbaren Genehmigungsvorbehalt oder eine Art. 5 VO vergleichbare Verpflichtung zu einer Selbstauskunft. Insofern gehen die Regelungen der Verordnung deutlich über das KGSG hinaus.

15) Der Anhang der Verordnung spricht allerdings die Numismatik – entgegen ihrer wesentlichen Bedeutung auch für den Handel mit Kulturgütern – nicht namentlich an, deckt allerdings auch diesen Bereich durch die Anführung von „Steuermarken und Ähnlichem“ (Anhang Teil A Buchst. j) mit ab.

16) Die weitere Bezugnahme des § 28 auf unter Verstoß gegen unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Union, die die grenzüberschreitende Verbringung von Kulturgut einschränken oder verbieten, oder unter Verstoß gegen Abschnitt I Nummer 1 des Protokolls zur Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten ist lediglich deklaratorisch.

17) Zu der Bedeutung dieser feinsinnigen, wenn auch – außer aus der Sicht der §§ 83, 84 KGSG – nicht ganz klaren Unterscheidung Garbers-von Böhm in Ebling/Bullinger, Praxishandbuch Recht der Kunst, S. 342 zu Rz. 111.

Bericht über den 10. Deutschen Energiesteuertag

Tino Wunderlich und Kristin Walther, Berlin *)

Seit mittlerweile einer Dekade findet der Energiesteuertag statt. Hier treffen sich Wirtschaft, Verwaltung, Rechtsprechung, Beratung. Der 10. Deutsche Energiesteuertag fand am 21. und 22. November in Berlin im Haus der Deutschen Wirtschaft statt. Mit mehr als 200 Teilnehmern ist der Energiesteuertag damit als Branchenveranstaltung zum Energiesteuer- und Stromsteuerrecht nicht mehr wegzudenken und hat sich nicht erst im Jubiläumsjahr zu einer festen Größe etabliert.

An spannenden Themen fehlte es auch diesmal nicht. Die Verfasser möchten nachfolgend die Highlights der Veranstaltung zusammenfassen.

Vorabenddiskussion

Die politische Diskussion am Abend des 21.11.2019 stand ganz im Zeichen der geplanten Einführung einer CO₂-Bepreisung ab 2021 durch das Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG).¹⁾ Das BEHG ist Bestandteil des Klimaschutzprogramms der Bundesregierung. Teilnehmer der politischen Diskussion waren Christoph Bender (Mineralölwirtschaftsverband e.V.), Dr. Brigitte Knopf (Generalsekretärin des Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) GmbH, Ingrid Nestle, (MdB, Bündnis 90/Die Grünen), Prof. Dr. Ing. Martin Neumann (MdB, FDP) und Andreas Theuer (thyssenkrupp Steel Europe AG). Moderiert wurde die angeregte Diskussion von Dr. Carsten Rolle (Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.).

In seinem Einführungsreferat verwies Herr Theuer darauf, dass die Erreichung der Klimaschutzziele auch Investitionen in innovativen Technologien voraussetze. Investitionen setzten wiederum Planungssicherheit voraus. Ferner sei es eine Herausforderung, die ETS- von sogenannten Nicht-ETS-Anlagen abzugrenzen.

In der anschließenden Diskussion wurde übereinstimmend positiv bewertet, dass das Thema CO₂-Bepreisung angegangen wird. Inhaltlich gab es durchaus unterschiedliche Auffassungen. Deutlich wurde, dass insbesondere Planungssicherheit eine der wichtigsten

*) Tino Wunderlich ist als Rechtsanwalt und Steuerberater bei Deloitte am Standort Berlin und Kristin Walther am Standort Hamburg tätig.

1) Zum Gesetzgebungsverfahren des Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG): <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP19/2546/254699.html>.