

Anlage

**Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG
Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts (NKR-Nr. 3358)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger Jährlicher Erfüllungsaufwand:	32.000 Euro
Wirtschaft Jährlicher Erfüllungsaufwand: Bürokratiekosten:	2.743.175 Euro 2.743.175 Euro
Verwaltung Jährlicher Erfüllungsaufwand: Einmaliger Erfüllungsaufwand:	759.000 Euro 330.000 Euro
Erwägungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens, zur Befristung und Evaluierung	Das Regelungsvorhaben soll nach Ablauf von 5 Jahren evaluiert werden, um bei Bedarf Anpassungen vorzunehmen.
One in, one out - Regel	Im Sinne One in, one out - Regel der Bundesregierung stellt der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „In“ von mindestens 2.743.175 Euro jährlich für die Erfüllung von Prüfungs- und Dokumentationspflichten dar.
Die Darstellung des Erfüllungsaufwandes in dem Regelungsvorhaben ist nicht in jeder Hinsicht nachvollziehbar. In die angekündigte Evaluierung sollten insbesondere die bisher nur geschätzten Ausfuhren in Binnenmarkt und Drittstaaten sowie die Kosten der Wirtschaft aus Prüfungs- und Nachweispflichten einbezogen werden.	

II. Im Einzelnen

Mit dem Regelungsvorhaben will die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM)

- das derzeit zersplitterte Recht zum Schutz von Gegenständen mit künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert (**Kulturgütern**) in einem Gesetz zusammenführen und dabei Regelungslücken füllen,
- eine EU-Richtlinie zur Rückgabe illegal ausgeführter Kulturgüter an/von Mitgliedstaaten umsetzen (Frist: 16.12.2015),

- ein UNESCO-Übereinkommen zur Rückgabe illegal ausgeführter Kulturgüter an/von Drittstaaten besser umsetzen.

II.1 Einschränkung der Verkehrsfreiheit mit Kulturgut

Um diese Regelungsziele zu erreichen, werden **Ausfuhr, Einfuhr und Inlandsverkehr** von bzw. mit Kulturgütern **staatlicher Aufsicht und Genehmigung** unterstellt. Das Regelungsvorhaben soll die Voraussetzungen und Grenzen dieser Einschränkung der Verkehrsfreiheit lückenloser bestimmen und zugleich das zwischen 1919 und 2007 in Deutschland entstandene Kulturgutschutzrecht internationalen Standards und Verpflichtungen anpassen.

Grundlegend ist eine Unterscheidung zwischen sog. **nationalem Kulturgut** einerseits und **unrechtmäßig eingeführtem Kulturgut** andererseits: Aufsicht und Genehmigungsvorbehalte dienen dazu, nationales Kulturgut vor **Abwanderung aus Deutschland** zu schützen sowie ggf. dessen **Rückgabe nach Deutschland** zu bewirken. Umgekehrt sollen mit diesem Instrumentarium europa- und völkerrechtliche **Rückgabeansprüche anderer Staaten** erfüllt werden können.

Kunstgegenstände pp. in **öffentlichem Eigentum** einschl. z.B. öffentlich finanzierter Stiftungen oder Sammlungen/Museen sind von Gesetzes wegen nationales Kulturgut¹. **Privateigenes Kulturgut** erlangt diesen Status durch **Eintragung in ein Verzeichnis** des Standort-Bundeslandes². Die Eintragung erfolgt **von Amts wegen**³; kann aber auch auf einem Antrag des Eigentümers, der die damit verbundenen **Steuervorteile** (Erbchafts-, Schenkungs-, Einkommensteuer) nutzen will, beruhen⁴. Im einen wie im anderen Fall ist der Eigentümer, hilfsweise der unmittelbare Besitzer, verpflichtet, das Eintragungsverfahren durch alle erforderlichen Informationen und ggf. durch Übertragung von Darstellungsrechten zu unterstützen⁵.

¹ § 6 Abs. 1 Nrn. 2 bis 4 KGSG-E

² §§ 6 Abs. 1 Nr. 1; 2 Nr. 11 KGSG-E

³ § 14 Abs. 1 S. 1, 1. Alt. KGSG-E

– bei lebenden Künstlern allerdings nur mit deren Zustimmung (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 KGSG-E)

⁴ §§ 14 Abs. 1 S. 1, 2. Alt.; 12 Abs. 1 KGSG-E

⁵ § 15 KGSG-E

II.1.1 Ausfuhr

Eine vorübergehende⁶ oder dauerhafte **Ausfuhr** nationalen Kulturguts ist grundsätzlich verboten und bedarf der **Genehmigung**⁷. Genehmigungspflichtig ist ferner die Ausfuhr von Kulturgut, das bestimmte **Alters- und Wertgrenzen** überschreitet⁸. Dabei gelten unterschiedliche Schwellenwerte für

- die Ausfuhr in das außereuropäische Ausland, die nach unmittelbar geltendem EU-Recht schon bisher genehmigt werden musste⁹,
- die Ausfuhr in den **Binnenmarkt**, für die eine Genehmigungspflicht **neu** eingeführt werden soll¹⁰.

Das Regelungsvorhaben knüpft an die im EU-Recht festgelegten Schwellenwerte an, erhöht sie jedoch teilweise – Beispiel Gemälde: EU-Recht > 50 Jahre/150 T€ - Regelungsentwurf > 70 Jahre/300 T€.

Seit 1955 wurden rd. 2.700 Kulturgüter in das Verzeichnis national wertvollen Kulturguts eingetragen.¹¹ BKM geht davon aus, dass die neue „Ausfuhrgenehmigungspflicht für den EU-Binnenmarkt zu einer erhöhten Einleitung von Eintragungsverfahren führen kann“¹².

II.1.2 Einfuhr

Verboten ist die Einfuhr – und dementsprechend die (Wieder-)Ausfuhr – von Kulturgut, das ein EU-Mitgliedstaat oder ein UNESCO-Vertragsstaat seinerseits unter Abwanderungsschutz gestellt hat¹³.

Kunstgegenstände pp. dieser Kategorie dürfen nach Deutschland nur verbracht werden, wenn der Einführer dabei einen Rechtmäßigkeitsnachweis, insbesondere eine Ausfuhrgenehmigung des Herkunftsstaates, vorlegen kann.¹⁴

⁶ z.B. Leihgabe für eine Ausstellung

⁷ §§ 21ff. KGSG-E

⁸ § 24 KGSG-E

⁹ VO (EG) Nr. 116/2009, vgl. auch § 24 Abs. 1 Nr. 1 KGSG-E

¹⁰ § 24 Abs. 1 Nr. 2 KGSG-E

¹¹ BT-Drs. 17/13378, S. 16

¹² Gesetzentwurf/Begründung, S. 24

¹³ §§ 21; 28 KGSG-E

II.1.3 Inlandsverkehr

Den Verboten und Beschränkungen bei der Aus- und Einfuhr von Kulturgut entsprechend

- sind hiergegen verstoßende Verpflichtungs- und Verfügungsgeschäfte nichtig¹⁵,
- macht sich strafbar, wer ein solches Geschäft abschließt¹⁶,
- macht sich ebenfalls strafbar, wer geschütztes Kulturgut – auch unentgeltlich – in den Inlandsverkehr bringt¹⁷.

Um diesen Sanktionen zu entgehen, müssen die Normadressaten die Rechtmäßigkeit ihres Handelns prüfen, wobei **für nicht gewerbliche und gewerbliche Akteure unterschiedliche Sorgfaltspflichten und Zumutbarkeitsanforderungen** gelten sollen:

Für den Privaten stellt das Regelungsvorhaben darauf ab, ob sich Anhaltspunkte für unrechtmäßige Einfuhr oder Diebesgut/NS-Raubgut „einer vernünftigen Person aufdrängen“ müssten¹⁸ sowie darauf, welchen Prüfungsaufwand die vernünftige Person unter den gegebenen Umständen treiben würde¹⁹.

¹⁴ § 30 KGSG-E

¹⁵ § 40 Abs. 2 und 3 KGSG-E

¹⁶ § 83 Abs. 1 Nr. 4 KGSG-E (Strafdrohung: bis zu 5 Jahren Freiheitsstrafe)

¹⁷ §§ 83 Abs. 1 Nr. 3; 40 Abs. 1; 2 Nr. 8 KGSG-E

¹⁸ z.B. außergewöhnliche niedriger Preis, besonders wertvolles Kulturgut aus Privathand

¹⁹ § 41 KGSG-E

Demgegenüber ist die gewerbliche Wirtschaft auch ohne besondere Anhaltspunkte grundsätzlich zu einer umfassenden sog. Provenienzprüfung (Herkunftsprüfung) sowie dazu verpflichtet, über ihre Prüfungen und Feststellungen Aufzeichnungen zu führen, ggf. Auskunft zu erteilen und die Aufzeichnungen mit den dazugehörigen Nachweisen **30 Jahre** lang aufzubewahren²⁰. Erleichtert werden diese Sorgfaltspflichten für die Fälle des Direkthandels mit dem/durch den Urheber eines Werks²¹. Begrenzt werden sie durch das nicht definierte Merkmal der wirtschaftlichen Zumutbarkeit²², allerdings – Ausnahme von der Ausnahme – nicht, wenn es sich um NS-Raubgut handelt (Vermutung ausreichend) oder Verbote nach internationalem Recht bestehen²³.

II.2 Durchsetzung der Verbote und Beschränkungen

Die Durchsetzung der Verbote und Beschränkungen wird zwischen den für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden aufgeteilt, wobei es auf die jeweilige Verfahrens- bzw. Genehmigungsart ankommt²⁴. Dabei sieht der Regelungsentwurf ein gemeinsames automatisiertes Bund-Länder-Verfahren im Sinne des E-Government-Gesetzes²⁵ vor, das über ein Internetportal geführt wird²⁶. Das Internetportal wird durch den Bund unterhalten²⁷: Es dient insbesondere zur Veröffentlichung der bei den Ländern geführten Verzeichnisse nationalen Kulturguts. Der Bund kann hierzu Einzelheiten festlegen (Rechtsverordnung/Bundesrat); die Länder können weitere Veröffentlichungen nach Maßgabe des Landesrechts veranlassen²⁸.

II.3 Vorgaben und Erfüllungsaufwand

Das Ressort geht zutreffend davon aus, dass bei Neuregelung einer Materie als Erfüllungsaufwand nur diejenigen Zeit- und Kostenfolgen dargestellt werden müssen, die sich aus der Novellierung selbst ergeben. Die nachfolgende, mit dem Ressort ausführlich erör-

²⁰ §§ 42; 45; 46 KGSG-E

²¹ § 43 KGSG-E

²² § 42 Abs. 1 UA 2 KGSG-E

²³ § 44 KGSG-E

²⁴ z.B. vorübergehende Ausfuhr nationalen Kulturguts: Land/dauerhafte Ausfuhr: Bund (§§ 22, 23 KGSG-E)

²⁵ § 11 E-Government-Gesetz

²⁶ § 79 KGSG-E

²⁷ § 4 KGSG-E

²⁸ § 16 KGSG-E

terte, Übersicht zeigt die neuen Vorgaben, den hierfür durch das BKM ermittelten bzw. abgeschätzten Erfüllungsaufwand und die nach Auffassung des NKR fehlenden bzw. ergänzungsbedürftigen Positionen (rot).

Prozess	Vorgabe	Normadressat	Kosten/€
Eintragung in das Verzeichnis	Informationspflichten ²⁹	Bürger	750
	Informationspflichten	Wirtschaft	75
	Eintragungsverfahren	Verwaltung/Land	60.000
Ausfuhr	Antrag EU-Mitgliedstaat	Bürger/Wirtschaft	138.100
	Genehmigung EU-Mitgliedstaat	Verwaltung/Land	250.000
	Antrag Drittstaat	Wirtschaft	5.000
	Genehmigung Drittstaat	Verwaltung/BKM	50.000
	Antrag offene Genehmigung ³⁰	Bürger	300
Einfuhr	Prüfungspflichten	Bürger	32.000
	Nachweis der Rechtmäßigkeit	Wirtschaft	50.000
Ausfuhr/Einfuhr	Schulung (einmalig)	Verwaltung/Zoll	144.000
	Kontrollen (jährlich)	Verwaltung/Zoll	174.000
Landesverkehr	Prüfungspflichten	Wirtschaft	2.500.000
	Dokumentationspflichten	Wirtschaft	50.000
	Kontrolle	Verwaltung	fehlt
Internetportal	Erweiterung (einmalig)	Verwaltung/BKM	122.000
	Erweiterung (einmalig)	Verwaltung/Land	40.000
	Betrieb (jährlich)	Verwaltung/BKM	130.000
	Datenschutz (einmalig)	Verwaltung/BfDI	24.000
	Datenschutz (jährlich)	Verwaltung/BfDI	95.000

II.3.1 Eintragung in das Verzeichnis – Informationspflichten Wirtschaft

Nach dem Gesetzentwurf treffen die Informations- und Mitwirkungspflichten anstelle des Eigentümers ggf. auch den unmittelbaren Besitzer. Nach den Gepflogenheiten des Marktes ist Besitzer nicht selten das Auktionshaus, der Kunsthändler oder der Galerist, der z.B. ein Gemälde direkt aus der Werkstatt des Künstlers bezieht oder vom Verkaufswilligen in Kommission nimmt. Ungeachtet dieser Gepflogenheiten, hebt das Ressort darauf ab, dass in den letzten 10 Jahren kein Kulturgut eingetragen wurde, das sich nicht im Besitz des Eigentümers befand; deshalb setzt BKM nicht mehr als 1 Fall mit 15 Min. zeitlichem Aufwand hierfür an³¹ („marginal“³²). Der Rückblick auf das bisherige Eintragungsverfahren und dessen Ergebnisse kann jedoch nicht überzeugen. Denn die Lückenhaftigkeit dieses Verfahrens ist gerade Anlass für seine Novellierung mit dem Regelungsvorhaben. Das Ressort hat dem Bundestag im Jahr 2013 darüber berichtet, wie unzulänglich die Behör-

²⁹ § 15 KGSG-E

³⁰ z.B. Berufsmusiker mit Stradivari – sog. offene Genehmigung (= Dauergenehmigung) für 5 Jahre

³¹ Tabellarische Darstellung Erfüllungsaufwand vom 13.10.2015 (mail)

³² Begründung (Stand: 21.10.2015), S. 17

denkenntnis über die tatsächlichen Verhältnisse oftmals ist³³ und u.a. daraus den Gesetzgebungsauftrag abgeleitet.

Der NKR hält daher nicht den Rückblick, sondern vielmehr eine Prognose für erforderlich und geht davon aus, dass für die Wirtschaft ein deutlicher höherer als der ausgewiesene Erfüllungsaufwand von jährlich 75 Euro entstehen wird.

II.3.2 Eintragung in das Verzeichnis – Entscheidung Landesbehörden

Bei den Landesbehörden entsteht durch das neu gestaltete Eintragungsverfahren ein Mehraufwand, den BKM auf 60.000 Euro schätzt. Bei dieser Schätzung verweist das Ressort allerdings darauf, dass die Landesbehörden umgekehrt auch deutlich entlastet werden, wenn mit der Neuregelung Kunstgegenstände pp. in öffentlichen Sammlungen von Gesetzes zu nationalem Kulturgut werden³⁴. Für dieses Segment entfalle dadurch der jeglicher Eintragungsaufwand³⁵. Im Saldo werde die mit dem Regelungsvorhaben verbundene Belastung der Länder somit „überkompensiert“³⁶.

Die Richtigkeit der Annahmen unterstellt, ist die Vorgehensweise des BKM jedoch keinesfalls methodengerecht: Nach dem ressortverbindlichen Leitfaden soll die Darstellung des Erfüllungsaufwandes den Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit Transparenz zu den Kostenfolgen vermitteln und muss deshalb sowohl die Belastungen, als auch die Entlastungen quantifizieren³⁷. Dementsprechend stellt das Ressort in anderen Zusammenhängen, etwa beim Aufwand der Verwaltung für die Entscheidung über sog. allgemeine offene Genehmigungen beide Faktoren einander sorgfältig gegenüber.³⁸

II.3.3 Ausfuhr in EU-Mitgliedstaaten (Binnenmarkt)

Für die neu eingeführte Erstreckung der Genehmigungspflicht auf den Binnenmarkt hat BKM einen Erfüllungsaufwand ermittelt, der auf folgenden Annahmen beruht:

³³ BT-Drs. 17/13378, S. 24

³⁴ § 6 Abs. 1 Nrn. 2 bis 4 KGSG-E; vgl. Tz. II.1

³⁵ Gesetzentwurf/Begründung, S. 25

³⁶ Gesetzentwurf/Begründung, S. 25

³⁷ Leitfaden, S. 4

³⁸ Gesetzentwurf/Begründung, S. 24

- Die Ausfuhren in andere EU-Mitgliedstaaten erfolgen in der Regel nach einem Verkauf oder zum Zwecke eines Verkaufs, jedenfalls aber mit kommerziellem Hintergrund. Dabei lässt die Vielzahl der Marktconstellationen eine sinnvolle Trennung zwischen Bürger (Eigentümer/Direktverkäufer) und Kunsthandelshaus (Messebesucher) nicht zu, weshalb von einer einheitlichen Normadressatengruppe auszugehen ist.
- Die Wirtschaftsbeteiligten werden pro Jahr bis zu 2.000 Anträge stellen und hierauf in der Summe 3.000 Stunden à 42,70 Euro (hohes Qualifikationsniveau der Bearbeiter) verwenden müssen. Zu Personalkosten von demnach 128.100 Euro kommen Sachkosten 10.000 Euro, sodass insgesamt mit einem Erfüllungsaufwand von 138.100 Euro zu rechnen ist.

Der NKR kann die Bildung einer einheitlichen Normadressatengruppe in diesem Fall nachvollziehen, hat jedoch Zweifel an der Tragfähigkeit des durch BKM zu Grunde gelegten Mengengerüsts. Der NKR

- gibt zu bedenken, dass z.B. mit der Tefaf/Maastricht jährlich eine der weltweit größten Kunst- und Antiquitätenmessen im EU-Ausland stattfindet³⁹,
- hat durch Rückfragen festgestellt, dass im Kunsthandel derzeit Anträge für bis zu 11.000 Objekte vorbereitet werden. Selbst wenn Objekte in Anträgen gebündelt werden und nur ein Teil davon für Binnenmarkt vorgesehen ist, scheint doch die Annahme des BKM als zu niedrig. Das Ressort selbst qualifiziert seinen Ansatz als nur „grobe Schätzung“⁴⁰ und bezeichnet die Zahl der betroffenen Kulturgüter als „weiteren Unsicherheitsfaktor“⁴¹.

II.3.4 Ausfuhr in Drittstaaten

Die Ausfuhr von Kulturgut in außereuropäisches Ausland ist genehmigungspflichtig, wobei die Genehmigungspflicht auf einer EU-Verordnung beruht⁴². Obwohl die EU-Verordnung in Deutschland ohne Umsetzung gilt⁴³, schafft der Gesetzentwurf in seinem § 24 Abs. 1 Nr. 1 einen hierauf bezogenen **nationalen Genehmigungstatbestand**.

³⁹ nächster Termin: 11. bis 20. März 2016

⁴⁰ Gesetzentwurf/Begründung, S. 18

⁴¹ Gesetzentwurf/Begründung, S. 23

⁴² vg. oben Tz. /Fn

⁴³ AEUV

Dieses Vorgehen ist nur verständlich, wenn man den Hintergrund kennt: Der § 24 Abs. 1 Nr. 1 KGSG-E ist die Konsequenz aus der Erkenntnis des BKM, dass „die meisten Ausfuhren von Kulturgütern an Nicht-EU-Staaten (USA, Kanada, Schweiz, Japan) gehen“, jedoch „in vielen Fällen eine Ausfuhrgenehmigung nach der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 vom Eigentümer oder Ausführenden gar nicht beantragt wird“⁴⁴. Angesprochen ist dabei die **dauerhafte** Ausfuhr (= Verlust des Kulturguts) im Gegensatz zum internationalen Leihverkehr unter Museen pp. (= Rückkehr des Kulturguts). Der neue nationale Tatbestand dient der Beseitigung des Vollzugsdefizits bei der dauerhaften Ausfuhr. Er soll bewirken, dass die Wirtschaftsbeteiligten zukünftig in jedem dieser Fälle einen Ausfuhrantrag stellen.

Das Ressort geht davon aus, dass der Genehmigungstatbestand nicht wesentlich mehr als 120 Anwendungsfälle haben wird.⁴⁵ Bei dieser Einschätzung legt BKM zu Grunde, dass es bisher 1.200 Ausfuhrgenehmigungen in Drittstaaten gegeben hat, wovon jedoch 90 v.H. den Leihverkehr unter Museen pp. betrafen, sodass 120 Fälle dauerhafter Ausfuhr verbleiben. Das Ressort ist der Auffassung, dass sich diese Grundgesamtheit um maximal 10 v.H. (= 12 Fälle) erhöhen wird und schätzt den damit verbundenen Mehraufwand auf 5.000 Euro.

Vor dem Hintergrund der Berichterstattung an den Bundestag („in vielen Fällen“) kann der NKR diese Prognose nicht nachvollziehen. Die Einführung des neuen nationalen Tatbestandes zusätzlich zu bereits geltendem EU-Recht hat den erklärten Zweck „auf die Strafbarkeit (Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren) der Ausfuhr von Kulturgut ohne Ausfuhrgenehmigung nach EU-Verordnung ausdrücklich (hinzuweisen)“⁴⁶. Zu einem solchen Hinweis durch Verdoppelung von Rechtsnormen besteht nur dann Anlass, wenn der Druck groß, d.h. das Dunkelfeld tatsächlich erheblich größer ist als 12 Fälle.

II.3.5 Inlandsverkehr – Prüfungspflichten Wirtschaft

Unter den Pflichten des Regelungsentwurfs für Auktionatoren, Kunsthändlern und Galeristen, ist die sog. Provenienzprüfung eine zentrale, jedoch keineswegs die einzige Vorgabe:

⁴⁴ BT-Drs. 17/13378, S. 27

⁴⁵ Gesetzentwurf/Begründung, S. 17

⁴⁶ BT-Drs. 17/13378, S. 27

Provenienzprüfungen beziehen sich auf die Herkunft sowie auf die – möglichst lückenlose – Ermittlung der wechselnden Besitzverhältnisse an einem Kulturgut. Über diese Prüfung hinaus werden die Wirtschaftsbeteiligten verpflichtet, die Rechtsverhältnisse an dem Kunstgegenstand pp. festzustellen sowie ihren gesamten Geschäftsvorgang einschließlich der Prüfungsabläufe zu dokumentieren und die Dokumentation über 30 Jahre aufzubewahren.

Bei der Ermittlung der Kostenfolgen aus diesen Vorgaben unterscheidet BKM zwischen

- NS-Raubgut sowie gefährdetem Kulturgut aus Krisenregionen („Rote Listen“) und
- sonstigen Kunstgegenständen pp. mit einem Wert > 2 500 Euro⁴⁷.

Nur für das NS-Raubgut/gefährdete Kulturgut stellt das Ressort einen Erfüllungsaufwand dar, den es „(auf) pauschal 2.500.000 Euro veranschlagt“⁴⁸. Für die Wirtschaftsvorgänge mit sonstigen Kunstgegenständen ist BKM der Auffassung, dass dem Handel in diesem Segment seines Portfolios gar keine zusätzlichen Kosten entstünden („Sowieso-Kosten“). Diese Auffassung gründet sich darauf, dass der Handel bereits durch andere staatliche Normen, wie etwa die Versteigererverordnung⁴⁹ oder das Geldwäschegesetz⁵⁰ und durch Selbstverpflichtung zu den jetzt eingeführten Prüfungen veranlasst werde.

Der NKR gibt zu bedenken:

- Auch der Staat (Bund, Länder, kommunale Spitzenverbände) betreibt bzw. fördert Provenienzprüfungen zu **NS-Raubkunst**. Im Bundeshaushalt 2015 sind allein für dieses Segment der Herkunftsforschung 6.000.000 Euro veranschlagt. Vor diesem Hintergrund erscheint die pauschale Aufwandsschätzung von 2.500.000 Euro für den **gesamten Markt**⁵¹ niedrig angesetzt und ist als solche nicht nachvollziehbar. Die Pauschalisierung ist nicht methodengerecht, weil die Vorgaben für die Wirtschaftsbeteiligten über die Provenienzprüfung weit hinausgehen.

⁴⁷ bei archäologischen Einzelstücken > 100 Euro

⁴⁸ Gesetzentwurf/Begründung, S. 19

⁴⁹ § 8

⁵⁰ § 3 Abs. 2 Nr. 2

⁵¹ unter § 44 KGSG-E

- Auch sog. **Sowieso-Kosten** müssen nach dem ressortverbindlichen Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands nachvollziehbar sein. „Um die Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten, empfiehlt es sich, den gesamten zu erwartenden Aufwand und die Höhe der nicht anrechenbaren Sowieso-Kosten nachvollziehbar zu begründen“⁵². Der vollständige Verzicht des BKM auf die Ermittlung und Darstellung von Kostenfolgen außerhalb des Segments NS-Raubkunst/gefährdete Kulturgüter ist daher ebenfalls nicht methodengerecht. Denn die mit dem Regelungsvorhaben begründeten Sorgfaltspflichten ergeben sich in dieser Ausprägung und mit diesem Adressatenkreis nicht bereits aus anderen Normen des staatlichen Rechts⁵³. Von den Selbstverpflichtungen der Wirtschaft unterscheiden sie sich durch ihre mit dem staatlichen Sanktionsanspruch (Strafandrohung) gesicherte Verbindlichkeit, d.h. durch eine gänzlich andere **Normqualität**. Der NKR hat durch Rückfrage im Kunsthandel erfahren, dass dort größere Häuser mit der Notwendigkeit rechnen, zusätzliche Fachkräfte (Kunsthistoriker) beschäftigen und dafür bis zu 70.000 Euro/Jahr aufwenden zu müssen
- Die Einführung einer Aufzeichnung- und Aufbewahrungsfrist von 30 Jahren ohne Rücksicht auf die Betriebsgröße verursacht – nicht ermittelte - Erfüllungsaufwände, zumal
 - die sonst in der Rechtsordnung üblichen Fristen weit darunter liegen, so etwa für den Versteigerer bei nur 3 Jahren⁵⁴,
 - das **Bürokratieentlastungsgesetz** die Schwellenwerte in Handelsgesetzbuch und Abgabenordnung zu Gunsten kleiner und mittlerer Unternehmen gerade heraufgesetzt hat.
- Mit dem Verzicht auf die Ermittlung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft ist möglicherweise aus dem Blick geraten, dass sich bei der Verwaltung ein korrelierender Anstieg der Kostenfolgen ergeben dürfte. Auch hierzu hat BKM keine Aufwandsermittlung vorgenommen. Wenn jedoch der Gewährleistungszweck der neuen Regelungen erreicht werden soll, bedarf es wohl verstärkter Kontrollen, d.h. eines deutlich erhöhten Einsatzes qualifizierten Personals und entsprechender Sachmittel auch auf Verwaltungsseite.

⁵² a.a.O. S. 12

⁵³ vgl. auch die Stellungnahme des BMWi vom 07.10.2015

⁵⁴ § 8 Versteigererverordnung

II.4 Erwägungen zu anderen Lösungsmöglichkeiten

Unter den Mitgliedstaaten der EU sind England und Frankreich Kunsthandelsstandorte, die - gemessen an ihrer Ausfuhr aus dem Binnenmarkt - nur noch von Italien übertroffen werden.⁵⁵ Sowohl Großbritannien als auch Frankreich gewährleiten ihren Abwanderungsschutz durch **Kombination** einer **Ausfuhrgenehmigungspflicht** mit einem (befristeten) **staatlichen Vorkaufsrecht**.⁵⁶ Bayern hat die Übernahme dieses Modells für Deutschland bereits 2008 vorgeschlagen.⁵⁷

BKM verwirft den Vorschlag unter Bezugnahme auf die Anwendungserfahrungen in Großbritannien.⁵⁸ Dort, so die Begründung, beteilige sich der Staat „regelmäßig - anders als in Deutschland – nicht direkt finanziell am Ankauf vom Kulturgut“⁵⁹. Die infolgedessen erforderliche Spendenbereitschaft der Öffentlichkeit erbringe oft nicht die nötigen Finanzmittel. Deshalb sei das britische System zwar „klar und einsichtig,...aber wenig effektiv“⁶⁰. In Deutschland sei seine Übernahme „ohne eine beträchtliche Erhöhung der staatlichen Mittel für Ankäufe nicht denkbar“⁶¹ und keine „zielführende Alternative“⁶².

Bei dieser Einschätzung ist dem Ressort bewusst, dass die Ausfuhrgenehmigungsverfahren, für sich betrachtet, auch in Großbritannien „hohe Kosten“ entstehen lassen⁶³, in Frankreich „teilweise zu komplex“ sind⁶⁴.

⁵⁵ Bericht der EU-Kommission vom 01.04.2015 – KOM(2015) 144 endg./Anhang
Italien 39% - Großbritannien 34 % - Frankreich 13 % (zum Vergleich: Deutschland 5 %)

⁵⁶ BT-Drs. 17/13378, S. 49

⁵⁷ BT-Drs. 17/13378, S. 12

⁵⁸ sowie auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 92, 288)

⁵⁹ Begründung (Stand: 21.10.2015), S. 12

⁶⁰ BT-Drs. 17/13378, S. 48

⁶¹ a.a.O.

⁶² Begründung (Stand: 21.10.2015), S. 12 unter Bezugnahme auf BT-Drs. 17/13378, S. 46-48

⁶³ BT-Drs. 17/13378, S. 48

⁶⁴ BT-Drs. 17/13378, S. 49

Der NKR gibt zu bedenken, dass

- die Verhältnisse in Deutschland mit Großbritannien/Frankreich nicht verglichen werden können, ohne dabei die Bedeutung der drei Länder als Kunsthandelsstandorte in Relation zu setzen: die Exporte aus Großbritannien sind mit 34 % rd. um den Faktor 7, diejenigen aus Frankreich mit 13 % rd. um den Faktor 3 höher als die deutschen Ausfuhren (5 %),
- sich deshalb für die deutschen Unternehmen und Behörden auch das Verhältnis vermeidbarer Bürokratiekosten zu öffentlichem Finanzierungsrisiko wahrscheinlich anders darstellen dürfte als in London und Paris.

II.5 Zusammenfassende Stellungnahme

Die Darstellung des Erfüllungsaufwandes in dem Regelungsvorhaben ist nicht in jeder Hinsicht nachvollziehbar. In die angekündigte Evaluierung sollten insbesondere die bisher nur geschätzten Ausfuhren in Binnenmarkt und Drittstaaten sowie die Kosten der Wirtschaft aus Prüfungs- und Nachweispflichten einbezogen werden.

Dr. Ludewig

Vorsitzender und Berichterstatter

2. November 2015

**Stellungnahme der Bundesregierung
zu der Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zum
Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts (NKR-Nr. 3358)**

Die Bundesregierung nimmt zur Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates vom 29. Oktober 2015 wie folgt Stellung:

Der Nationale Normenkontrollrat hält die Darstellung des Erfüllungsaufwands methodisch nicht in jeder Hinsicht für nachvollziehbar. Teilweise geht er von deutlich höheren als den im Gesetzentwurf dargestellten Zahlen aus, wobei deren Herleitung nur bedingt nachvollzogen werden kann.

Die Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands erfolgte nach dem von Bundesregierung und Nationalem Normenkontrollrat gemeinsam beschlossenen Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Die federführende Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) hat sich intensiv mit der Ermittlung des Erfüllungsaufwands befasst und anhand des zur Verfügung stehenden Zahlenmaterials den Erfüllungsaufwand auf über 10 Seiten des Gesetzentwurfs eingehend dargestellt. Vor allem die Darstellung der „Sowieso-Kosten“ bei der Wirtschaft, die vom Normenkontrollrat kritisiert wird, beruht auf Aussagen des Statistischen Bundesamtes. Auch hinsichtlich der Neuregelung der Ausfuhr genehmigungspflicht sind nach Aussage des Statistischen Bundesamtes belastbare Zahlen für die derzeitige Ausfuhr von Kulturgut aus Deutschland in den Binnenmarkt nicht zu ermitteln, so dass auf eine Schätzung der künftigen Ausfuhr genehmigungen zurückgegriffen werden muss. Trotz mehrfacher Aufforderung konnten auch die Kunsthandelsverbände kein valides Zahlenmaterial hierzu liefern. Die Annahme von 11.000 Objekten, auf die sich der Normenkontrollrat unter II.3.3. stützt und die nach Angabe des Normenkontrollrats auf „Rückfragen“ beim Kunsthandel beruht, wird nicht näher belegt und verifiziert. Bei einem Blick etwa auf die Auktionen namhafter deutscher Auktionshäuser in diesem Jahr erscheint diese Zahl wenig nachvollziehbar. Dort finden sich nur vereinzelt Objekte, die die vorgesehenen Alters- und Wertgrenzen (z.B. Gemälde ab 70 Jahre und 300.000 Euro inländischer Schätzpreis) erreichen würden; diese Grenzen sind gegenüber den schon heute geltenden EU-Werten für die Ausfuhr in Drittstaaten deutlich höher, im Grundsatz sogar verdoppelt.

Die im April 2015 durchgeführte Anhörung zur Novellierung ergab, dass nach Angaben des deutschen Kunsthandels das durchschnittliche Auktionsobjekt in Deutschland nur im vierstelligen Euro-Bereich liegt. In Großbritannien und Frankreich liegt der Wert eines vergleichbaren Durchschnittsobjekts deutlich höher, in London beim bis zu dreifachen Wert. Die Ausführungen des Normenkontrollrats zum Vergleich mit Großbritannien und Frankreich berücksichtigen dies nicht. Außerdem wird nicht beachtet, dass die Alters- und Wertgrenzen der dort bereits bestehenden Ausfuhr genehmigungspflicht für den EU-Binnenmarkt deutlich unter denen des vorliegenden Gesetzentwurfs liegen und damit in diesen Mitgliedstaaten der Wirtschaft ohnehin ein höherer Erfüllungsaufwand entsteht als es die Neuregelung vorsieht.

Bei der Darstellung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft zu den Aufzeichnungs- und Sorgfaltspflichten unter II.3.5 bezieht sich der Normenkontrollrat vergleichend auf die im Bundeshaushalt 2015 bei Kapitel 0405 Titel 685 14 (Provenienzrecherche und -forschung insbesondere zu NS-Raubkunst) vorgesehenen 6 Mio. Euro für Provenienzforschung. Dies ist allerdings methodisch zu hinterfragen. Von den 6 Mio. Euro werden zum einen die Taskforce „Schwabinger Kunstfund“ sowie nicht auf bestimmte Einzelfälle bezogene wissenschaftliche Projekte finanziert. Für die institutionelle Förderung der Stiftung Deutsches Zentrum Kulturverluste wurden in diesem Jahr 4,25 Mio. Euro veranschlagt und bewilligt, worin allerdings auch allgemeine Kosten des Zentrums enthalten sind. Ferner gehen die Aufgaben des

Zentrums über die Förderung der Forschung zu NS-verfolgungsbedingt entzogenem Kulturgut hinaus, auch wenn dieses den Schwerpunkt bildet, und erstrecken sich insbesondere auch auf kriegsbedingt verbrachtes und in der ehemaligen DDR entzogenes Kulturgut. Unabhängig von der damit unter 6 Mio. Euro liegenden Summe und der breiteren Zweckbestimmung des Titels hat dieser inhaltlich auch eine gänzlich andere Zielsetzung. Gefördert wird über das Zentrum im Projektwege die dezentrale Provenienzforschung in Museen und sonstigen Einrichtungen, die gerade nicht anlassbezogen vorgenommen wird, sondern sich auf ganze Sammlungen und Bestände erstreckt und zudem auch auf die Untersuchung abzielt, ob überhaupt Verdachtsmomente für NS-verfolgungsbedingt entzogenes Kulturgut bestehen. Anders verhält es sich beim Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft hinsichtlich der Sorgfalts- und Aufzeichnungspflichten im Gesetzentwurf, weil dort nur anlassbezogen und bei Nachweis oder Vermutung auf einen NS-verfolgungsbedingten Entzug eine erhöhte Sorgfaltspflicht beim gewerblichen Inverkehrbringen von Kulturgut besteht. Schon jetzt prüft der Kunsthandel aus eigenen Marktinteressen bei Verdacht auf NS-verfolgungsbedingtem Entzug die Provenienz des fraglichen Kulturgutes. Die angegebenen 2,5 Mio. Euro sind daher eine Schätzung, wie dies auch im Erfüllungsaufwand dargestellt ist. Trotz Aufforderung hat der Kunsthandel hier keine anderen Zahlen geliefert.