

**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 Kulturgut<sup>1</sup>. **Privateigenes Kulturgut** erlangt diesen Status durch **Eintragung in ein Verzeichnis** des Standort-Bundeslandes<sup>2</sup>. Die Eintragung erfolgt **von Amts wegen**<sup>3</sup>; kann aber auch auf einem Antrag des Eigentümers, der die damit verbundenen **Steuervorteile** (Erbchafts-, Schenkungs-, Einkommensteuer) nutzen will, beruhen<sup>4</sup>. 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 unterstützen<sup>5</sup>.

### II.1.1 Ausfuhr

Eine vorübergehende<sup>6</sup> oder dauerhafte **Ausfuhr** nationalen Kulturguts ist grundsätzlich verboten und bedarf der **Genehmigung**<sup>7</sup>. Genehmigungspflichtig ist ferner die Ausfuhr

---

<sup>1</sup> § 6 Abs. 1 Nrn. 2 bis 4 KGSG-E

<sup>2</sup> §§ 6 Abs. 1 Nr. 1; 2 Nr. 11 KGSG-E

<sup>3</sup> § 14 Abs. 1 S. 1, 1. Alt. KGSG-E

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

<sup>4</sup> §§ 14 Abs. 1 S. 1, 2. Alt.; 12 Abs. 1 KGSG-E

<sup>5</sup> § 15 KGSG-E

<sup>6</sup> z.B. Leihgabe für eine Ausstellung

von Kulturgut, das bestimmte **Alters- und Wertgrenzen** überschreitet<sup>8</sup>. Dabei gelten unterschiedliche Schwellenwerte für

- die Ausfuhr in das außereuropäische Ausland, die nach unmittelbar geltendem EU-Recht schon bisher genehmigt werden musste<sup>9</sup>,
- die Ausfuhr in den **Binnenmarkt**, für die eine Genehmigungspflicht **neu** eingeführt werden soll<sup>10</sup>.

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.<sup>11</sup> BKM geht davon aus, dass die neue „Ausfuhrgenehmigungspflicht für den EU-Binnenmarkt zu einer erhöhten Einleitung von Eintragungsverfahren führen kann“<sup>12</sup>.

### 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 hat<sup>13</sup>.

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

### II.1.3 Inlandsverkehr

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

---

<sup>7</sup> §§ 21ff. KGSG-E

<sup>8</sup> § 24 KGSG-E

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

<sup>10</sup> § 24 Abs. 1 Nr. 2 KGSG-E

<sup>11</sup> BT-Drs. 17/13378, S. 16

<sup>12</sup> Gesetzentwurf/Begründung, S. 24

<sup>13</sup> §§ 21; 28 KGSG-E

<sup>14</sup> § 30 KGSG-E

- sind hiergegen verstoßende Verpflichtungs- und Verfügungsgeschäfte nichtig<sup>15</sup>,
- macht sich strafbar, wer ein solches Geschäft abschließt<sup>16</sup>,
- macht sich ebenfalls strafbar, wer geschütztes Kulturgut – auch unentgeltlich – in den Inlandsverkehr bringt<sup>17</sup>.

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“ müssten<sup>18</sup> sowie darauf, welchen Prüfungsaufwand die vernünftige Person unter den gegebenen Umständen treiben würde<sup>19</sup>.

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 aufzubewahren<sup>20</sup>. Erleichtert werden diese Sorgfaltspflichten für die Fälle des Direkthandels mit dem/durch den Urheber eines Werks<sup>21</sup>. Begrenzt werden sie durch das nicht definierte Merkmal der wirtschaftlichen Zumutbarkeit<sup>22</sup>, allerdings – Ausnahme von der Ausnahme – nicht, wenn es sich um NS-Raubgut handelt (Vermutung ausreichend) oder Verbote nach internationalem Recht bestehen<sup>23</sup>.

## 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

---

<sup>15</sup> § 40 Abs. 2 und 3 KGSG-E

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

<sup>17</sup> §§ 83 Abs. 1 Nr. 3; 40 Abs. 1; 2 Nr. 8 KGSG-E

<sup>18</sup> z.B. außergewöhnliche niedriger Preis, besonders wertvolles Kulturgut aus Privathand

<sup>19</sup> § 41 KGSG-E

<sup>20</sup> §§ 42; 45; 46 KGSG-E

<sup>21</sup> § 43 KGSG-E

<sup>22</sup> § 42 Abs. 1 UA 2 KGSG-E

<sup>23</sup> § 44 KGSG-E

jeweilige Verfahrens- bzw. Genehmigungsart ankommt<sup>24</sup>. Dabei sieht der Regelungsentwurf ein gemeinsames automatisiertes Bund-Länder-Verfahren im Sinne des E-Government-Gesetzes<sup>25</sup> vor, das über ein Internetportal geführt wird<sup>26</sup>. Das Internetportal wird durch den Bund unterhalten<sup>27</sup>: 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 veranlassen<sup>28</sup>

### 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 erörterte, 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/€
<b>Eintragung in das Verzeichnis</b>	Informationspflichten <sup>29</sup>	Bürger	750
	Informationspflichten	Wirtschaft	75
	Eintragungsverfahren	Verwaltung/Land	60.000
<b>Ausfuhr</b>	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
<b>Einfuhr</b>	Antrag offene Genehmigung <sup>30</sup>	Bürger	300
	Prüfungspflichten	Bürger	32.000
	Nachweis der Rechtmäßigkeit	Wirtschaft	50.000
<b>Ausfuhr/Einfuhr</b>	Schulung (einmalig)	Verwaltung/Zoll	144.000
	Kontrollen (jährlich)	Verwaltung/Zoll	174.000
<b>Inlandsverkehr</b>	Prüfungspflichten	Wirtschaft	2.500.000
	Dokumentationspflichten	Wirtschaft	50.000
	Kontrolle	Verwaltung	fehlt
<b>Internetportal</b>	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

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

<sup>25</sup> § 11 E-Government-Gesetz

<sup>26</sup> § 79 KGSG-E

<sup>27</sup> § 4 KGSG-E

<sup>28</sup> § 16 KGSG-E

<sup>29</sup> § 15 KGSG-E

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

### 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 an<sup>31</sup> („marginal“<sup>32</sup>). 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 Behördenkenntnis über die tatsächlichen Verhältnisse oftmals ist<sup>33</sup> 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 werden<sup>34</sup>. Für dieses Segment entfalle dadurch der jeglicher Eintragungsaufwand<sup>35</sup>. Im Saldo werde die mit dem Regelungsvorhaben verbundene Belastung der Länder somit „überkompensiert“<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> Tabellarische Darstellung Erfüllungsaufwand vom 13.10.2015 (mail)

<sup>32</sup> Begründung (Stand: 21.10.2015), S. 17

<sup>33</sup> BT-Drs. 17/13378, S. 24

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

<sup>35</sup> Gesetzentwurf/Begründung, S. 25

<sup>36</sup> Gesetzentwurf/Begründung, S. 25

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 quantifizieren<sup>37</sup>. 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.<sup>38</sup>

### 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:

- Die Ausfuhr 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 Marktkonstellationen 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 stattfindet<sup>39</sup>,
- 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“<sup>40</sup> und bezeichnet die Zahl der betroffenen Kulturgüter als „weiteren Unsicherheitsfaktor“<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Leitfaden, S. 4

<sup>38</sup> Gesetzentwurf/Begründung, S. 24

<sup>39</sup> nächster Termin: 11. bis 20. März 2016

<sup>40</sup> Gesetzentwurf/Begründung, S. 18

<sup>41</sup> Gesetzentwurf/Begründung, S. 23

#### II.3.4 Ausfuhr in Drittstaaten

Die Ausfuhr von Kulturgut in außereuropäisches Ausland ist genehmigungspflichtig, wobei die Genehmigungspflicht auf einer EU-Verordnung beruht<sup>42</sup>. Obwohl die EU-Verordnung in Deutschland ohne Umsetzung gilt<sup>43</sup>, schafft der Gesetzentwurf in seinem § 24 Abs. 1 Nr. 1 einen hierauf bezogenen **nationalen Genehmigungstatbestand**.

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 Ausfuhr 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“<sup>44</sup>. 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.<sup>45</sup> 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)“<sup>46</sup>. 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.

---

<sup>42</sup> vg. oben Tz. /Fn

<sup>43</sup> AEUV

<sup>44</sup> BT-Drs. 17/13378, S. 27

<sup>45</sup> Gesetzentwurf/Begründung, S. 17

<sup>46</sup> BT-Drs. 17/13378, S. 27



### II.3.5 Inlandsverkehr – Prüfungspflichtigen Wirtschaft

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

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 Euro<sup>47</sup>.

Nur für das NS-Raubgut/gefährdete Kulturgut stellt das Ressort einen Erfüllungsaufwand dar, den es „(auf) pauschal 2.500.000 Euro veranschlagt“<sup>48</sup>. 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 Versteigererverordnung<sup>49</sup> oder das Geldwäschegesetz<sup>50</sup> 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**<sup>51</sup> niedrig angesetzt und ist als solche nicht nachvollziehbar.

---

<sup>47</sup> bei archäologischen Einzelstücken > 100 Euro

<sup>48</sup> Gesetzentwurf/Begründung, S. 19

<sup>49</sup> § 8

<sup>50</sup> § 3 Abs. 2 Nr. 2

<sup>51</sup> unter § 44 KGSG-E

Die Pauschalisierung ist nicht methodengerecht, weil die Vorgaben für die Wirtschaftsbeteiligten über die Provenienzprüfung weit hinausgehen.

- 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“<sup>52</sup>. 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 Rechts<sup>53</sup>. Von den Selbstverpflichtungen der Wirtschaft unterscheiden sie sich durch ihre mit dem staatlichen Sanktionsanspruch (Strafdrohung) 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 Jahren<sup>54</sup>,
  - 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.

#### 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.<sup>55</sup> Sowohl Großbritannien als auch Frankreich gewährleisten ihren Abwanderungsschutz durch **Kombination** einer **Ausfuhrgenehmigungspflicht** mit

---

<sup>52</sup> a.a.O. S. 12

<sup>53</sup> vgl. auch die Stellungnahme des BMWi vom 07.10.2015

<sup>54</sup> § 8 Versteigererverordnung

<sup>55</sup> Bericht der EU-Kommission vom 01.04.2015 – KOM(2015) 144 endg./Anhang

Italien 39% - Großbritannien 34 % - Frankreich 13 % (zum Vergleich: Deutschland 5 %)

einem (befristeten) **staatlichen Vorkaufsrecht**.<sup>56</sup> Bayern hat die Übernahme dieses Modells für Deutschland bereits 2008 vorgeschlagen.<sup>57</sup>

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

Bei dieser Einschätzung ist dem Ressort bewusst, dass die Ausfuhrgenehmigungsverfahren, für sich betrachtet, auch in Großbritannien „hohe Kosten“ entstehen lassen<sup>63</sup>, in Frankreich „teilweise zu komplex“ sind<sup>64</sup>.

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.

---

<sup>56</sup> BT-Drs. 17/13378, S. 49

<sup>57</sup> BT-Drs. 17/13378, S. 12

<sup>58</sup> sowie auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 92, 288)

<sup>59</sup> Begründung (Stand: 21.10.2015), S. 12

<sup>60</sup> BT-Drs. 17/13378, S. 48

<sup>61</sup> a.a.O.

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

<sup>63</sup> BT-Drs. 17/13378, S. 48

<sup>64</sup> BT-Drs. 17/13378, S. 49

## 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