

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hartmut Ebbing, Katja Suding,
Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/8147 –**

Bericht der Bundesregierung zur Evaluation des Verwaltungsaufwandes durch das Kulturgutschutzgesetz 2016

Vorbemerkung der Fragesteller

Entsprechend des gesetzlichen Auftrages in § 89 des Kulturgutschutzgesetzes (KGSG) legte die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat Mitte Januar 2019 einen „Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz“ (Bundestagsdrucksache 19/7145, im Folgenden „Bericht“) vor.

1. Aus welchen Gründen wurden zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes „mangels entsprechender Anträge bzw. Handlungsnotwendigkeiten noch nicht alle den Ländern zugewiesenen Verwaltungsverfahren durchgeführt“ (Bericht, S. 9)?
2. Mit welcher Begründung wurden folgende Verwaltungsverfahren noch nicht umgesetzt:
 - a) Ankaufsprüfverfahren nach § 23 Absatz 6 bis 8 KGSG;
 - b) Einziehungsverfügung nach §§ 37, 38 KGSG;
 - c) Mitteilungen an die Gewerbeaufsicht nach § 47 KGSG;
 - d) Zustimmung zur Verwertung von Kulturgut gemäß § 86 KGSG?

Die Fragen 1 und 2 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Es wurden entweder keine entsprechenden Anträge an die Behörden gerichtet oder – sofern es sich um von Amts wegen zu betreibende Verfahren handelt – lagen die entsprechenden Tatbestandsvoraussetzungen dieser Verfahren nicht vor.

3. Wie bewertet die Bundesregierung den Umstand, dass nicht alle gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsvorgaben quantifizierbar sind (Bericht, S. 15)?

Wird das Gesetz damit – aufgrund der von der Bundesregierung getroffenen Aussage (Bericht, S. 15) – nur in Teilen umgesetzt?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen. Es ist nicht zutreffend, „dass das Gesetz nur in Teilen umgesetzt wird“. Verfahren, die aus in der Antwort zu Frage 1 genannten Gründen in den ersten beiden Anwendungsjahren des Gesetzes nicht durchgeführt wurden, können naturgemäß nicht quantifiziert werden.

4. Warum erhält die Kulturstiftung der Länder (KSL) vom Bund von 2017 bis Ende 2018 einen Personalkostenzuschuss in Höhe von insgesamt 70 000 Euro – unter anderem zum Ausgleich von künftigen Mehraufwänden durch maßgeblich durch die KSL zu betreuenden Ankaufsverfahren nach § 23 Absatz 6 bis 8 KGSG –, obwohl das Verfahren noch nicht umgesetzt wurde (Bericht, S. 17 und 19)?

Sofern dieser Zuschuss nicht für das Ankaufsverfahren genutzt wurde, wofür wurden und werden die Mittel stattdessen verwandt?

Der Personalkostenzuschuss wird bis Ende Juni 2019 (siehe Seite 17 des Berichts) für den personellen Mehraufwand der KSL bei der Bearbeitung von Anträgen zum Erwerb gesamtstaatlich bedeutsamen Kulturguts gewährt. Dies betrifft auch – jedoch nicht ausschließlich – die besonderen Ankaufsverfahren gemäß § 23 Absatz 6 ff. KGSG. Die KSL unterstützt die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) auch im Übrigen bei der Bearbeitung von Anträgen auf Zuwendungsgewährung für den Erwerb von gesamtstaatlich bedeutsamem Kulturgut durch die Vermittlung fachlicher Begutachtung und übernimmt in zahlreichen Fällen die Koordinierung mit anderen Förderern. Das enge Zusammenwirken der BKM mit der KSL beim Erwerb gesamtstaatlich bedeutsamen Kulturguts ist auch im Bundeshaushalt 2019 ausdrücklich vorgesehen.

5. Gibt es von Seiten der Bundesregierung über die im Bericht S. 21 gegebenen Gründe (Anlaufphase) weitere Argumente, warum es im Berichtszeitraum lediglich sechs Eintragungsverfahren in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes nach §§ 7, 14, 16 und 17 KGSG gab?

Grund für die niedrigen Fallzahlen bei Eintragungsverfahren sind auch die strukturellen Änderungen des Schutzes von nationalem Kulturgut durch § 6 Absatz 1 KGSG. Zu Einzelheiten wird auf die Ausführungen auf Seite 21 f. des Berichts verwiesen.

6. Wie kam es nach Kenntnis der Bundesregierung zu den sechs Eintragungsverfahren national wertvollen Kulturguts im Berichtszeitraum?
 - a) Sind diese an der Grenze aufgefallen?
 - b) Wenn ja, für wie viele der sechs Eintragungsverfahren war der Antrag einer Ausfuhrgenehmigung ursächlich?
 - c) Wie viele der sechs Eintragungsverfahren fanden außerhalb des Ausführprozederes statt?
 - d) Weshalb kam es trotz der sechs Eintragungsverfahren zu lediglich fünf Eintragungen?

Nach Kenntnis der Bundesregierung sind die Eintragungsverfahren in jedenfalls zwei Fällen infolge eines Ausfuhrantrages bei der zuständigen Landesbehörde

eingeleitet worden. In den übrigen vier Fällen handelte es sich um Inlands Sachverhalte. In einem der sechs Prüfverfahren hat der obligatorisch vor der Entscheidung zu beteiligende Sachverständigenausschuss des Landes gegen eine Aufnahme in das Landesverzeichnis national wertvollen Kulturgutes votiert. Die zuständige oberste Landesbehörde hat diesem Votum bei ihrer Entscheidung Rechnung getragen und das Verfahren ohne Eintragung beendet.

7. Gibt es seitens der Bundesregierung weitere – über die im Bericht auf den Seiten 16 und 19 f. genannten Begründungen hinaus – Argumente, warum die Bundesregierung langfristig wieder von zehn Eintragungen aus privater Hand pro Jahr ausgeht?

Um welche Kunstgegenstände handelt es sich?

Die im Bericht ausgeführten Gründe werden als tragend angesehen (siehe insbesondere die Ausführungen auf Seite 21 des Berichts). Aussagen darüber, um welche Kulturgüter es sich bei den erwarteten Eintragungsverfahren handeln wird, die zudem ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen, können nicht vorweggenommen werden; auf die gesetzlichen Eintragungsvoraussetzungen nach § 7 KGSG wird verwiesen.

8. Wie kam es nach Kenntnis der Bundesregierung seit Inkrafttreten des Gesetzes zu den fünf Rückgabeverfahren auf Grundlage der §§ 50 ff. KGSG und elf freiwilligen Rückgaben (Bericht, S. 35 ff.)?
 - a) Wie viele Rückgaben sind auf die im Bericht genannten 25 Sicherstellungsverfahren (Bericht, S. 34) seit Inkrafttreten zurückzuführen?
 - b) Wie schätzt die Bundesregierung mit Blick auf die Anzahl der Rückgabeverfahren nach §§ 50 ff. KGSG die vor der Gesetzesnovelle von ihr getroffene Aussage ein, dass Deutschland die Drehscheibe des illegalen Kunsthandels sei (www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kulturstaatsministerin-gruetters-zu-den-aktuellen-herausforderungen-im-kulturgutschutz-421592)?
 - c) Wie viele der fünf Rückgabeverfahren endeten mit einer Rückgabe an den Herkunftsstaat?

Zunächst wird festgehalten, dass die unter Frage 8b zitierte Aussage nicht zutrifft. Vielmehr heißt es dort: „Allein der Verdacht Deutschland könne sich als internationale Drehscheibe für Hehlerware eignen, ist mit unserem Selbstverständnis als Kulturnation im Herzen Europas nicht zu vereinbaren.“

Die Verfahren werden üblicherweise infolge von Sicherstellungen angestoßen oder durch Hinweise der Herkunftsstaaten auf in Deutschland befindliches Kulturgut, welches die Herkunftsstaaten als illegal ausgeführt oder sonst abhandelt identifizieren. Die im Bericht dargelegten Rückgabeverfahren können allerdings den dargestellten Sicherstellungsverfahren nicht konkret zugeordnet werden. Eine solche Zuordnung ist von vornherein kaum möglich. Denn Rückgabeverfahren werden zum Teil ohne vorangehende Sicherstellung durchgeführt, zum Teil erfolgen zusätzlich Sicherstellungen auf Basis von Rechtsgrundlagen außerhalb des KGSG (insbesondere nach StPO). Rückgabeverfahren werden zudem auch dann durchgeführt, wenn ein formaler Rückgabeanspruch im konkreten Fall nicht durchsetzbar ist (siehe Seite 36 f. des Berichts). Im Verhältnis zu den im Berichtszeitraum verfügbaren kulturgutschutzrechtlichen Sicherstellungen ist ferner zu berücksichtigen, dass diese nicht notwendig noch innerhalb desselben

Zeitraumes zur Aufnahme eines Rückgabeverfahrens oder gar zu dessen Abschluss führen. Der Prozess zwischen dem ersten Aufgreifen eines Kulturgutes und einer möglichen Rückgabe kann sich über einen längeren Zeitraum hinziehen.

9. Wie kam es nach Kenntnis der Bundesregierung zu den 38 geprüften Sicherstellungen (§§ 33 ff., § 81 Absatz 5 KGSG) pro Jahr, von denen ca. in einem Drittel der Fälle auch verfügt wurde (Bericht, S. 6)?

Es wird auf die Ausführungen auf Seite 34 des Berichtes verwiesen, wonach die Prüfungen beinahe ausschließlich über Hinweise der Zollbehörden veranlasst werden. Darüber hinaus erfolgen Sicherstellungen nach § 33 KGSG vereinzelt auf der Basis von Hinweisen der Ermittlungsbehörden, insbesondere im Zusammenhang mit der Identifikation abhanden gekommenen Kulturgutes, wenn der Verdacht einer unrechtmäßigen Einfuhr nach Deutschland nach dem 6. August 2016 besteht.

10. In wie vielen der 25 Sicherstellungsverfahren im Beobachtungszeitraum hat sich der Verdacht eines drohenden Einfuhrverstoßes (24 Fälle nach §§ 28, 30 KGSG) bzw. Ausfuhrverstoßes (ein Fall nach §§ 28, 30 KGSG) bewahrt (Bericht, S. 34)?

Die Verfahrenshoheit für die Sicherstellungsverfahren liegt im Zuständigkeitsbereich der Länder. Über den Sachstand der einzelnen Verfahren liegen der Bundesregierung keine Kenntnisse vor.

11. Wie viele Einzelobjekte sind nach Kenntnis der Bundesregierung durchschnittlich pro Verfahrensantrag bei Ausfuhr-, Eintragungs- und Feststellungsverfahren (sog. Negativtest) eingereicht worden (Bericht, S. 15 f.)?

Wie viele Objekte wurden durchschnittlich pro Antrag eingereicht?

Im Zusammenhang mit den Einzelausfuhrgenehmigungen nach § 24 KGSG (Binnenmarkt und Drittstaaten) wird auf Seite 29 des Berichtes verwiesen, wonach in der Regel nur eine einstellige Zahl von Objekten in einem Ausfuhrgenehmigungsantrag zusammengefasst wird. Die Eintragungsverfahren nach §§ 7, 14 KGSG betrafen im Berichtszeitraum sowohl Einzelstücke als auch Konvolute (etwa geschlossene Bibliotheks- und Archivbestände). Hinsichtlich des Feststellungsverfahrens nach § 14 Absatz 7 KGSG (Negativattest) wird auf die Ausführungen auf Seite 25 des Berichtes verwiesen. Der Bundesregierung liegen, aufgrund der Zuständigkeit der Länder für die genannten Verfahren, darüber hinaus keine konkreten Zahlen zu den Objektzahlen pro Antrag vor.

12. In welcher Höhe (durchschnittlich pro Antrag) wurden nach Kenntnis der Bundesregierung seitens der Länder Bearbeitungsgebühren bei Antragstellung erhoben?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Kenntnisse vor.

13. Hat die Bundesregierung über die im Bericht genannten (S. 17) noch hinausgehende Begründungen, warum die Mehrbelastungen bei den Ländern in Höhe von 324 000 Euro pro Jahr mit 610 000 Euro pro Jahr vom Bund an die Länder kompensiert werden?

Nein. Die im Bericht genannte Begründung ist aus Sicht der Bundesregierung erschöpfend.

14. Ist der Bundesregierung bekannt, ob die in § 14 Absatz 2 KGSG geforderten Sachverständigenausschüsse der Länder (Bericht, S. 24) vollständig neu berufen wurden?
- a) Wenn diese noch nicht vollständig berufen wurden, in welchen Ländern noch nicht?
- b) Wenn diese noch nicht vollständig berufen wurden, warum nicht?

Die aktuell berufenen Sachverständigenausschüsse der Länder sind gemäß § 14 Absatz 2 Satz 5 KGSG im Internetportal www.kulturgutschutz-deutschland.de unter der Rubrik „Service“ abrufbar. Soweit vereinzelt noch keine Neuberufung erfolgt ist, entziehen sich die konkreten Gründe hierfür der Kenntnis der Bundesregierung.

15. Wird nach Kenntnis der Bundesregierung bei den Sachverständigenausschüssen der Länder bei Bewertung von Objekten, für die die Ausschussmitglieder selbst über keine Expertise verfügen, externer Rat durch ausgewiesene Fachleute hinzugezogen?

Wenn ja, wie oft?

Die Entscheidung über die Erforderlichkeit der Hinzuziehung von externem Sachverstand obliegt dem jeweils befassten Sachverständigenausschuss des Landes. Die Bundesregierung besitzt keine positive Kenntnis darüber, dass eine solche Hinzuziehung in den bisherigen Verfahren bereits erforderlich geworden ist.

16. Ist der Bundesregierung bekannt, warum in einigen Ländern neben einem „Sachverständigenausschuss für Kulturgut“ ein „Sachverständigenausschuss für Archivgut“ berufen wurde (z. B. für das Land Berlin, www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/Service/Sachverstaendigenausschuesse/SV_Ausschuss_Laender/Laender.html?nn=8513020)?

Hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, warum dies in einigen Ländern der Fall ist und warum in anderen Ländern nicht (Bericht, S. 24)?

Wie auf Seite 24 des Berichtes ausgeführt, unterliegt die über den Pflichtausschuss hinausgehende Bildung zusätzlicher Sachverständigenausschüsse der Selbstorganisation der Länder. Sofern teilweise eine Trennung zwischen Ausschüssen für „Kulturgut“ und „Archivgut“ vorgenommen wird, berücksichtigt diese Gestaltung eine traditionell vorhandene und historisch gewachsene fachliche Aufteilung. Mit dem Kulturgutschutzgesetz wurden die die jeweiligen Bereiche betreffenden Regelungen unter dem einheitlichen Rechtsbegriff „Kulturgut“ vereint, sodass getrennte Ausschüsse weiterhin möglich, aber gesetzlich nicht erforderlich sind.

17. Woran liegen nach Ansicht der Bundesregierung die geringeren Gesamtaufwendungen für den Betrieb des Internetportals nach § 4 KGSG, da statt den geplanten 130 000 Euro pro Jahr nur 60 000 Euro pro Jahr verausgabt wurden, von denen nur 35 500 Euro als Mehraufwendungen zu qualifizieren sind (Bericht, S. 39)?

Insbesondere für die laufenden technischen Betriebskosten des Internetportals hat sich eine erheblich günstigere als zunächst veranschlagte Kostenstruktur ergeben (siehe Ausführungen auf Seite 42 des Berichts).

18. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Wahrscheinlichkeit ein, dass ein hoher Anteil des Aufwandes auf die Einrichtung der Datenbank entfallen und diese als Einmalaufwendungen nicht berücksichtigt wurden?

Der Begriff der Datenbank wird im Hinblick auf Frage 20 dahingehend verstanden, dass nicht die Datenbank national wertvolles Kulturgut gemeint ist (die bereits vor dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes bestand), sondern das sogenannte Staatenportal innerhalb des Internetportals nach § 4 KGSG. Die redaktionellen Personalaufwände für den insoweit noch andauernden weiteren Aufbau sind als Einmalaufwand zu qualifizieren und daher nicht in die vorliegende Erhebung des laufenden Verwaltungsaufwandes eingeflossen. Gleiches gilt für die einmaligen Kosten der technischen und visuellen Modernisierung des gesamten Internetportals. Berücksichtigt wurden dagegen die laufenden redaktionellen Pflegearbeiten des Internetportals einschließlich der Pflege der bereits bestehenden Staateninformationen (vgl. Seite 42 des Berichts). Diese Aufteilung entspricht der an den Vorgaben des Normenkontrollrates zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes ausgerichteten Vorgehensweise im Rahmen der Ex-ante-Schätzung des Regierungsentwurfes.

19. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Minderausgabe?

Die tatsächlich günstigere Kostenstruktur lässt allein den Schluss zu, dass die Ex-ante-Schätzung insoweit erheblich vorsichtiger ausgefallen ist, als es erforderlich gewesen wäre.

20. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Fragesteller, dass die Internetdatenbank nicht nur den aktuellen Gesetzgebungsstand wiedergeben muss, sondern auch den historischen, da die Mehrzahl der eingeführten Kulturgüter nicht direkt aus dem Herkunftsland stammen, so dass im Zeitpunkt der Einfuhr nach Deutschland die Ausfuhr aus dem Herkunftsland teilweise schon vor Jahrzehnten stattgefunden hat?

Das auf dem Internetportal zum Kulturgutschutz (www.kulturgutschutz-deutschland.de) unter der Rubrik „Staateninformationen“ zu findende Informationsangebot berücksichtigt auch historische Gesetzgebungsstände, insbesondere soweit diese von den Herkunftsstaaten auf entsprechende Nachfrage hin mitgeteilt wurden. Im Fall von Gesetzesneuregelungen wird die bisherige Rechtslage gesondert ausgewiesen.

21. Hat die Bundesregierung im Rahmen ihrer Verantwortung nach § 4 Absatz 1 und 2 KGSG vor, gemeinsam mit den Ländern die Verzeichnisse national wertvollen Kulturgutes der Länder zu überarbeiten, um Standards zu setzen und z. B. dem Verbleiben von Kulturgut auf der Liste, deren Eintragung nicht mehr aktuell ist, entgegenzuwirken (siehe: „Die Datenleiche in Deutschland“, Olga Kronsteiner, in: Handelsblatt Dezember 2018, Nr. 242, S. 81)?

Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien stellt den Ländern auf der Webseite www.kulturgutschutz-deutschland.de lediglich die Plattform zur Veröffentlichung ihrer Verzeichnisse national wertvollen Kulturgutes zur Verfügung. Den zuständigen Kulturministerien der Länder allein obliegt hingegen die Datensatzpflege in den jeweiligen Verzeichnissen. Sie nehmen Eintragungen, Ortswechsel und Löschungen in eigener Verantwortung vor.

22. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Fragesteller, dass das Internetportal noch nicht den Ansprüchen entspricht, die geplant waren?

Wenn ja, woran liegt dies?

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Kulturgutschutzgesetzes existierte bereits ein entsprechendes Portal. Mit der gesetzlichen Neuregelung durch das Kulturgutschutzgesetz bestand Gelegenheit, das bestehende Portal technisch und visuell zu modernisieren sowie das Informationsangebot umfassend zu überarbeiten und zu erweitern. Die technischen und redaktionellen Vorarbeiten waren Mitte September 2017 abgeschlossen (siehe Seite 42 des Berichts). Das Informationsangebot des neuen Portals wird – wie bei Informationsangeboten im Internet üblich – seit seiner Freischaltung im September 2017 laufend ergänzt, angepasst und aktualisiert.

23. Wie haben sich nach Kenntnis der Bundesregierung die Exporte von der ersten Lesung im Deutschen Bundestag und dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes 2016 im Vergleich zu den letzten fünf Jahren vor der ersten Lesung durchschnittlich entwickelt?

Für die Zeit vor dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes liegen allein Daten zur Zahl der Ausfuhrgenehmigungsanträge nach VO (EG) Nr. 116/2009 für die Ausfuhr von Kulturgut in Drittstaaten vor. Mangels entsprechender Genehmigungspflichten vor dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes hingegen nicht für Ausfuhren in den EU-Binnenmarkt. Die Genehmigungszahlen für Drittstaatenausfuhren sind seit Jahren stabil (siehe Seite 29 des Berichts, insbesondere Fußnote 85). Allerdings haben sich bei der Verteilung der Antragstellergruppen seit dem Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes Verschiebungen ergeben (siehe Seite 33 des Berichts).

24. Ist der Bundesregierung bekannt, wie viele Händler in Folge der durch das Kulturgutschutzgesetz entstandenen Mehraufwendungen abgewandert sind respektive ihre Geschäftstätigkeit verlagert oder eingestellt haben?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Kenntnisse vor.

