EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 1.4.2015
COM(2015) 144 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern

1. Januar 2011 - 31. Dezember 2013

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern

1. Januar 2011 - 31. Dezember 2013

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung 4
2. Einleitung 5
3. Kontext der Verordnung 6
3.1. Europäischer Kontext 6
3.2. Internationaler Kontext 8
4. Entwicklungen in der Praxis im Zusammenhang mit der Verordnung 9
5. Statistiken über die Durchführung durch die Mitgliedstaaten 9
5.1. Verwendung der normalen Ausfuhrgenehmigung gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Durchführungsverordnung 9
5.2. Verwendung der spezifischen offenen Ausfuhrgenehmigung gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Durchführungsverordnung 9
5.3. Verwendung der allgemeinen offenen Ausfuhrgenehmigung gemäß Artikel 2 Absatz 3 der Durchführungsverordnung 10
5.4. Ablehnung der Erteilung einer normalen Ausfuhrgenehmigung 10
5.5. Vorschriftswidrige Sendungen 11
6. Herausforderungen für die Zukunft 11
6.1. Verwendung elektronischer Systeme 11
6.2. Auslegung der Kategorien von Kulturgütern 12
6.3. Zusammenarbeit zwischen den Behörden 12
6.4. Angemessenheit der Wertgruppen 13
6.5. Einfuhr von Kulturgütern in die EU 13
7. Fazit 13

1. ZUSAMMENFASSUNG

Der vorliegende Bericht über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 über die Ausfuhr von Kulturgütern („Grundverordnung“) gibt Auskunft über die Verwendung der Ausfuhrgenehmigungen für Kulturgüter in dem durch die Grundverordnung und die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1081/2012 der Kommission geschaffenen Rahmen. Der Bericht basiert auf den Informationen, die die Mitgliedstaaten in Beantwortung eines Fragebogens über die Verwendung der Ausfuhrgenehmigungen übermittelt haben. Er erstreckt sich auf den Zeitraum von 2011 bis 2013, berücksichtigt aber auch einige Entwicklungen von Anfang 2014.

Die gemeldeten Daten betreffen drei Arten von Ausfuhrgenehmigungen: normale Genehmigungen, spezifische offene Genehmigungen und allgemeine offene Genehmigungen.

Die Gesamtzahl der erteilten normalen Ausfuhrgenehmigungen im Zeitraum 2011-2013 betrug 24 564. Diese Art von Genehmigungen wurde hauptsächlich vom Vereinigten Königreich und von Italien erteilt.

Spezifische offene Genehmigungen werden bestimmten Personen oder Organisationen zur mehrmaligen vorübergehenden Ausfuhr eines bestimmten Kulturguts erteilt. Während des Berichtszeitraums wurden insgesamt 588 Personen oder Organisationen 946 spezifische offene Genehmigungen erteilt. Mehr als 90 % dieser Genehmigungen entfielen auf das Vereinigte Königreich, die Niederlande und Polen.

Allgemeine offene Genehmigungen berechtigen zu jeglicher vorübergehenden Ausfuhr von Kulturgütern, die Teil der ständigen Sammlung eines Museums oder einer anderen Einrichtung sind. Im Berichtszeitraum wurden insgesamt 472 derartige Genehmigungen von fünf Mitgliedstaaten erteilt, davon 84 % von Spanien.

Die Erteilung einer normalen Genehmigung wurde 318 Mal verweigert; der häufigste Grund war, dass das betreffende Kulturgut als „nationales Kulturgut“ eingestuft wurde. Im genannten Zeitraum wurden 147 vorschriftswidrige Sendungen entdeckt, die große Mehrheit von Frankreich und den Niederlanden (93 % der Gesamtzahl).

Der Bericht gibt ferner Auskunft über aktuelle Initiativen und Herausforderungen für die Zukunft, beispielsweise die mögliche Einführung einer Online-Datenbank der erteilten Ausfuhrgenehmigungen, die mit nationalen Zollabfertigungssystemen verbunden ist, die Auslegung problematischer in Anhang I der Grundverordnung aufgeführter Kategorien von Kulturgütern, die Zusammenarbeit zwischen den Behörden, die Angemessenheit der Wertgruppen und die fehlende Kontrolle bei der Einfuhr von Kulturgütern.

2. EINLEITUNG

Aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 116/2009[1] des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) („Grundverordnung“) dürfen bestimmte Kulturgüter nur gegen Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung aus dem Zollgebiet der Europäischen Union („EU“) ausgeführt werden, und es wird eine einheitliche Kontrolle der Ausfuhr von Kulturgütern an den Außengrenzen der Union sichergestellt. Anhang I enthält Angaben zu den Kategorien sowie zu den Anforderungen im Hinblick auf das Alter und/oder den Wert von Kulturgütern, damit sie unter die Grundverordnung fallen.

Ausfuhrgenehmigungen werden von einer zuständigen Behörde des Mitgliedstaats erteilt, in dessen Hoheitsgebiet sich das Kulturgut rechtmäßig befindet. Zollkontrollen stellen sicher, dass Kulturgüter das Zollgebiet der EU nur mit gültiger Ausfuhrgenehmigung verlassen. Damit soll ein hohes Niveau des Schutzes von Kulturgütern im Binnenmarkt gewährleistet werden.

Gemäß der Grundverordnung legt die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss regelmäßig einen Bericht über die Durchführung der Verordnung vor. Ein erster Bericht gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates wurde im Jahr 2000 vorgelegt[2], ein zweiter Bericht folgte nach Maßgabe von Artikel 10 der Grundverordnung im Jahr 2011[3].

Nach rund zwanzig Jahren Erfahrung bei der Durchführung der Verordnungen über die Ausfuhr von Kulturgütern erstreckt sich der vorliegende Bericht auf einen Dreijahreszeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2013, berücksichtigt aber auch einige Entwicklungen von Anfang 2014.

Der Bericht beruht auf Angaben, die die Mitgliedstaaten in Beantwortung eines Fragebogens übermittelt haben, darunter Statistiken über die Verwendung von Genehmigungen.[4] Er verdeutlicht die umfangreiche Arbeit, die im genannten Zeitraum in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten geleistet wurde.

---

1 Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 39 vom 10.2.2009, S. 1). Diese Verordnung hat die Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates vom 9. Dezember 1992 über die Ausfuhr von Kulturgütern (ABl. L 395 vom 31.12.1992, S. 1) ersetzt, die seit dem 30. März 1993 gegolten hatte.

2 Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates über die Ausfuhr von Kulturgütern und der Richtlinie 93/7/EWG des Rates über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern (KOM(2000) 325 vom 25.5.2000).

3 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern, 1. Januar 2000 - 31. Dezember 2010 (KOM(2011) 382 vom 27.6.2011).

4 Beiträge von 26 Mitgliedstaaten (BE, BG, CZ, DK, DE, IE, ES, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE und UK).

3. KONTEXT DER VERORDNUNG

3.1. Europäischer Kontext

Das auf der EU-Ebene mit der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates eingeführte System für die Ausfuhr von Kulturgütern ergänzt andere Instrumente und Initiativen zum Schutz von Kulturgut. Nachfolgend werden einige Beispiele für Maßnahmen der EU in diesem Bereich herausgestellt.

Rückgabe von Kulturgütern

Im Jahr 2009 setzte die Kommission im Rahmen des Ausschusses für die Ausfuhr und Rückgabe von Kulturgütern („Ausschuss“) eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe ein, die Probleme mit der Anwendung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates[5] aufzeigen und Lösungen vorschlagen soll. Im Jahr 2011 kam die Arbeitsgruppe zu dem Ergebnis, dass die Richtlinie überarbeitet werden sollte, um sie zu einem wirkungsvolleren Instrument für die Rückgabe nationaler Kulturgüter zu machen. Sie gelangte außerdem zu dem Schluss, dass Mechanismen aufgebaut werden müssen, die die Verwaltungszusammenarbeit und Abstimmung zwischen den zentralen Stellen verbessern. Diese Schlussfolgerungen wurden vom vierten Bericht der Kommission über die Bewertung der Richtlinie 93/7/EWG[6] bestätigt.

Nach einer Konsultation der Öffentlichkeit und einer Folgenabschätzung wurde am 30. Mai 2013 ein Vorschlag der Kommission für die Neufassung der Richtlinie 93/7/EWG vorgelegt[7]. Davon ausgehend wurde am 15. Mai 2014 die Richtlinie 2014/60/EU angenommen.[8] Die neuen Bestimmungen gelten ab dem 19. Dezember 2015.

Die neue Richtlinie ermöglicht die Rückgabe von jedem Kulturgut[9], das von einem Mitgliedstaat als nationales Kulturgut von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert eingestuft wurde; damit soll ein wirksamerer Schutz des kulturellen Erbes der Mitgliedstaaten erreicht werden. Zu diesem Zweck werden die in den Mitgliedstaaten für die Richtlinie zuständigen zentralen Stellen ersucht werden, zusammenzuarbeiten und hierzu das Binnenmarktinformationssystem („IMI“) zu nutzen[10].

Mobilität von Kunstsammlungen

---

5 Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern (ABl. L 74 vom 27.3.1993, S. 74) in der Fassung der Richtlinie 96/100/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Februar 1997 (ABl. L 60 vom 1.3.1997, S. 59) und der Richtlinie 2001/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2001 (ABl. L 187 vom 10.7.2001, S. 43). Diese Richtlinie wurde inzwischen durch die Richtlinie 2014/60/EU (ABl. L 159 vom 28.5.2014, S. 1) ersetzt. Siehe auch Fußnote 8.

6 Weitere Einzelheiten enthält der Vierte Bericht über die Anwendung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates, COM(2013) 310 vom 30.5.2013.

7 COM(2013) 311 vom 30.5.2013.

8 Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (Neufassung). Siehe auch Fußnote 5.

9 Die Richtlinie 93/7/EWG enthielt einen Anhang mit Kategorien von Kulturgütern, der mit Anhang I der Grundverordnung identisch ist; die neue Richtlinie enthält diesen Anhang nicht mehr.

10 Das IMI wurde förmlich durch die Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems und zur Aufhebung der Entscheidung 2008/49/EG der Kommission („IMI-Verordnung“) errichtet.

Im März 2011 wurde im Rahmen des Arbeitsplans für Kultur 2011-2014[11] des Rates im Zusammenhang mit der Durchführung der europäischen Kulturagenda[12] eine Arbeitsgruppe für die Mobilität von Kunstsammlungen eingesetzt. Im September 2012 legte die Arbeitsgruppe einen Bericht vor und stellte eine Reihe von praktischen Möglichkeiten für die Senkung der Kosten der Ausleihungen von Kulturgütern zwischen Mitgliedstaaten zusammen.

Illegaler Handel mit Kulturgütern

Die Kommission finanzierte eine Studie über die *Prävention und Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern*[13], deren Abschlussbericht im Oktober 2011 vorgelegt wurde[14]. In diesem Bericht werden aktuelle rechtliche und praktische Hindernisse für die Prävention und Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern aufgeführt, wie etwa die Schwierigkeit eines Austauschs von Informationen zwischen Mitgliedstaaten und die Notwendigkeit einer speziellen Schulung von Zollbeamten zur Identifizierung verdächtiger Waren. Im Bericht wurde empfohlen, dass die Kommission eine Koordinierungsabteilung einrichtet, die dann dafür zuständig wäre, den Kontakt zwischen den zuständigen Behörden zu erleichtern und Schulungen für Beamte zu organisieren.

Im Dezember 2011 wurde in Schlussfolgerungen des Rates zur Prävention und Bekämpfung von Straftaten betreffend Kulturgüter[15] u. a. empfohlen, dass die Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden, den für Kulturgüter zuständigen Behörden und dem Privatsektor verstärken.

Des Weiteren wurde im Oktober 2012 mit einer Entschließung des Rates ein informelles Netz von Strafverfolgungsbehörden und Experten mit Zuständigkeit für den Bereich der Kulturgüter (EU CULTNET) geschaffen[16]. Wichtigstes Ziel des Netzes ist es, den Informationsaustausch in Bezug auf die Prävention des illegalen Handels mit Kulturgütern zu verbessern, etwa durch die Ermittlung und den Austausch von nichtoperativen Informationen über kriminelle Netze, die im Verdacht stehen, am illegalen Handel mit gestohlenen Kulturgütern beteiligt zu sein, und von Informationen über Hindernisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Die Zollbehörden wurden gebeten, sich an dem Netz zu beteiligen, weil sie für die Überwachung und Kontrolle des die Außengrenzen der EU überschreitenden Warenverkehrs zuständig sind.

In November 2011 führten Italien, Malta, Griechenland und Zypern in Zusammenarbeit mit dem Regionalen Verbindungsbüro Westeuropa (RILO WE) der Weltzollorganisation und mit 17 weiteren teilnehmenden Ländern[17] die gemeinsame Zollaktion COLOSSEUM[18] durch. Im Verlauf der zehntägigen Aktion stellten vier

---

11 ABl. C 325 vom 2.12.2010, S. 1.

12 Entschließung des Rates vom 16. November 2007 zu einer europäischen Kulturagenda (ABl. C 287 vom 29.11.2007, S. 1).

13 Dieser Bericht wurde für die GD Inneres der Kommission im Rahmen des Vertrags HOME/2009/ISEC/PR/019-A2 verfasst.

14 http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/crime_prevention_en.htm

15 17541/11 ENFOPOL 415 CULT 111 ENFOCUSTOM 143.

16 14232/12 ENFOPOL 292 CULT 116 ENFOCUSTOMS 93.

17 BE, BG, CZ, DE, ES, IT, LU, HU, NL, AT, RO und SK sowie Russland, die Schweiz, die Türkei, die Ukraine und die USA.

18 10515/1/12 REV 1 ENFOCUSTOMS 45 ENFOPOL 159.

Mitgliedstaaten illegale Kulturgüter sicher (Italien, Malta, Griechenland und die Niederlande mit jeweils einer Sicherstellung, insgesamt 134 Artefakte).

Die gemeinsame Zollaktion ODYSSEUS im ersten Halbjahr 2014 galt dem Betrug mit Kulturerbe im Mittelmeerraum. Zur Teilnahme an diesem Einsatz wurden 19 Mitgliedstaaten gebeten[19]. Die beiden Einsatzphasen betrafen die Erhebung von Daten über die Entdeckung und Sicherstellung illegaler Sendungen von Kulturgütern und verstärkte Kontrollen. Der Abschlussbericht soll im März 2015 veröffentlicht werden.

Im Dezember 2013 nahm der Rat eine Verordnung zur Verhängung von Beschränkungen für den Verkehr mit aus Syrien entfernten Kulturgütern[20] an. Das Verzeichnis der Gegenstände, die den Beschränkungen unterliegen, ist identisch mit dem in der Grundverordnung.

Außerdem finanzierte die Kommission ein vom Internationalen Museumsrat (ICOM) vorgestelltes Projekt zur Einrichtung einer internationalen Beobachtungsstelle für illegalen Handel mit Kulturgütern[21]. Die Beobachtungsstelle wurde als Reaktion auf fehlende zentrale Statistiken und den Mangel an verlässlichen, aussagekräftigen Daten zum illegalen Handel mit Kulturgütern geschaffen. Sie soll Informationen von verschiedenen Quellen sammeln und diese dann später im ersten Gesamtbericht zusammenstellen. Dies trägt zum Austausch von Informationen zwischen Mitgliedstaaten bei und verbessert den Wissensstand von Beamten. Die spezielle Website dafür wurde im April 2014 in Betrieb genommen[22].

3.2. Internationaler Kontext

Die wichtigsten Instrumente auf internationaler Ebene in Bezug auf die Ausfuhr von Kulturgütern sind die UNESCO-Konvention von 1970[23] und die UNIDROIT-Konvention von 1995[24]. Die UNESCO-Konvention von 1970 wurde bisher von 23 EU-Mitgliedstaaten ratifiziert, und ihr gehören 127 Vertragsstaaten an. Nur 14 EU-Mitgliedstaaten haben die UNIDROIT-Konvention von 1995 ratifiziert.

Im März 2014 wurde eine gemeinsame UNESCO-EU-Aktion gestartet, um den fortschreitenden Verlust von Kulturerbe in Syrien aufzuhalten. Das Projekt *Emergency Safeguarding of the Syrian Heritage*[25] (Dringliche Sicherung des syrischen Kulturerbes) soll die technische Hilfe und den Aufbau von Kapazitäten für nationale Interessenvertreter und Unterstützungsberechtigte verbessern, etwa durch die Schulung von Polizei- und Zollbeamten in Syrien und den Nachbarländern.

---

19 BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FR, HR, IT, CY, MT, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI und UK.

20 Verordnung (EU) Nr. 1332/2013 des Rates vom 13. Dezember 2013 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 36/2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien (ABl. L 335 vom 14.12.2013, S. 3).

21 HOME/2011/ISEC/AG/2607.

22 http://obs-traffic.museum/

23 Übereinkommen der UNESCO über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut, Paris, 14. November 1970; ratifiziert von folgenden Mitgliedstaaten: BE, BG, CZ, DK, DE, EE, EL, ES, FR, HR, IT, CY, LT, HU, NL, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE und UK.

24 UNIDROIT-Übereinkommen über gestohlene oder rechtswidrig ausgeführte Kulturgüter, Rom, 24. Juni 1995; ratifiziert von folgenden Mitgliedstaaten: DK, EL, ES, HR, IT, CY, LT, HU, PT, RO, SI, SK, FI und SE.

25 http://www.unesco.org/new/en/safeguarding-syrian-cultural-heritage/international-initiatives/emergency-safeguarding-of-syria-heritage/

4. ENTWICKLUNGEN IN DER PRAXIS IM ZUSAMMENHANG MIT DER VERORDNUNG

Die ursprüngliche Durchführungsverordnung (EWG) Nr. 752/93 wurde mit der Durchführungsverordnung der Kommission (EU) Nr. 1081/2012 („Durchführungsverordnung“) aufgehoben. Diese Verordnung sieht drei Arten von Ausfuhrgenehmigungen vor (die normale Genehmigung, die spezifische offene Genehmigung und die allgemeine offene Genehmigung) und legt die Vorschriften für deren Anwendung fest. Gemäß Artikel 3 Absatz 2 und Artikel 5 Absatz 2 der Grundverordnung wurde das Verzeichnis der Behörden, die für die Erteilung der Ausfuhrgenehmigungen für Kulturgüter zuständig sind[26], zuletzt im März 2014 im Amtsblatt veröffentlicht und das Verzeichnis der Zollstellen, die für die Erfüllung der Ausfuhrzollförmlichkeiten zuständig sind[27], zuletzt einen Monat zuvor. Weiterhin ist der nach Maßgabe von Artikel 8 der Grundverordnung eingesetzte Ausschuss für die Ausfuhr und Rückgabe von Kulturgütern im Berichtszeitraum dreimal und einmal Anfang 2014 zusammengetreten.

5. STATISTIKEN ÜBER DIE DURCHFÜHRUNG DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN

5.1. Verwendung der normalen Ausfuhrgenehmigung gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Durchführungsverordnung

Für jede der Grundverordnung unterliegende Ausfuhr wird in der Regel eine normale Ausfuhrgenehmigung verwendet.

Anhang 1 enthält eine nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselte Übersicht über die Zahl der erteilten normalen Ausfuhrgenehmigungen[28]. Die Gesamtzahl ist im Zeitraum 2011-2013 von 21 498 auf 24 564 gestiegen (+14 %). Diese jährlichen Zahlen liegen zudem über dem für den vorherigen Zeitraum (2000-2010) gemeldeten Durchschnitt.

Anhang 1 zeigt außerdem den auf die verschiedenen Mitgliedstaaten entfallenden Anteil an der Gesamtzahl der erteilten Genehmigungen[28]. Aus den Daten geht hervor, dass Kulturgüter aus der EU größtenteils aus zwei Mitgliedstaaten ausgeführt werden: aus Italien mit 37-40 % und aus dem Vereinigten Königreich mit 33-36 % des Anteils in den Jahren 2011 bis 2013. Dahinter folgen Frankreich (12-13 %), Deutschland (4-5 %), Österreich (2-3 %), Spanien (1-3 %), Portugal, die Niederlande und Belgien (je 1 %).

5.2. Verwendung der spezifischen offenen Ausfuhrgenehmigung gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Durchführungsverordnung

Eine spezifische offene Ausfuhrgenehmigung berechtigt eine bestimmte Person oder Organisation zur mehrmaligen vorübergehenden Ausfuhr eines bestimmten Kulturguts.

Anhang 2 vermittelt eine Übersicht über die Zahl der spezifischen offenen Ausfuhrgenehmigungen, die in den Mitgliedstaaten im Umlauf waren[28]. Die Gesamtzahl ist im Zeitraum von 2011 bis 2013 von 261 auf 365 gestiegen (+40 %).

---

[26] ABl. C 72 vom 11.3.2014, S. 16 (die korrigierte kroatische Fassung wurde im ABl. C 205 vom 2.7.2014, S. 27, veröffentlicht).

[27] ABl. C 40 vom 11.2.2014, S. 6.

[28] Diese Angaben enthalten Daten, die von 26 Mitgliedstaaten übermittelt wurden, siehe Fußnote 4. Die Vergleichszahlen von 2000 bis 2010 deuten jedoch nicht darauf hin, dass die fehlenden Daten etwas an dem Fazit ändern würden, das für den Berichtszeitraum gezogen wurde.

Eine klare Tendenz lässt sich jedoch nicht erkennen, denn die Daten für den vorhergehenden Zeitraum (2000-2010) zeigen, dass die jährlichen Angaben erheblich schwanken. In jedem Fall sind die Zahlen vergleichsweise niedrig.

Aus den Daten geht hervor, dass nur sieben Mitgliedstaaten (Frankreich, Niederlande, Polen, Slowenien, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern) von dieser Genehmigungsart Gebrauch gemacht haben. Dabei haben das Vereinigte Königreich (33 %), die Niederlande (30 %) und Polen (28 % des Anteils in den Jahren 2011 bis 2013) mit Abstand die meisten Genehmigungen erteilt.

Aus Anhang 3 ist die Zahl der Personen oder Organisationen ersichtlich, die Inhaber einer spezifischen offenen Genehmigung waren.

5.3. Verwendung der allgemeinen offenen Ausfuhrgenehmigung gemäß Artikel 2 Absatz 3 der Durchführungsverordnung

Eine allgemeine offene Genehmigung berechtigt zu jeglicher vorübergehenden Ausfuhr von Kulturgütern, die Teil der ständigen Sammlung eines Museums oder einer anderen Einrichtung sind.

Anhang 4 vermittelt eine Übersicht über die Zahl der allgemeinen offenen Genehmigungen, die in den Mitgliedstaaten im Umlauf waren[28]. Sie ist relativ niedrig (2011: 141 Genehmigungen, 2012: 172 Genehmigungen, 2013: 159 Genehmigungen).

Die Daten zeigen, dass nur fünf Mitgliedstaaten (Bulgarien, Spanien, Zypern, Polen und Slowenien) von dieser Genehmigungsart Gebrauch gemacht haben. Mit einem Anteil von 84 % an der Gesamtzahl liegt Spanien hier mit Abstand an der Spitze.

5.4. Ablehnung der Erteilung einer normalen Ausfuhrgenehmigung

Anhang 5 enthält einen Überblick über die Zahl der Anträge auf Erteilung einer normalen Genehmigung, die von den zuständigen Behörden abgelehnt wurden[28]. Nur sieben Mitgliedstaaten meldeten überhaupt Ablehnungen, und von den 318 insgesamt gemeldeten Fällen entfielen 72 % auf Italien und 25 % auf Spanien.

Hauptgrund für die Verweigerung einer Genehmigung war die Einstufung des auszuführenden Gegenstands als nationales Kulturgut des betreffenden Mitgliedstaats.

Fälle, bei denen unvollständige Anträge eingereicht wurden, sind nicht in den gemeldeten Zahlen erfasst, da sie in der Regel nicht zu einer Ablehnung führen, sondern die zuständigen Behörden den Antragstellern die Möglichkeit geben, die fehlenden Unterlagen nachzureichen.

Die Zahl der in der EU verweigerten Genehmigungen ist gemessen an der Gesamtzahl der erteilten Genehmigungen sehr niedrig (0,4 %). Im vorhergehenden Zeitraum (2000-2010) wurde eine ähnlich niedrige Quote ermittelt.

5.5. Vorschriftswidrige Sendungen

Aus Anhang 6 geht hervor, bei wie vielen Sendungen Verstöße gegen die geltenden Vorschriften festgestellt wurden[29]. Die Mitgliedstaaten meldeten in dem

[29] Die Angaben beinhalten Daten von 25 Mitgliedstaaten (BG, CZ, DK, DE, IE, ES, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE und UK). .

Dreijahreszeitraum insgesamt 147 Fälle – eine bezogen auf die Gesamtzahl der erteilten Genehmigungen sehr niedrige Zahl (0,2 %). Der größte Anteil der Fälle (136 von insgesamt 147) entfiel auf zwei Mitgliedstaaten (Frankreich und die Niederlande).

Mehrere Mitgliedstaaten gaben an, dass die vorschriftswidrigen Sendungen im Allgemeinen von ihren Zollbehörden oder der Polizei entdeckt werden. Die Fälle werden je nach den Fallumständen und den geltenden nationalen Rechtsvorschriften von den zuständigen Behörden, Polizei und Justiz weiterverfolgt.

6. HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT

Im Berichtszeitraum wurden eine Reihe grundlegender Themen eingehend diskutiert, die für die Zukunft des bestehenden Systems von Bedeutung sind. Dabei boten die Sitzungen des Ausschusses eine geeignete Plattform, um Gedanken auszutauschen und Maßnahmen auf den Weg zu bringen.

6.1. Verwendung elektronischer Systeme

In den allermeisten Mitgliedstaaten können Ausfuhrgenehmigungen noch immer nicht mithilfe elektronischer Formulare beantragt werden. Außer in Spanien muss selbst in den Mitgliedstaaten, in denen es elektronische Formulare gibt, der Antrag in Papierform eingereicht werden. Deshalb werden in keinem Mitgliedstaat (außer Spanien) elektronische Genehmigungen erteilt. Doch selbst in Spanien muss die auf elektronischem Wege erlangte Genehmigung für die Vorlage beim Zoll ausgedruckt bzw. heruntergeladen werden.

Die Möglichkeit, auf EU-Ebene ein elektronisches System für die Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen einzurichten, wurde im Berichtszeitraum ausführlich erörtert. Im Jahr 2011 schlug Frankreich vor, die mögliche Einführung eines Online-Dienstes zu prüfen, der mit den nationalen Zollabfertigungssystemen verbunden sein könnte. Dazu fand 2012 ein Treffen mit Vertretern von acht Mitgliedstaaten statt.

Die Mitgliedstaaten waren sich einig, dass der mögliche künftige Aufbau einer gemeinsamen Datenbank erhebliche Vorteile bringen würde, die die ermittelten potenziellen Probleme deutlich überwiegen würden. Es wurde jedoch auf die fehlende Finanzierung hingewiesen.

In Anbetracht der bestehenden Einschränkungen gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass das Projekt noch nicht realisierbar ist, und bat stattdessen Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich (die die mit Abstand meisten Genehmigungen erteilen), konkretere Konzepte zu entwickeln. Diese Mitgliedstaaten haben sich gemeinsam mit dem Thema befasst und dürften ihre Schlussfolgerungen in naher Zukunft vorlegen.

6.2. Auslegung der Kategorien von Kulturgütern

Es ist nicht immer einfach, bestimmte Gegenstände einer der in Anhang I der Grundverordnung aufgeführten Kategorien von Kulturgütern zuzuordnen. Die Mitgliedstaaten können hier unterschiedliche Entscheidungen treffen. Bisweilen ist die Beschreibung der Kategorien nicht eindeutig und bietet damit Raum für unterschiedliche Auslegungen.

Ausgehend von Diskussionen bei Sitzungen des Ausschusses wurde vereinbart, eine Arbeitsgruppe zur Auslegung der Kategorien einzusetzen, der Vertreter mehrerer

Mitgliedstaten und der Kommission angehören. Die Arbeitsgruppe wurde damit beauftragt, Leitlinien für die Auslegung einiger problematischer Kategorien zu erarbeiten, die auch bestimmte Arten von Gegenständen erfassen, bei denen eine Einstufung besonders schwierig ist (Münzen, Ikonen, Fossilien). Die Arbeitsgruppe ist 2013 zweimal zusammengetreten; sie war auch in Teilgruppen und auf dem Schriftweg tätig.

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe würde eine einheitliche Auslegung nicht alle Probleme lösen. Vielmehr müssten unter Umständen die Formulierungen bei einigen Kategorien überarbeitet, eine Kategorie abgeschafft oder eine neue Kategorie hinzugefügt werden. Da eine Änderung von Anhang I mit einer Überarbeitung der gesamten Verordnung verbunden wäre, vereinbarte die Arbeitsgruppe, sich bei ihrer Tätigkeit auf die Auslegung zu beschränken, und stellte lediglich einige Aspekte heraus, bei denen eine Korrektur sinnvoll wäre: Einstufung von Ikonen, Einstufung einzelner Münzen und einzelner paläontologischer Gegenstände, Begriffsbestimmung von „Sammlungen“ und Umfang der Kategorie 15.

6.3. Zusammenarbeit zwischen den Behörden

Damit die Grundverordnung wirksam angewendet werden kann, müssen verschiedene Behörden mitwirken – nicht nur Kulturbehörden und der Zoll, sondern auch die Polizei. Entscheidend ist, dass diese Behörden offen und aktiv zusammenarbeiten und dass sie die Standpunkte, Zwänge und Erfordernisse der jeweils anderen Seite verstehen.

Diese Thematik wurde bei den Beratungen im Ausschuss ganz oben auf die Tagesordnung gesetzt. Die Initiative begann mit einer Erläuterung des einschlägigen Zollrechts durch Österreich. Später stellten die Niederlande, Ungarn und Italien Beispiele für eine gute Zusammenarbeit zwischen Behörden auf allen Ebenen vor. Alle Mitgliedstaaten wurden gebeten, ihre Erfahrungen zu schildern und so zu einem besseren Verständnis beizutragen.

Die Präsentationen zeigten, dass die Zusammenarbeit zwischen Behörden in den Niederlanden, Ungarn und Italien auf einem Rahmenwerk mit mehrseitigen Vereinbarungen zwischen den zuständigen Ministerien basiert. Sie erfolgt in Form von Spezialschulungen für Zollbeamte, eines Austauschs von Informationen zu Risikoindikatoren oder Risikoprofilen, der Teilnahme an gemeinsamen Aktionen zur Erkennung illegaler Güter und Hilfe bei der Identifizierung von Kulturgütern.

Diese Initiative wird weiter fortgeführt und möglicherweise zur Entwicklung einer Reihe nachahmenswerter Verfahren führen. Einigkeit herrscht mittlerweile auch dahingehend, dass Instrumente geschaffen werden müssen, die eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten ermöglichen.

6.4. Angemessenheit der Wertgruppen

In Anhang I der Grundverordnung sind die Wertgruppen festgelegt, die den meisten dort genannten Kategorien[30] von Kulturgütern entsprechen. Gegenstände, die unter diese Kategorien fallen, benötigen nur dann eine Ausfuhrgenehmigung, wenn ihr Wert die jeweilige Schwelle erreicht.

[30] Ausgenommen die Kategorien 1 (archäologische Gegenstände), 2 (zerlegte Denkmäler), 9 (Wiegendrucke und Handschriften) und 12 (Archive).

Für die meisten Mitgliedstaaten sind diese Werte zu hoch und sollten gesenkt werden. Die Mitgliedstaaten sind der Auffassung, dass die Verordnung aufgrund der Wertgruppen mit hohen Werten ihre Funktion beim Schutz des nationalen Kulturerbes nicht erfüllt. Dies erklärt zum Teil, warum die Verordnung in vielen Mitgliedstaaten kaum angewendet wird[31].

Gemäß Artikel 10 der Grundverordnung sind die in Anhang I genannten Beträge regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls entsprechend wirtschaftlicher und monetärer Daten auf den neuesten Stand zu bringen. Diese Bestimmung entspricht nicht mehr der Sachlage in der EU. Sollte die Verordnung überarbeitet werden, wären die meisten Mitgliedstaaten dafür, die bestehenden Werte zu senken.

6.5. Einfuhr von Kulturgütern in die EU

In verschiedenen Foren wurden Bedenken wegen des Fehlens eines Instruments zur Kontrolle der Einfuhr von Kulturgütern in die EU geäußert – eine Angelegenheit, die ausschließlich in der Zuständigkeit der EU liegt.

Ferner hat die EU Beschränkungen für die Einfuhr von Kulturgütern aus dem Irak[32] und Syrien[33] verhängt. Die Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 untersagt die Ein- und Ausfuhr von irakischen Kulturgütern und den Handel mit ihnen, wenn sie ohne Einwilligung ihrer rechtmäßigen Eigentümer oder unter Verstoß gegen irakisches Recht illegal aus dem Irak entfernt wurden. In ähnlicher Weise untersagt die Verordnung (EU) Nr. 1332/2013 die Einfuhr, die Ausfuhr und die Weitergabe von syrischen Kulturgütern, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass die Güter ohne Einwilligung ihrer rechtmäßigen Eigentümer oder unter Verstoß gegen syrisches Recht oder Völkerrecht entfernt wurden. Die Kategorien von Gütern, für die diese Verordnungen gelten, sind in deren Anhängen aufgeführt, die jeweils Anhang I der Grundverordnung entsprechen. Am 12. Oktober 2012 stellten französische Zollbeamte 13 archäologische Gegenstände aus dem Irak sicher.

7. FAZIT

Die ursprünglich für zwölf Mitgliedstaaten konzipierte und 1993 eingeführte Regelung für die Kontrolle der Ausfuhr von Kulturgütern an den Außengrenzen der EU wird von den Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße genutzt. Inwieweit sich die Mitgliedstaaten daran halten, hängt weitgehend von der Größe und Bedeutung des nationalen Kulturerbes der jeweiligen Länder sowie von der Entwicklung ihres Kunstmarkts ab.

Die allermeisten Mitgliedstaaten halten die bestehenden Rechtsvorschriften für sinnvoll, sind aber auch der Ansicht, dass in der Praxis Verbesserungen notwendig sind. Eine Reihe laufender und künftiger Initiativen dürfte dazu beitragen, dass die Regelung noch besser funktioniert. Ein entscheidender Faktor dafür ist die Zusammenarbeit zwischen allen Akteuren und auf allen Ebenen.

---

31 Praktisch alle Mitgliedstaaten, die der EU seit 2004 beigetreten sind, halten die Werte für zu hoch.

32 Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 des Rates vom 7. Juli 2003 über bestimmte spezifische Beschränkungen in den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu Irak und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2465/96 (ABl. L 169 vom 8.7.2003, S. 6).

33 Siehe Fußnote 20.

* * *

Die Kommission ersucht das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.