EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.9.2019
COM(2019) 429 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 2014 - 31. Dezember 2017

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung 2
2. Einleitung 3
3. Kontext der Verordnung 4
   3.1 Europäischer Kontext 4
   3.2 Internationaler Kontext 4
4. Durchführung der Verordnung 5
   4.1. Ziele und Erfolg 5
   4.2 Bestimmung des Begriffs Kulturgut 5
   4.3 Alters- und Wertgruppen 6
   4.4 Zahl der normalen Ausfuhrgenehmigungen 7
   4.5 Spezifische und allgemeine offene Genehmigungen 7
   4.6 Befreiung von der Ausfuhrgenehmigung 9
   4.7 Gründe für die Ablehnung eines Genehmigungsantrags 9
   4.8 Probleme bei den Genehmigungsvordrucken 10
   4.9 Rückgabe oder Widerruf von Genehmigungen 10
   4.10 Verwendung elektronischer Systeme 10
   4.11 Sanktionen und andere Maßnahmen 11
   4.12 Zusammenarbeit von Behörden 11
   4.13 Sachmittel und Personal 13
5. Schlussfolgerungen und offene Fragen 13
6. ANHÄNGE 15
   Tabelle 1. Von den Mitgliedstaaten erteilte normale Ausfuhrgenehmigungen* 15
   Tabelle 2. Spezifische offene Genehmigungen, die im Umlauf waren 16
   Tabelle 3 Allgemeine offene Genehmigungen, die im Umlauf waren 17
   Tabelle 4. Abgelehnte Anträge auf normale Genehmigungen 18
   Tabelle 5 Entdeckte vorschriftswidrige Sendungen 19
   Tabelle 6. Von den Mitgliedstaaten erteilte normale Genehmigungen im Vergleich zu abgelehnten Genehmigungsanträgen und entdeckten vorschriftswidrigen Sendungen 20

1. ZUSAMMENFASSUNG

Gegenstand dieses Berichts ist die Durchführung des Ausfuhrgenehmigungssystems für Kulturgüter, das durch die Verordnung (EG) Nr. 116/2009 über die Ausfuhr von Kulturgütern und die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1081/2012 der Kommission geschaffen wurde.[1]

Grundlage des Berichts sind die Informationen, die von den Mitgliedstaaten in Beantwortung eines Fragebogens zu allen Aspekten der Durchführung des Ausfuhrgenehmigungssystems übermittelt wurden. Dieser Fragebogen erstreckt sich auf den Zeitraum von 2014 bis 2017. Die im Anhang aufgeführten Zahlen beziehen sich auf drei Arten von Ausfuhrgenehmigungen: normale Genehmigungen, spezifische offene Genehmigungen (für die mehrmalige vorübergehende Ausfuhr durch Privatpersonen) und allgemeine offene Genehmigungen (für die mehrmalige vorübergehende Ausfuhr durch Museen und ähnliche Einrichtungen).

Der Bericht informiert außerdem über laufende Initiativen und zukünftige Herausforderungen, beispielsweise die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden, die in den Mitgliedstaaten an der Durchführung der Verordnung mitwirken; das Herbeiführen einer einheitlichen Auslegung der Bestimmungen der Verordnung durch die Mitgliedstaaten, die Suche nach bewährten Verfahren, mit denen die zuständigen Behörden und der Zoll die Herkunft von Kulturgütern ermitteln können; und die Prüfung der technischen, finanziellen und rechtlichen Möglichkeiten zur Erteilung und Kontrolle von Ausfuhrgenehmigungen mit elektronischen Mitteln, beispielsweise durch die Entwicklung eines zentralen elektronischen Systems, das mit den nationalen Zollabfertigungssystemen verbunden ist, oder durch den Anschluss an ein solches System.

[1] Gemäß Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 legt die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss regelmäßig einen Bericht über die Durchführung dieser Verordnung vor.

2. EINLEITUNG

Aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 über die Ausfuhr von Kulturgütern[2] („die Verordnung“) 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 dieser Güter an den Außengrenzen der Union sichergestellt. In Anhang I ist der sachliche Anwendungsbereich der Verordnung festgelegt, indem die Kategorien der ihr unterliegenden Kulturgüter aufgeführt werden und für die meisten dieser Kategorien zudem Mindestanforderungen im Hinblick auf Alter und/oder Wert definiert sind.

Ausfuhrgenehmigungen werden von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats erteilt, in dessen Hoheitsgebiet sich das betreffende Kulturgut zuletzt rechtmäßig und endgültig befunden hat, Anschließend wird durch die Zollkontrolle sichergestellt, dass Kulturgüter das Zollgebiet der EU nur verlassen können, wenn sie mit einer gültigen Ausfuhrgenehmigung versehen sind.

Um die Einheitlichkeit des Vordrucks für die in der Verordnung vorgesehene Ausfuhrgenehmigung zu gewährleisten, waren die Einzelheiten der Ausstellung, Erteilung und Verwendung dieses Papiers zu regeln. In der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1081/2012[3] sind drei Arten von Ausfuhrgenehmigungen (normale Genehmigungen, spezifische offene Genehmigungen und allgemeine offene Genehmigungen) sowie die Vorschriften für ihre Beantragung niedergelegt. Das nationale Recht bestimmter Mitgliedstaaten kann weitere Einschränkungen vorsehen, beispielsweise eine obligatorische Ausfuhrgenehmigung für Gegenstände, die als nationales Kulturgut eingestuft sind.

Die jeweils aktuelle Liste der Behörden, die bevollmächtigt sind, Ausfuhrgenehmigungen für Kulturgüter auszustellen, sowie die Liste der Zollstellen, die für die Erfüllung der Ausfuhrzollförmlichkeiten zuständig sind, wird im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.[4]

Das Ziel der Verordnung besteht darin, im Rahmen des historisch geschaffenen Binnenmarkts, in dem alle inneren Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten aufgehoben wurden, den freien Warenverkehr und den Schutz des nationalen Kulturguts als wesentliche Grundsätze in Einklang zu bringen.

Gemäß Artikel 10 der Verordnung legt die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss regelmäßig einen Bericht über die Durchführung der Verordnung vor.

Der vorliegende Bericht stützt sich auf Informationen zu allen Aspekten der Durchführung des Ausfuhrgenehmigungssystems, einschließlich statistischer Daten über die Verwendung von Genehmigungen, die von den Mitgliedstaaten in Beantwortung eines Fragebogen

[2] Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (*Abl. L 39 vom 10.2.2009, S. 1).*

[3] Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1081/2012 der Kommission vom 9. November 2012 zu der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates über die Ausfuhr von Kulturgütern *(ABl. L 324 vom 22.11.2012, S. 1).*

[4] Diese Verzeichnisse wurden zuletzt im ABl. C 71 vom 24.2.2018, S. 5 veröffentlicht.

übermittelt wurden, sowie auf Gespräche mit der Expertengruppe für Zollfragen mit Bezug auf Kulturgüter.

3. KONTEXT DER VERORDNUNG

3.1 Europäischer Kontext

Das auf EU-Ebene mit der Verordnung eingeführte System ergänzt andere Instrumente und Initiativen zum Schutz von Kulturgut. An erster Stelle ist hier die Richtlinie 2014/60/EU über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern[5] zu nennen. Diese Richtlinie regelt die Rückgabe kultureller Gegenstände, die von einem Mitgliedstaat als nationales Kulturgut von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert eingestuft wurden. Zu diesem Zweck müssen die zentralen Stellen, die in den Mitgliedstaaten für die Richtlinie zuständig sind, zusammenarbeiten und über das Binnenmarktinformationssystem („IMI“) Informationen über unrechtmäßig verbrachte Kulturgüter austauschen.

Eine weitere wichtige Ergänzung der Verordnung ist die jüngst verabschiedete Verordnung (EU) 2019/880 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern[6]. Dieses neue Instrument definiert die Vorschriften und Bedingungen für die vorübergehende oder dauerhafte Einfuhr von Kulturgütern in die Union, die in Drittländern geschaffen oder entdeckt wurden, sowie für die Durchfuhr derselben. Aufgrund ihres Bezugs zum Außenhandel beruhte die Typologie der Verordnung (EU) 2019/880 in erster Linie auf dem UNESCO-Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut aus dem Jahr 1970[7].

Und schließlich untersagen zwei Ad-hoc-Maßnahmen der Union, die Verordnung (EG) Nr. 1210/2003[8] und die Verordnung (EU) Nr. 36/2012[9], den Kulturgüterhandel mit Irak und Syrien.

3.2 Internationaler Kontext

Auf internationaler Ebene stellt das UNESCO-Übereinkommen von 1970 das wichtigste Instrument für die Ausfuhr von Kulturgütern dar. Bislang sind 140 Staaten dem Übereinkommen beigetreten, und 26 Mitgliedstaaten haben es ratifiziert.

---

5 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) (ABl. L 159 vom 28.5.2014, S. 1).

6 Verordnung (EU) 2019/880 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern (ABl. L 151 vom 7.6.2019, S. 1).

7 Paris, 14. November 1970.

8 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. 2465/1996 (ABl. L 169 vom 8.7.2003, S. 6).

9 Verordnung (EU) Nr. 36/2012 des Rates vom 18. Januar 2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 442/2011 (ABl. L 16 vom 19.1.2012, S. 1).

4. DURCHFÜHRUNG DER VERORDNUNG

4.1. Ziele und Erfolg

In der Verordnung sind einheitliche Regeln für die Kontrolle von Kulturgütern vorgesehen, die aus dem Zollgebiet der Union ausgeführt werden sollen, um zum einen den freien Verkehr innerhalb des Binnenmarktes zu gewährleisten und zum anderen das nationale Kulturgut der Mitgliedstaaten zu schützen. Diese Ziele wurden nach Einschätzung der Mitgliedstaaten durch die Verordnung im Großen und Ganzen erreicht. In manchen Bereichen wurde jedoch auch Verbesserungsbedarf festgestellt.

Insbesondere bei der Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern wurden dank der Verordnung gute Erfolge erzielt. Die meisten Mitgliedstaaten schätzen das dadurch geschaffene Genehmigungssystem als ein sehr wichtiges Instrument zur Sicherstellung eines legalen Handels mit Drittländern ein, insbesondere bei Kulturgütern, für die unabhängig von ihrem Wert eine Ausfuhrgenehmigung erforderlich ist (z. B. archäologische Gegenstände oder Bestandteile von Denkmälern), während Kulturgüter anderer Kategorien bisweilen bewusst zu niedrig bewertet wurden, damit sie ohne Genehmigung ausgeführt werden konnten.

Die Mitgliedstaaten weisen darauf hin, dass die für die Erteilung von Genehmigungen zuständigen Behörden den illegalen Handel wirkungsvoller bekämpfen könnten, wenn sie mehr über die nationale Gesetzgebung zum Schutz des kulturellen Erbes der jeweils anderen Länder wüssten. Die Effektivität der Zollkontrollen kann allenthalben verbessert werden, indem an den Außengrenzen mehr Personal und Sachmittel zur Verfügung gestellt und bewährte Verfahren ermittelt und angewandt werden.

Eine im Jahr 2017 gegründete Projektgruppe sollte untersuchen, mit welchen Arbeitsmethoden die Herkunft von Kulturgütern in den Mitgliedstaaten – sowohl durch die zuständigen Behörden (beim Eingang von Genehmigungsanträgen) als auch durch den Zoll (bei der Kontrolle von Sendungen oder Ausfuhrgenehmigungen) – geprüft wird; außerdem sollte die Projektgruppe bewährte Verfahren ermitteln und praktische Empfehlungen für die Erteilung von Genehmigungen und die Zollkontrolle erarbeiten.

Im Interesse eines stärkeren Gesamterfolgs der Verordnung sollte nach Ansicht der Mitgliedstaaten genauer definiert werden, wie der Ausdruck, dass sich ein Kulturgut dort „rechtmäßig und endgültig befunden“ hat, bei der Bestimmung des für die Erteilung der Ausfuhrgenehmigung zuständigen Mitgliedstaats auszulegen ist.[10] Auf diese Weise könnte verhindert werden, dass skrupellose Händler einen Gegenstand vorübergehend in einen anderen Mitgliedstaat verbringen, wo er nicht als nationales Kulturgut geschützt ist, nur um dort eine Ausfuhrgenehmigung zu beantragen.

4.2 Bestimmung des Begriffs Kulturgut

Der Begriff Kulturgut wird in der Verordnung nicht definiert. Stattdessen werden in Anhang I 15 Kategorien von Gütern aufgeführt, die unter diesen Begriff fallen. Für die meisten dieser

[10] Leider sind entsprechende Fälle nie vor den Europäischen Gerichtshof gekommen, sodass es keine spezifische Bestimmung der Begriffe „rechtmäßig“ und „endgültig“ gibt.

Kategorien werden ein Mindestalter und ein Mindestwert angegeben, ab dem für Kulturgüter keine Ausfuhrgenehmigung erforderlich ist. Allgemein wird dies als Kompromiss aufgefasst, der auf den in Artikel 1 des UNESCO-Übereinkommens von 1970 aufgeführten Kategorien basiert und um Alters- und Wertgrenzen ergänzt wurde. Anhang I wird gemeinhin als angemessener Rahmen erachtet.

Im Hinblick auf die in Anhang I aufgeführten Kategorien erwies sich die einheitliche Auslegung des Geltungsbereichs durch die Mitgliedstaaten bei einigen Kulturgütern als besonders schwierig, z. B bei Münzen, bei Sammlungen der Kategorie 13.b) im Gegensatz zu Einzelexemplaren und bei der Einstufung liturgischer Ikonen als Gemälde oder Bestandteile von Denkmälern[11]; außerdem waren sich die Mitgliedstaaten nicht einig, ob die Aufzählung bestimmter Arten von Gütern in der Kategorie 15.a) als vollständig oder indikativ aufzufassen ist.

Eine Untergruppe des gemäß Artikel 8 gebildeten Ausschusses, die 2013 damit beauftragt wurde, die vorherrschenden Ansichten zur Auslegung der Kulturgüterkategorien zusammenzustellen, hat die wichtigsten Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu den oben genannten Fragen festgehalten. Ferner ist zu vermerken, dass insbesondere die Frage der Einstufung liturgischer Ikonen durch die Klarstellungen der neuen Verordnung (EU) 2019/880 zur Einfuhr von Kulturgütern beantwortet wird (liturgische Ikonen und Statuen sind Bestandteile religiöser Denkmäler).

4.3 Alters- und Wertgruppen

Die Altersgruppen, die in der Verordnung für bestimmte Kategorien von Kulturgütern festgelegt sind, werden im Allgemeinen als angemessen erachtet. Mögliche zukünftige Verbesserungen dieser Bestimmungen betreffen die Klarstellung des Mindestalters für Verkehrsmittel, das in einigen Fällen von 50 auf 70 Jahre angehoben werden könnte, sowie die Festlegung eines Mindestalters für die Kategorie Sammlungen, damit der Zoll nicht unnötigerweise eine große Anzahl von Artikeln aus heutiger Zeit kontrollieren muss.

Die Wertuntergrenzen werden von den meisten Mitgliedstaaten als verhältnismäßig hoch erachtet, nur eine Minderheit von drei Mitgliedstaaten hält ihre weitere Anhebung für geboten.

Bei Ausfuhren durch Privatpersonen wird im Antrag auf Ausfuhrgenehmigung meist der auf der Rechnung angegebene Transaktionswert eingetragen, während bei vorübergehenden Ausfuhren durch Museen für Ausstellungen im Ausland der auf der Versicherungspolice angegebene Wert einzutragen ist.

Da manche Antragsteller zögern, einen Wert anzugeben, und andere sich zu keiner Schätzung imstande sehen, ziehen die meisten Mitgliedstaaten bei der normalen Ausfuhrgenehmigung stets den Zollwert heran, der bei der Ausfuhr in der Zollanmeldung angegeben ist.

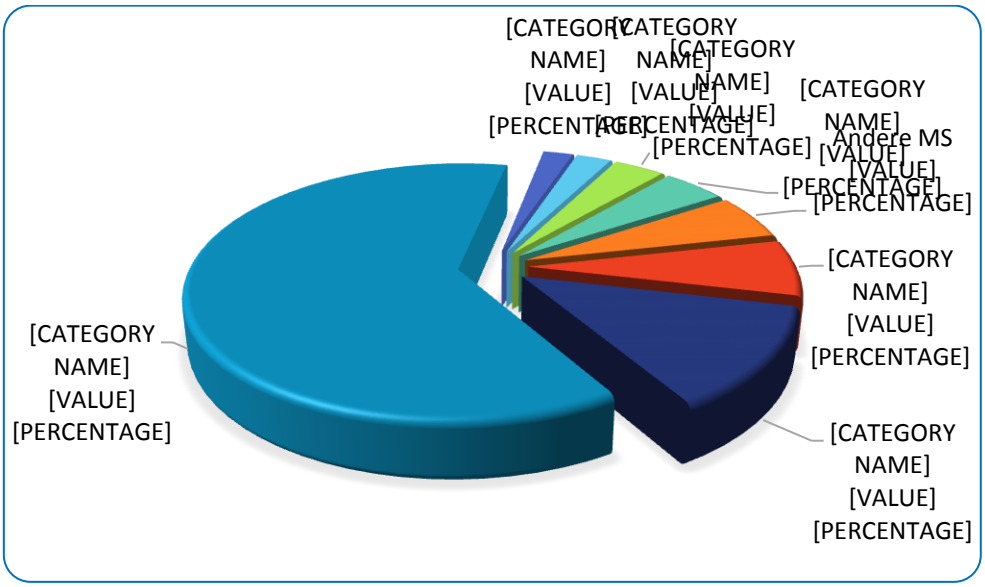
[11] Der hauptsächliche praktische Unterschied besteht darin, dass für Gemälde (Kategorie 3) eine Wertgrenze von 150 000 EUR gilt, während für Bestandteile von Denkmälern (Kategorie 2) unabhängig von ihrem Marktwert eine Ausfuhrgenehmigung erforderlich ist.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten, die den Fragebogen ausgefüllt haben, gibt an, dass es von Nutzen wäre, bei der Bewertung von Kulturgütern nach Möglichkeit ein einheitliches Verfahren anzuwenden.

4.4 Zahl der normalen Ausfuhrgenehmigungen

Im Zeitraum 2014-2017 haben die Mitgliedstaaten 70 433 normale Ausfuhrgenehmigungen erteilt (die jährlichen Daten sind Anhang 1, Tabelle 1 zu entnehmen).

Normale Genehmigungen nach Mitgliedstaaten 2014-2017



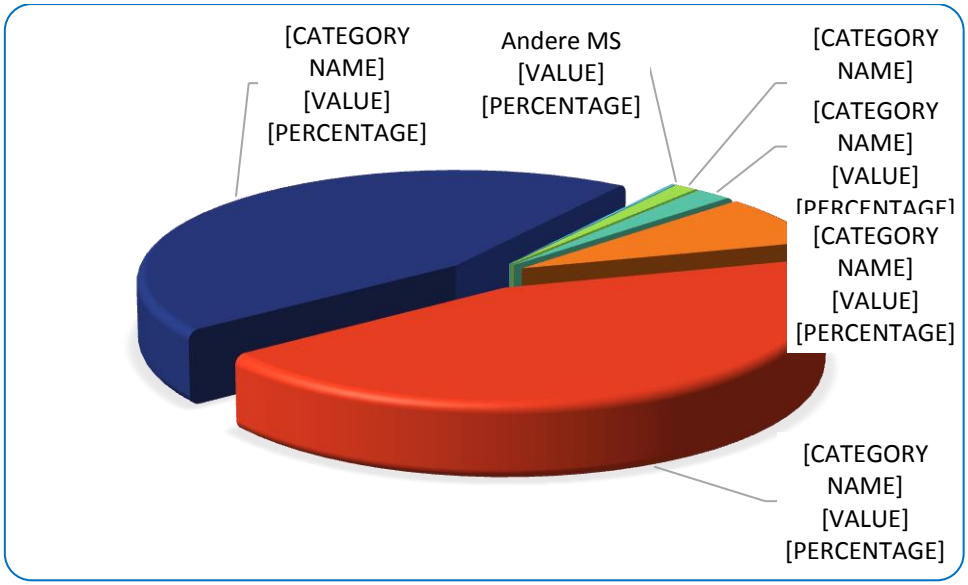
Die wichtigsten Kategorien, für die während des Berichtszeitraums Genehmigungsanträge eingingen, waren (in absteigender Reihenfolge): archäologische Gegenstände (vorwiegend für Ausstellungen), Inkunabeln, Handschriften und Landkarten, diverse Antiquitäten der Kategorie 15 wie Schmuck, Musikinstrumente, Möbel, Uhrmacherwaren, Waffen, Spielzeug und Spiele, Teppiche usw. (zumeist für den endgültigen Export), gefolgt von Gemälden, Mosaiken sowie Aquarellen, Gouachen und Pastellen.

4.5 Spezifische und allgemeine offene Genehmigungen

Spezifische offene Genehmigungen können für ein bestimmtes Kulturgut erteilt werden, das regelmäßig vorübergehend von einer Privatperson aus der Union ausgeführt wird (Artikel 10 Durchführungsverordnung). Im Zeitraum 2014-2017 wurden 1428 spezifische offene Genehmigungen erteilt (die jährlichen Daten sind Anhang 1, Tabelle 2 zu entnehmen). Eine erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten gibt an, dass die Erteilung solcher Genehmigungen bei ihnen nicht vorgesehen ist. Die Mitgliedstaaten, die spezifische offene Genehmigungen erteilen, tun dies vorwiegend für Musikinstrumente, die bei künstlerischen Auftritten verwendet werden, oder für historische Verkehrsmittel, die zu Ausstellungszwecken ausgeführt werden.

Mit Ausnahme von zwei Mitgliedstaaten haben alle übrigen im Berichtszeitraum verhältnismäßig wenige solche Genehmigungen erteilt.

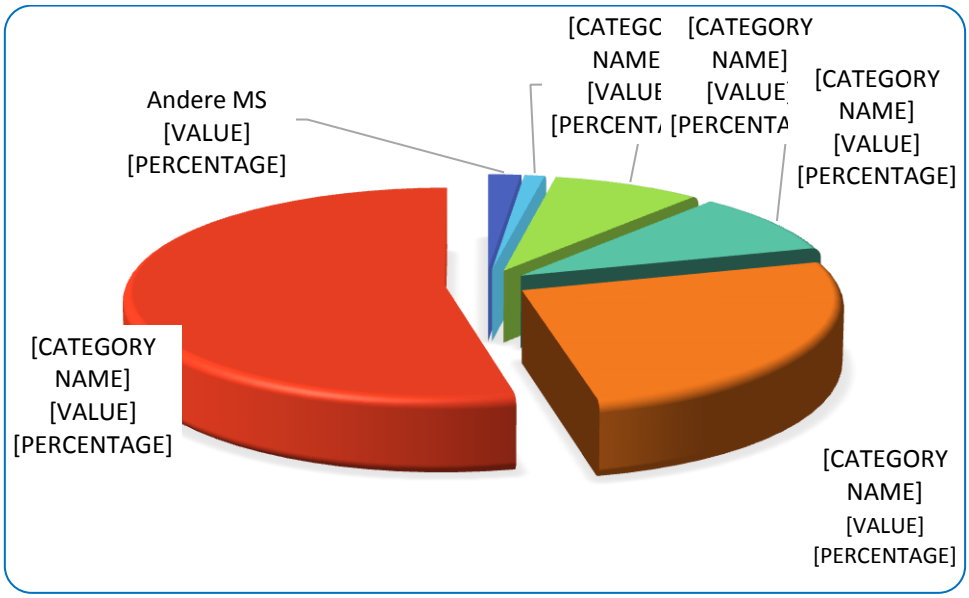
Im Umlauf befindliche spezifische offene Genehmigungen nach Mitgliedstaaten 2014-2017



Die Gültigkeitsdauer spezifischer offener Genehmigungen wird durch die Durchführungsverordnung auf maximal fünf Jahre begrenzt. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten, die solche Genehmigungen erteilen, wendet diese Begrenzung an; es gibt jedoch einige Ausnahmen, bei denen die maximale Gültigkeitsdauer entweder nicht festgelegt wird oder kürzer ist (1-3 Jahre).

Allgemeine offene Genehmigungen (Artikel 13 Durchführungsverordnung) können Museen oder anderen Einrichtungen zur regelmäßigen vorübergehenden Ausfuhr erteilt werden. Im Zeitraum 2014-2017 wurden 1501 allgemeine offene Genehmigungen erteilt (die jährlichen Daten sind Anhang 1, Tabelle 3 zu entnehmen). Auch die Gültigkeitsdauer dieser Genehmigungen ist auf fünf Jahre begrenzt. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten, die solche Genehmigungen erteilen, wendet eine kürzere maximale Gültigkeitsdauer an. Diese richtet sich in der Regel nach dem Versicherungsschutz oder den Anforderungen der Leihgabe oder Ausstellung.

Im Umlauf befindliche allgemeine offene Genehmigungen nach Mitgliedstaaten 2014-2017



4.6 Befreiung von der Ausfuhrgenehmigung

Nur ein Mitgliedstaat gab auf dem Fragebogen an, dass er von der Möglichkeit Gebrauch gemacht habe, gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung keine Ausfuhrgenehmigung zu verlangen, wenn die Güter von archäologisch oder wissenschaftlich beschränktem Wert sind. Für diese Möglichkeit spricht in erster Linie, dass archäologische Gegenstände, die nicht unmittelbar aus Grabungen stammen, aufgrund des fehlenden archäologisch-historischen Kontexts von beschränktem wissenschaftlichem Wert sind.

4.7 Gründe für die Ablehnung eines Genehmigungsantrags

Nur wenige Mitgliedstaaten haben die Ausfuhrgenehmigung verweigert, weil die betreffenden Kulturgüter gemäß Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Verordnung unter eine nationale Rechtsvorschrift zum Schutz nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert fallen. In den meisten Fällen wird ein Antrag auf Ausfuhrgenehmigung aus anderen Gründen abgelehnt oder vom Antragsteller zurückgezogen, z. B.: unzureichender Nachweis der rechtmäßigen Herkunft, Nichteinhaltung der anwendbaren Vorschriften; Fälschung des Gegenstands oder Unklarheit darüber, welcher Mitgliedstaat für die Erteilung der Genehmigung zuständig ist.

Nur selten kam es vor, dass der Antragsteller auf Anforderung ergänzende Angaben zur Herkunft verweigerte und den Antrag daraufhin sofort zurückzog. In solchen Fällen lehnen die meisten Mitgliedstaaten den Antrag ab, setzen den Antragsteller in Kenntnis und informieren, sofern ein Verdacht auf unrechtmäßige Herkunft besteht, auch die zuständigen Strafverfolgungsbehörden.

4.8 Probleme bei den Genehmigungsvordrucken

Bei der Verwendung der Genehmigungsvordrucke traten folgende Probleme auf:

Die Aufnahme von Fotos in den Genehmigungsantrag ist von großer Bedeutung, da der Zoll auf diesem Wege den Gegenstand bei der Kontrolle der Ausfuhrgenehmigung identifizieren kann. Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten verlangt für endgültige Ausfuhren ein Foto. Bei vorübergehenden Ausfuhren von Sammlungen, besonders sperrigen archäologischen Gegenständen von geringem Wert oder Büchern ohne besondere Kennzeichen machen bestimmte Mitgliedstaaten gewisse Ausnahmen.

In Artikel 5 der Durchführungsverordnung ist vorgeschrieben, dass Blatt Nummer 3[12] des Ausfuhrgenehmigungsvordrucks an die ausstellende Behörde zurückgeschickt werden muss, um zu bestätigen, dass die Ausfuhr tatsächlich unter Verwendung der Genehmigung stattgefunden hat; doch diese Vorschrift wird nur in 20 % der Fälle eingehalten.

Da es kein zentrales elektronisches Registrierungssystem gibt, ist es recht schwierig zu überprüfen, ob das Blatt Nummer 3 zurückgesandt wurde, insbesondere, wenn die Güter das Gebiet der Union über einen anderen Mitgliedstaat verlassen haben. Einige Mitgliedstaaten haben angegeben, dass sie nach Möglichkeiten suchen, diese Kontrollen zu verbessern. Festzuhalten ist, dass die neue Verordnung zur Einfuhr von Kulturgütern die Schaffung eines zentralen elektronischen Systems für die Verwaltung der geforderten Dokumente vorsieht. Dieses System könnte so gestaltet werden, dass es auch für das Ausfuhrgenehmigungssystem verwendet werden kann, einschließlich der Bestätigung der erfolgten Ausfuhr.

4.9 Rückgabe oder Widerruf von Genehmigungen

In etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten gibt es gesetzliche Regelungen zur Rücknahme oder zum Widerruf bereits erteilter Genehmigungen, entweder in Form spezifischer Vorschriften für Kulturgüter oder im Rahmen des allgemeinen Verwaltungsrechts, nach dem ein Verwaltungsakt widerrufen werden kann, wenn er auf irreführenden oder falschen Angaben beruhte. Allerdings hat im Berichtszeitraum lediglich ein Mitgliedstaat (drei) Genehmigungen widerrufen.

Die Genehmigungen können nach der Erteilung vom Antragsteller zurückgegeben werden. In diesen Fällen sehen die meisten Mitgliedstaaten vor, dass die Rückgabe der Genehmigung als Widerruf registriert wird. Nach Angaben einer erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten erfährt die zuständige Behörde nicht immer davon, dass eine Genehmigung innerhalb des Gültigkeitszeitraums nicht verwendet wird, da das Blatt Nummer 3 des Vordrucks in den meisten Fällen ohnehin nicht zurückgeschickt wird (siehe Punkt 3.8).

4.10 Verwendung elektronischer Systeme

Nur in einem Mitgliedstaat werden Ausfuhrgenehmigungen elektronisch ausgestellt. In einigen weiteren Mitgliedstaaten kann der Antrag auf elektronischem Wege ausgefüllt und

[12] Der Vordruck umfasst drei Blätter: Blatt 1 ist das Antragsformular, Blatt 2 ist für den Inhaber bestimmt und Blatt 3 muss an die ausstellende Behörde zurückgeschickt werden, sobald das Kulturgut die Union verlassen hat.

eingereicht werden (z. B. über ein interaktives PDF-Formular im Internet), doch die Unterschrift und die anschließende Erteilung der Ausfuhrgenehmigung erfolgen nach wie vor auf Papier. Die Verwendung eines papierbasierten Systems ist weitgehend durch die Beschränkungen und Anforderungen bedingt, die in der Durchführungsverordnung für die Betrugsbekämpfung festgelegt sind. Einige Mitgliedstaaten möchten ein System für die elektronische Erteilung von Genehmigungen entwickeln und haben entsprechende Pläne aufgelegt. Insbesondere drei Mitgliedstaaten haben geprüft, ob ein gemeinsames System geschaffen werden kann, und sich mit Fragen des Datenschutzes und der Vertraulichkeit nationaler Berechtigungen auseinandergesetzt.

Siebzehn Mitgliedstaaten gaben an, dass sie die Entwicklung einer gemeinsamen elektronischen Datenbank oder eines Online-Dienstes auf EU-Ebene für die Ausstellung von Ausfuhrgenehmigungen für sinnvoll halten würden. Drei Mitgliedstaaten wandten sich dagegen, da sie es vorziehen, weiterhin ihre eigenen Datenbanken zu verwenden (die sowohl für nationale als auch für unionsweite Ausfuhrgenehmigungen geeignet sind), oder weil sie befürchten, dass das System durch unterschiedliche Auslegungen der Bestimmungen beeinträchtigt würde; zwei Mitgliedstaaten haben dazu keine Stellung bezogen. In jedem Fall würde die Umstellung auf ein elektronisches System eine Änderung der Durchführungsverordnung erfordern, in der für Ausfuhrgenehmigungen die Papierform vorgeschrieben ist.

4.11 Sanktionen und andere Maßnahmen

Laut der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten für den Fall eines Verstoßes gegen die Bestimmungen Sanktionen festlegen, die wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind. In den meisten Fällen können Verstöße sowohl verwaltungs- als auch strafrechtlich mit Bußgeldern oder Freiheitsstrafen (im Durchschnitt höchstens 2,5 Jahre) geahndet werden.

Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten weitere Maßnahmen eingeführt, beispielsweise die Beschlagnahmung der betreffenden Kulturgüter; Vorkehrungen mit Bezug auf die Einfuhr von Kulturgütern aus Drittländern und von Terrorgruppen oder Kriegsparteien gehandelte Kulturgüter; die Pflicht für Kunsthändler zur Buchführung über ihre Lager und Transaktionen sowie Bußgelder für das Versäumnis, die Wiedereinführung eines unter einer vorübergehenden Genehmigung ausgeführten Kulturguts anzuzeigen.

4.12 Zusammenarbeit von Behörden

In allen Mitgliedstaaten obliegt es in erster Linie der Zollbehörde, beim Grenzübertritt zu kontrollieren, ob eine ordnungsgemäße Ausfuhrgenehmigung vorliegt. In einigen Fällen wird der Zoll bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben von der Polizei und/oder anderen Grenzsicherungs- oder Steuerbehörden unterstützt.

Zwar schreibt die Verordnung im Einzelnen keine Verfahren für die administrative Zusammenarbeit vor, doch der Austausch zwischen den Durchführungsbehörden wurde für die Steigerung ihres Erfolgs als unabdingbar erkannt, insbesondere dann, wenn ein anderer Mitgliedstaat als derjenige, dessen kulturellem Erbe das Kulturgut entstammt, um die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung ersucht wird.

Oftmals kommt keine Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden verschiedener Mitgliedstaaten zustande. Nur wenige wenden sich an die Behörde eines anderen Mitgliedstaats, um Informationen über die nationale Gesetzgebung einzuholen, zu prüfen, ob ein Gegenstand als nationales Kulturgut eingestuft ist, sich nach seiner genauen Herkunft zu erkundigen oder die Echtheit dort ausgestellter Bescheinigungen bestätigen zu lassen. Die meisten zuständigen Behörden hatten sich während des Berichtszeitraums nicht mit denjenigen anderer Mitgliedstaaten in Verbindung gesetzt, einige wenige hatten zwischen fünf- und zwanzigmal Kontakt aufgenommen.

Bei der „zuständigen Behörde“, die für die Erteilung der Ausfuhrlizenzen verantwortlich ist, handelt es sich in den meisten – jedoch nicht in allen – Fällen um das nationale Ministerium für Kultur. Etwa ein Viertel der Mitgliedstaaten, die den Fragebogen ausfüllten, haben mehr als eine auf den Schutz des nationalen Kulturerbes spezialisierte Stelle mit dieser Aufgabe betraut, manchmal in Abhängigkeit von der Kategorie des jeweiligen Kulturguts, z. B. „archäologische Gegenstände“ oder „historische Archive“. In zwei föderal aufgebauten Mitgliedstaaten sind diese Stellen dezentralisiert. Einige wenige Mitgliedstaaten beziehen darüber hinaus weitere staatliche Einrichtungen mit einschlägigen Fachkompetenzen in die Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen ein, z. B. die Nationalbibliothek, das nationale Museum oder das Umweltministerium.

Im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen Zoll und zuständigen Behörden innerhalb desselben Mitgliedstaats bestätigen die meisten Mitgliedstaaten, dass die in die Durchführung der Verordnung einbezogenen nationalen Behörden hinreichend und effektiv zusammenarbeiten, wenngleich einige noch Verbesserungspotenzial sehen. Eine erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten gibt an, dass Maßnahmen ergriffen wurden, um die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden zu verbessern, z. B. durch Absichtserklärungen, regelmäßige gemeinsame Sitzungen oder gemeinsame Referenz- bzw. nationale Verfahrensleitfäden, die in Schulungen für die Bediensteten der betreffenden nationalen Behörden verwendet werden können oder bereits eingesetzt wurden.

Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit anderen nationalen Stellen oder Einrichtungen wurden in etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten Kooperationsvereinbarungen mit der nationalen Polizei, anderen Strafverfolgungsbehörden, Staatsanwaltschaften oder sonstigen Stellen unterzeichnet.

In einigen Mitgliedstaaten arbeiten der Zoll oder die zuständigen Behörden auch mit Behörden von Drittländern oder internationalen Organisationen und Einrichtungen zusammen, die mit der Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern befasst sind, z. B. Interpol, die Weltzollorganisation (WZO) und Europol.

Sechzehn Mitgliedstaaten haben gezielte gemeinsame Aktionen gegen illegalen Handel mit anderen Behörden oder Organisationen koordiniert und/oder daran teilgenommen; Beispiele sind die Operation Pandora I (November 2016) und Pandora II (November 2017), die in Zusammenarbeit mit Interpol, Europol, der UNESCO und dem WZO durchgeführt wurden, sowie die gemeinsamen Operationen COLOSSEUM und ODYSSEUS in Zusammenarbeit mit dem Regionalen Verbindungsbüro der Weltzollorganisation für Westeuropa, Interpol, dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), der Generaldirektion Steuern und Zollunion der Europäischen Kommission (TAXUD), dem Internationalen Museumsrat, dem Ministerium für Kulturgüter in Italien und der italienischen „Guardia di Finanza“.

Wenn dem Zoll eine Sendung verdächtig erscheint, nimmt er den Gegenstand für gewöhnlich in Verwahrung und setzt sich mit der zuständigen Behörde in Verbindung, die in den meisten Fällen gemeinsam mit der Polizei und der Staatsanwaltschaft dem mutmaßlichen Gesetzesverstoß nachgeht. Wenn sich bestätigt, dass das Kulturgut nicht ausgeführt werden darf, wird es beschlagnahmt (dieser Beschluss wird in einigen Fällen von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats getroffen).

4.13 Sachmittel und Personal

Der für die Durchführung der Verordnung erforderliche Bedarf an Sachmitteln und Personal ist im Berichtszeitraum in den meisten Mitgliedstaaten konstant geblieben. In einigen wenigen Mitgliedstaaten werden für die Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen etwas mehr Kulturexperten benötigt – wenngleich bisweilen schwer zu beurteilen ist, ob der erhöhte Bedarf auf Ausfuhrgenehmigungen der Union oder des jeweiligen Mitgliedstaats zurückzuführen ist; zwei Mitgliedstaaten gaben auf Befragung an, dass ihre Dienste personell chronisch unterbesetzt sind.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND OFFENE FRAGEN

Den Rückmeldungen der Mitgliedstaaten für den Berichtszeitraum 2014-2017 ist zu entnehmen, dass die Verordnung ihren vorgesehenen Zweck gut erfüllt und als wichtiges Rechtsinstrument zum Schutz des kulturellen Erbes der Mitgliedstaaten wahrgenommen wird.

Die Zusammenarbeit zwischen den Behörden, die in der gesamten Union für die Anwendung der Verordnung zuständig sind, hat sich als ein Aspekt erwiesen, bei dem die Durchführung verbessert werden kann. Als mögliche Maßnahmen der Mitgliedstaaten in diesem Sinne bieten sich Schulungen, der Austausch von Informationen, die Teilnahme an gemeinsamen Operationen und die Unterstützung bei der Ermittlung von Herkunft und Rechtsstatus von Kulturgütern an.

Auf Anregung der Mitgliedstaaten, Beispiele für gute Zusammenarbeit zusammenzutragen (*siehe* Abschnitt 6.3 des letzten Berichts über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 116/2009)[13], wurde im Rahmen des Programms „Zoll 2020“ eine Projektgruppe eingerichtet und damit beauftragt, anhand der aktuellen Praxis in den Mitgliedstaaten bewährte Verfahren für die Kontrolle von Kulturgütern zu ermitteln, und zwar auf der Ebene sowohl der zuständigen Behörde (Kontrolle der Herkunft zwecks Erteilung von Genehmigungen) als auch des Zolls (Kontrolle der Sendungen bei der Ausfuhr und Prüfung der Echtheit der Ausfuhrgenehmigungen).

Die Gespräche über eine einheitliche Auslegung der Kategorien in Anhang I der Verordnung werden auf Expertengruppenebene fortgesetzt. Die Annahme der Verordnung (EU) 2019/880 wird begrüßt, da die darin enthaltene Klarstellung, dass liturgische Ikonen als Bestandteile von Denkmälern einzustufen sind, für die notwendige Rechtssicherheit sorgt.

[13] COM(2015) 144 final vom 1.4.2015.

Und schließlich bekräftigen die Mitgliedstaaten, dass die Umstellung von papierbasierten Ausfuhrgenehmigungen auf ein elektronisches, papierloses System dringend notwendig ist. Ihrer Ansicht nach wird eine solche Umstellung die Erteilung und Kontrolle von Ausfuhrgenehmigungen vereinfachen, eine bessere Überwachung ihrer Verwendung ermöglichen und zur Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsstellen der Mitgliedstaaten, die für die Durchführung der Verordnung zuständig sind, beitragen. Die Verordnung (EU) 2019/880 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern sieht vor, ein zentrales elektronisches System für die Einreichung von Anträgen auf Einfuhrgenehmigung und die Einreichung von Erklärungen der Einführer einzurichten. Auch die Verwaltung von Ausfuhrgenehmigungen sollte bei seiner Entwicklung berücksichtigt werden.

6. ANHÄNGE

Tabelle 1. Von den Mitgliedstaaten erteilte normale Ausfuhrgenehmigungen*

	Jahr				2014-2017	Anteil an der Gesamtzahl in %
	2014	**2015**	**2016**	**2017**		
BE	410	389	355	346	1500	2,13 %
BG	0	3	8	3	14	0,02 %
CZ	24	7	80	101	212	0,30 %
DK (3)						
DE	1201	1311	1332	1161	5005	7,11 %
EE	0	0	2	4	6	0,01 %
IE	14	18	6	7	45	0,06 %
EL	1	2	2	2	7	0,01 %
ES	731	834	822	779	3166	4,50 %
FR	3102	2925	2968		8995	12,77 %
HR	17	20	16	24	77	0,11 %
IT (1)	566	635	559		1760	2,50 %
CY	3	3	2	3	11	0,02 %
LV	0	0	2	1	3	0,00 %
LT	0	9		0	9	0,01 %
LU	2	11	7	2	22	0,03 %
HU	6	28	55	30	119	0,17 %
MT	23	26	20	33	102	0,14 %
NL	214	317	314	398	1243	1,76 %
AT	525	543	808	690	2566	3,64 %
PL	121	81	81	8	291	0,41 %
PT (2)	229	230	280	358	1097	1,56 %
RO (3)						
SI	5	3	4	8	20	0,03 %
SK	1	2	1		4	0,01 %
FI	0	10	6	3	19	0,03 %
SE	265	99	226	137	727	1,03 %
UK	12 642	11 553	10 746	8472	43 413	61,64 %
Gesamt	**20 102**	**19 059**	**18 702**	**12 570**	**70 433**	**100,00 %**

(*) Eine Genehmigung kann für mehrere Kulturgüter gelten; die Angaben betreffen Genehmigungen sowohl für eine endgültige als auch für eine vorübergehende Ausfuhr.
(1) 2014: 242 endgültig, 324 vorübergehend. 2015: 364 endgültig, 271 vorübergehend. 2016: 307 endgültig, 252 vorübergehend.
(2) 2014: 3 ersetzt; 2015: 4 zurückgezogen.
(3) Keine statistischen Angaben verfügbar.

Tabelle 2. Spezifische offene Genehmigungen, die im Umlauf waren

	Jahr				2014-2017	Anteil an der Gesamtzahl in %
	2014	2015	2016	2017		
BE	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	0	0	0	0	0,00 %
DK (1)					0	0,00 %
DE	0	0	2	109	111	7,77 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	0	0	0	0	0	0,00 %
ES	0	0	0	0	0	0,00 %
FR	12	5	1		18	1,26 %
HR	0	0	0	0	0	0,00 %
IT	0	0	0		0	0,00 %
CY	0	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0	0,00 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	0	0	0	0	0	0,00 %
MT	0	0	0	0	0	0,00 %
NL	70	167	189	212	638	44,68 %
AT	0	0	0	0	0	0,00 %
PL	12	6	7	4	29	2,03 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (1)					0	0,00 %
SI	1	0	1	1	3	0,21 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0	0,00 %
SE	0	0	0	0	0	0,00 %
UK	67	238	141	183	629	44,05 %
Gesamt	**162**	**416**	**341**	**509**	**1428**	**100,00 %**

(1) Keine statistischen Angaben verfügbar.

Tabelle 3 Allgemeine offene Genehmigungen, die im Umlauf waren

	Jahr				214-217	Anteil an der Gesamtzahl in %
	2014	2015	2016	2017		
BE	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	1	5	0	3	9	0,60 %
CZ	0	0	0	0	0	0,00 %
DK (1)					0	0,00 %
DE	0	0	145	244	389	25,92 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	6	4	3	4	17	1,13 %
ES	177	199	226	201	803	53,50 %
FR	0	0	0	0	0	0,00 %
HR	1	0	1	3	5	0,33 %
IT	0	0	0		0	0,00 %
CY	1	1	0	0	2	0,13 %
LV	0	0	0	4	4	0,27 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	0	0	0	0	0	0,00 %
MT	0	0	0	0	0	0,00 %
NL	0	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	0	0	0	0	0,00 %
PL	29	29	36	30	124	8,26 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (1)					0	0,00 %
SI	21	40	40	40	141	9,39 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0	0,00 %
SE	0	0	0	7	7	0,47 %
UK	0	0	0	0	0	0,00 %
Gesamt	**236**	**278**	**451**	**536**	**1501**	**100,00 %**

(1) Keine statistischen Angaben verfügbar.

Tabelle 4. Abgelehnte Anträge auf normale Genehmigungen

	Jahr				2014-2017	Anteil an der Gesamtzahl in %
	2014	2015	2016	2017		
BE (1)	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	0	0	1	1	0,21 %
DK (3)					0	0,00 %
DE	0	0	0	2	2	0,43 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	3	1	1	0	5	1,07 %
ES	70	58	45	0	173	37,12 %
FR	0	0	0		0	0,00 %
HR	0	0	0	0	0	0,00 %
IT (2)	75	50	87		212	45,49 %
CY	0	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	5	5	1,07 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	1	0	2	0	3	0,64 %
MT	2	0	4	0	6	1,29 %
NL	0	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	1	0	1	2	0,43 %
PL	0	1	0	0	1	0,21 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (3)					0	0,00 %
SI	0	0	0	0	0	0,00 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	0	1	1	1	3	0,64 %
SE	1	0	0	0	1	0,21 %
UK	13	17	6	16	52	11,16 %
Gesamt	**165**	**129**	**146**	**26**	**466**	**100,00 %**

(1) Keine Angaben für 2014, 2015 und 2016 verfügbar.
(2) Nichterteilung von Zertifikaten für den freien Verkehr.
(3) Keine statistischen Angaben verfügbar.

Tabelle 5 Entdeckte vorschriftswidrige Sendungen

	Jahr				2014-2017	Anteil an der Gesamtzahl in %
	2014	2015	2016	2017		
BE (1)	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	1	1	0	2	1,21 %
DK (2)					0	0,00 %
DE	0	0	0	3	3	1,82 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	3	0	0	0	3	1,82 %
ES	0	0	0	0	0	0,00 %
FR	0	0	0		0	0,00 %
HR	0	0	0	0	0	0,00 %
IT	9	5	5		19	11,52 %
CY	0	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0	0,00 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	64	38	16		118	71,52 %
MT	0	1	3	2	6	3,64 %
NL	0	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	0	0	3	3	1,82 %
PL	0	0	0	0	0	0,00 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (2)					0	0,00 %
SI	0	0	0	0	0	0,00 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	1	4	0	6	11	6,67 %
SE	0	0	0	0	0	0,00 %
UK	0	0	0	0	0	0,00 %
Gesamt	**77**	**49**	**25**	**14**	**165**	**100,00 %**

(1) Keine Angaben für 2014, 2015 und 2016 verfügbar.
(2) Keine statistischen Angaben verfügbar.

Tabelle 6. Von den Mitgliedstaaten erteilte normale Genehmigungen im Vergleich zu abgelehnten Genehmigungsanträgen und entdeckten vorschriftswidrigen Sendungen

	2011-2013		2014-2017	
Erteilte normale Genehmigungen	69 895		70 433	
Abgelehnte Anträge auf normale Genehmigungen	318	0,45 %	466	0,66 %
Entdeckte vorschriftswidrige Sendungen	147	0,21 %	165	0,23 %