EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.5.2013
SWD(2013) 188 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbrachten Kulturgütern (Neufassung)

{COM(2013) 311 final}
{SWD(2013) 189 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbrachten Kulturgütern (Neufassung)

1. BESCHREIBUNG DES PROBLEMS

Mit der Richtlinie 93/7/EWG vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbrachten Kulturgütern[1] soll die Rückgabe bestimmter, ab dem 1. Januar 1993 unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaat verbrachter nationaler Kulturgüter gewährleistet werden.

Diese Richtlinie wird von den für die Durchführung der Richtlinie zuständigen nationalen Behörden („zentrale Stellen“) als ein notwendiges Instrument für die Bewahrung des nationalen kulturellen Erbes gesehen. Allerdings kritisieren diese Stellen die eingeschränkte Wirksamkeit der Richtlinie bei der Durchsetzung der Rückgabe bestimmter Kulturgüter, die nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder Verwaltungsverfahren im Sinne des Artikels 36 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union als „nationales Kulturgut von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert“ („nationales Kulturgut“) eingestuft sind.

Bei der Folgenabschätzung wurden drei Hauptgründe aufgezeigt:

1. Die Voraussetzungen, die als „nationales Kulturgut“ eingestufte Güter für eine Rückgabe erfüllen müssen, d. h. diese Kulturgüter müssen zudem einer der 15 im Anhang näher beschriebenen Kategorien angehören (u. a. archäologische Gegenstände, Bilder, Gemälde, Stiche oder Archive) und einer Mindestaltersgruppe (von 50, 75 oder 100 Jahren) und/oder einer Mindestwertgruppe (mit einem Wert von 15 000, 30 000, 50 000 oder 150 000 EUR) entsprechen.

2. Die kurze Frist von einem Jahr für die Einreichung einer Klage auf Rückgabe.

3. Die Kosten der Entschädigung des Eigentümers. Der Richtlinie zufolge bewilligt das Gericht dem Eigentümer eine Entschädigung, wenn der Eigentümer beim Erwerb die erforderliche Sorgfalt hat walten lassen. Im Zusammenhang mit der Anwendung in den Mitgliedstaaten könnten die Entscheidungen über die Gewährung einer Entschädigung (und/oder über deren Höhe) bei vergleichbaren Bedingungen

[1] Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbrachten Kulturgütern (ABl. L 74 vom 27.3.1993, S. 74), geändert durch die Richtlinie 96/100/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Februar 1997 (ABl. L 60 vom 1.3.1997, S. 59) und durch die Richtlinie 2001/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2001 (ABl. L 187 vom 10.7.2001, S. 43).

unterschiedlich ausfallen. Diese Bestimmung könnte mehrdeutig sein und damit die Rückgabe für bestimmte Mitgliedstaaten kostspieliger oder sogar unmöglich machen.

Aufgrund der mit der Rückgabe verbundenen Schwierigkeiten müssen die nationalen Behörden häufig die Mechanismen des internationalen Übereinkommens der Unesco des Jahres 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut und/oder die Mechanismen des Unidroit-Übereinkommens des Jahres 1995 über gestohlene oder rechtswidrig ausgeführte Kulturgüter in Anspruch nehmen[2].

2. ANALYSE DER SUBSIDIARITÄT

Nach Maßgabe von Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) kann die Union Maßnahmen erlassen, die das Funktionieren des Binnenmarktes für Waren, wozu auch Kulturgüter zählen, erleichtern.

Die Festlegung von Regelungen im Bereich der Rückgabe ist eine Möglichkeit, um dieses Funktionieren zu erleichtern. Die Union ist jedoch nicht dafür zuständig, die nationalen Kulturgüter zu definieren oder festzulegen, welche nationalen Gerichte für Rückgabeklagen zuständig sind.

Da Mitgliedstaaten bei Alleingängen im Zusammenhang mit der Rückgabe infolge der Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Regelungen auf Schwierigkeiten stoßen könnten, wurde zusammen mit der Schaffung des Binnenmarktes auch die Richtlinie 93/7/EWG erlassen.

Die grenzübergreifende Dimension der unrechtmäßigen Ausfuhr von Kulturgütern führt dazu, dass die Regelung dieser Aspekte besser der Union überlassen wird, und sie beinhaltet die mögliche Rückgabe unrechtmäßig verbrachter, im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates belegener Güter. Bei der öffentlichen Konsultation hat sich die überwiegende Mehrheit der zentralen Stellen und der Vertreter des öffentlichen Sektors dafür ausgesprochen, dass die Union tätig werden soll, um das System der Rückgabe der als „nationales Kulturgut“ eingestuften Güter zu verbessern. Demgegenüber hielten es die meisten Bürger und Unternehmen im Privatsektor nicht für erforderlich, dass die Union einschreiten sollte, um die Rückgabe der als „nationales Kulturgut“ eingestuften Güter zu gewährleisten.

3. ZIELE

Diese Initiative zielt ganz allgemein darauf ab, einen Beitrag zum Schutz von Kulturgütern im Rahmen des Binnenmarktes zu leisten. Konkret stellt sie darauf ab, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben, die Rückgabe der als „nationales Kulturgut“ eingestuften Kulturgüter zu erwirken, die seit 1993 unrechtmäßig aus ihrem Hoheitsgebiet verbracht wurden.

In operativer Hinsicht stellt diese Initiative darauf ab, die Zahl der Rückgaben der als „nationales Kulturgut“ eingestuften Güter zu erhöhen und die Kosten dieser Rückgaben zu senken.

[2] Diese Übereinkommen wurden nicht von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert: das Übereinkommen der Unesco des Jahres 1970 wurde von 22 Mitgliedstaaten ratifiziert, das Unidroit-Übereinkommen des Jahres 1995 von 13 Mitgliedstaaten.

Diese Ziele stehen in Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union vom 13. und 14. Dezember 2011; darin wurde der Kommission empfohlen, die Mitgliedstaaten beim wirksamen Schutz von Kulturgütern im Hinblick auf die Prävention und Bekämpfung des illegalen Handels sowie hinsichtlich der gegebenenfalls notwendigen Förderung ergänzender Maßnahmen zu unterstützen.

4. DENKBARE MÖGLICHKEITEN

Auf der Grundlage der nachstehend näher ausgeführten Annahmen wurden strategische Optionen entwickelt.

- Der freie Verkehr von Kulturgütern ist ein im Vertrag (AEUV) anerkanntes Grundprinzip. In diesem Vertrag wird aber auch das Recht der Mitgliedstaaten auf Beschränkung dieser Freizügigkeit zum Schutz der als „nationales Kulturgut" eingestuften Güter anerkannt;

- die Definition dessen, was unter das Konzept „nationales Kulturgut" fällt, sowie die damit verbundenen Schutzmaßnahmen bleiben das Vorrecht eines jeden Mitgliedstaates;

- nur der Mitgliedstaat hat das Recht auf Einreichung einer Klage auf Rückgabe, unabhängig von der Art des Eigentums an diesem Gut (öffentlich oder privat);

- die Richtlinie erstreckt sich nicht auf Aspekte in Verbindung mit dem Eigentumsrecht an einem Gut, dessen Rückgabe beantragt wird, und steht damit in Einklang mit Artikel 345 AEUV.

Optionen, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Union fallen oder nicht den Bestimmungen des Vertrags (AEUV) entsprechen, werden in dem Bericht nicht analysiert.

Abgesehen vom **Ausgangsszenario „Status quo" (Option 1)** wurden folgende weitere Optionen geprüft[3]:

Option 2: Förderung der Verwendung gemeinsamer Instrumente durch die zentralen Stellen

Die Kommission würde die Verwendung eines IT-Tools zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit und der Abstimmung zwischen den zentralen Stellen vorschlagen.

Option 3: Überarbeitung der Richtlinie 93/7/EWG

Die Richtlinie 93/7/EWG in der Fassung der Richtlinien 96/100/EG und 2001/38/EG soll geändert werden, um i) ihren Anwendungsbereich auf alle von den Mitgliedstaaten als „nationales Kulturgut" eingestuften Güter zu erweitern; ii) die Fristen für die Einreichung

[3] Weitere Optionen, wie beispielsweise i) die Ratifizierung des Übereinkommens der Unesco des Jahres 1970 und des UNIDROIT-Übereinkommens des Jahres 1995 durch die Union; ii) die Festlegung einer Strategie der Union zur Ratifizierung des UNIDROIT-Übereinkommens durch alle Mitgliedstaaten, iii) die Ersetzung der Richtlinie 93/7/EWG durch eine Verordnung, und iv) die Aufhebung der Richtlinie 93/7/EWG wurden aus Gründen der Machbarkeit bereits in den Anfangsphasen der Prüfung der unterschiedlichen Lösungen verworfen.

einer Klage auf Rückgabe und für die Überprüfung, ob das wiedergefundene Gut ein Kulturgut ist, zu verlängern und zu überprüfenund iii) die Bedingungen für die Entschädigung des Eigentümers einander anzugleichen.

Option 4: Förderung der Ratifizierung und Umsetzung des Übereinkommens der Unesco des Jahres 1970 über Kulturgüter durch die Mitgliedstaaten

Die Kommission würde eine Informationskampagne zur Sensibilisierung der Mitgliedstaaten für die Ratifizierung oder sogar die Umsetzung des Übereinkommens der Unesco des Jahres 1970 starten[4].

5. FOLGENABSCHÄTZUNG

Im Prinzip wirkt sich keine der vorstehend beschriebenen Optionen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Umwelt, die Wettbewerbsfähigkeit oder die Charta der Grundrechte aus.

Diese Optionen haben Auswirkungen auf die Bewahrung des kulturellen Erbes in den einzelnen Mitgliedstaaten, denn das Vorhandensein von wirksamen Rückgabemechanismen ist dafür eine wichtige Voraussetzung.

Auch die Optionen 1, 2 und 3 wirken sich auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes aus, denn sie tragen dazu bei, den freien Verkehr von Kulturgütern mit dem Schutz nationaler Kulturgüter in Einklang zu bringen. Option 3 könnte sich auf bestimmte Akteure des Kunstmarktes auswirken, wie Antiquitätenhändler oder Auktionshäuser, bei denen es sich überwiegend um kleine und mittlere Unternehmen handelt.

Die Analyse dieser Optionen ist insbesondere qualitativer Natur.

5.1. Option 1: Ausgangsszenario „Status quo“

Bei dieser Option blieben die Bestrebungen der zentralen Stellen, die Richtlinie zu einem wirksameren Instrument für die Rückgabe aller als „nationales Kulturgut“ eingestuften Güter zu machen, ohne Folgen.

Die bei der öffentlichen Konsultation eingegangenen Antworten zeigen, dass 61,02 % der Antwortenden des privaten Sektors der Auffassung sind, dass die Richtlinie den Erfordernissen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Rückgabe nationaler Kulturgüter auf angemessene Weise entspricht. Demgegenüber sind lediglich 20,83 % der Vertreter des öffentlichen Sektors dieser Meinung.

Der Kommission liegen keine allgemeinen Informationen zu den Kosten in Verbindung mit der Anwendung der Richtlinie vor. Der Verwaltungsaufwand für die Erstellung eines Berichts über die Anwendung der Richtlinie alle drei Jahre wird auf 55 000 EUR geschätzt, dies entspricht jährlichen Aufwendungen in Höhe von rund 18 000 EUR[5].

---

[4] Auf der Website der Unesco sind ausführliche Angaben zur Umsetzung des Übereinkommens der Unesco des Jahres 1970 durch die 22 Mitgliedstaaten und zu den Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Handels zu finden: http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/movable-heritage-and-museums/illicit-traffic-of-cultural-property/1970-convention/examination-of-national-reports/#c280797

[5] http://adminburden.sg.cec.eu.int/calculator.aspx

5.2. Option 2: Förderung der Verwendung gemeinsamer Instrumente zwischen den zentralen Stellen

Bei der Bewertung der Richtlinie haben die zentralen Stellen eine allmähliche Verbesserung festgestellt, sie weisen jedoch darauf hin, dass ihre Kontakte kaum strukturiert sind, insbesondere deshalb, weil es kein gemeinsames Konsultationssystem gibt, aber auch aufgrund der sprachlichen Hindernisse.

Bei dieser Option würde die Nutzung des Binnenmarktinformationssystems (nachstehend „IMI“) für die Erleichterung der Verwaltungszusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen den zentralen Stellen ins Auge gefasst. Dieses von der Kommission entwickelte Instrument ist über das Internet zugänglich; es muss für seine Nutzung keinerlei Software installiert werden. Es handelt sich um eine geschützte, mehrsprachige Anwendung für den schnellen Austausch von Informationen zwischen den zentralen Stellen. Es umfasst ein elektronisches Benachrichtigungssystem, Standard-Vordrucke in allen Sprachen, vorübersetzte Listen mit Fragen/Antworten, ein systemintegriertes automatisches Übersetzungsprogramm sowie einen Mechanismus für die Beobachtung der eingegangenen Ersuchen.

Voraussetzung für die Nutzung des IMI wäre die Entwicklung eines Ad-hoc-Moduls, das an die Erfordernisse der Richtlinie angepasst werden müsste.

Ein solches Instrument würde die Anwendung der Richtlinie erleichtern und sich positiv auf die Zahl der Rückgaben auswirken, insbesondere auf außergerichtliche Einigungen zur Rückgabe.

Bei der öffentlichen Konsultation war ein Drittel der Vertreter des öffentlichen Sektors der Auffassung, dass der Ausbau der Verwaltungszusammenarbeit und der Konsultation die beste Lösung zur Erleichterung der Rückgabe nationaler Kulturgüter sei. Dagegen glaubten 61,02 % der Vertreter des privaten Sektors, dass die bestehende Situation nicht geändert werden sollte und eine verstärkte Zusammenarbeit für die Rückgabe nationaler Kulturgüter nicht notwendig sei.

Die Kosten in Verbindung mit der Entwicklung eines Ad-hoc-Moduls sowie mit dem Betrieb und der Wartung des IMI-Systems würden aus Mitteln des Haushalts der Union bestritten. Die Kommission würde sich außerdem um die Organisation der für die Einführung des Moduls und für sein dauerhaftes reibungsloses Funktionieren erforderlichen Schulungsmaßnahmen kümmern.

Die Kosten für die Arbeit mit dem IMI-System, u. a. Personalkosten (bei den Nutzern von IMI auf nationaler Ebene dürfte es sich im Grunde um dieselben Personen handeln, die bereits diese Fragen bearbeiten), die Kosten von Schulungsmaßnahmen für die verschiedenen Nutzer, von Werbung und technischer Unterstützung sowie der Verwaltung des Systems auf nationaler Ebene gingen zu Lasten des Mitgliedstaates. Dank des IMI-Systems könnte der Verwaltungsaufwand in Verbindung mit der Verpflichtung, alle drei Jahre einen nationalen Bericht über die Anwendung der Richtlinie zu erstellen, auf 27 500 EUR alle drei Jahre reduziert werden; der jährliche Verwaltungsaufwand läge damit nur noch bei rund 9 000 EUR.

5.3. Option 3: Überarbeitung der Richtlinie 93/7/EWG

Diese Option würde auf eine Überarbeitung des derzeitigen Rechtsinstruments abstellen; dabei würde gleichzeitig die Richtlinie 93/7/EWG in der Fassung der Richtlinien 96/100/EG und 2001/38/EG konsolidiert.

Mit dieser Option könnten im Grunde die Hauptursachen für die eingeschränkte Wirksamkeit der Richtlinie bei der Erwirkung der Rückgabe nationaler Kulturgüter beseitigt werden. Sie entspräche den wiederholten Bitten der zentralen Stellen und stünde mit der Empfehlung des Rates der Europäischen Union vom Dezember 2011, die Kommission solle zusätzliche Maßnahmen zum wirksamen Schutz von Kulturgütern fördern, in Einklang.

Die öffentliche Konsultation ergab, dass die meisten Vertreter des öffentlichen Sektors der Auffassung sind, dass Handlungsbedarf besteht, um das Ziel einer tatsächlichen Rückgabe der nationalen Kulturgüter im Wege einer Überarbeitung der Richtlinie entweder als Einzelinitiative oder durch Kombination der Überarbeitung mit anderen Lösungen, etwa einer Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit, zu erreichen. Demgegenüber sprechen sich lediglich 22,03 % der Antwortenden des privaten Sektors für eine Überarbeitung der Richtlinie aus.

5.3.1. Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf alle als „nationales Kulturgut“ eingestuften Kulturgüter ohne Verwendung gemeinsamer Kategorien, Wertgruppen und/oder Altersgruppen dürfte sich sehr positiv auf den Schutz des kulturellen Erbes der Mitgliedstaaten auswirken. Aufgrund einer solchen Änderung könnten die Mitgliedstaaten die Rückgabe aller als „nationales Kulturgut“ eingestuften Güter fordern, die nach 1993 unrechtmäßig aus ihrem Hoheitsgebiet verbracht wurden.

Die Befürchtung, eine Abschaffung der Gruppen und/oder der Güterkategorien könnte sich auf die Zahl der Rückgabeersuchen auswirken, sollte auf gar keinen Fall als Argument gegen diese Änderung dienen, denn mit dieser Initiative wird gerade die Anhebung der Zahl der Rückgaben angestrebt.

Die zentralen Stellen sind sich weitgehend über die Notwendigkeit einig, den Anwendungsbereich der Richtlinie zu erweitern. Auch wenn die Idee, die Schwellen der Wertgruppen abzusenken, von den meisten befürwortet wird, findet die Überarbeitung der Altersgruppen, die Aufnahme weiterer Kategorien oder die Streichung des Anhangs weit weniger Anklang. Bei der öffentlichen Konsultation[6] haben sich die Vertreter des öffentlichen Sektors folgendermaßen geäußert: i) 25 % sind für eine Absenkung der Schwellen der Wertgruppen, ii) 50 % befürworten eine Abschaffung der Altersgruppen, und iii) 25 % sprechen sich für eine Streichung des Anhangs aus.

5.3.2. Verlängerung der Fristen für die Einreichung einer Klage auf Rückgabe und für die Überprüfung des Gutes

Eine Verlängerung dieser Fristen würde der Vielschichtigkeit der grenzübergreifenden Beziehungen Rechnung tragen, ohne die Sorgfaltspflicht des ersuchenden Mitgliedstaates außer Acht zu lassen. Aufgrund dieser Änderungen könnte ein ersuchender Mitgliedstaat

[6] http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/cultural-goods/results_public_consultation_cultural_goods_en.htm

unter den bestmöglichen Bedingungen handeln und hätte damit mehr Chancen, die Rückgabe des betreffenden Gutes auch tatsächlich zu erwirken.

Daher würden sich diese Änderungen positiv auf die Zahl der Klagen auf Rückgabe auswirken, die erfolgreich angestrengt werden könnten. Darüber hinaus hätten günstigere Bedingungen für die Einreichung von Klagen eine abschreckende Wirkung auf den Eigentümer des Gutes, was zu einer Zunahme der aufgrund einer außergerichtlichen Einigung erwirkten Rückgaben führen könnte.

Die überwiegende Mehrheit der zentralen Stellen sowie 80 % der Vertreter des öffentlichen Sektors, denen diese Frage bei der öffentlichen Konsultation gestellt worden war, äußerten sich zugunsten einer Verlängerung dieser Fristen.

5.3.3. Angleichung der Bedingungen für die Entschädigung

Um zu verhindern, dass bestimmte unredliche oder „wenig sorgfältige“ Eigentümer eine Entschädigung erhalten, müsste die Richtlinie geändert werden, um i) gemeinsame Kriterien für die Auslegung dessen festzulegen, was unter dem Begriff „erforderliche Sorgfalt“ des Eigentümers zu verstehen ist, und ii) klarzustellen, dass der Eigentümer nachweisen muss, dass er diese Sorgfalt beim Erwerb des Gutes hat walten lassen.

Gemeinsame Kriterien würden die nationalen Gerichte bei der Würdigung der Umstände unterstützen. Außerdem würde die Tatsache, dass die Akteure des Marktes die Beweislast zu tragen hätten, diese dazu anregen, die Herkunft des Gutes bei dessen Erwerb grundsätzlich immer zu überprüfen, was sich abschreckend auf den Handel mit Gegenständen zweifelhafter Herkunft auswirken würde.

Diese Änderungen hätten wichtige positive Auswirkungen auf die Zahl der Rückgaben und auf die Prävention und Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern, insbesondere in den Mitgliedstaaten, die am meisten unter den Auswirkungen des illegalen Handels zu leiden haben.

Die meisten zentralen Stellen halten eine Angleichung der Kriterien für erforderlich, um den Begriff der erforderlichen Sorgfalt des Eigentümers besser einzugrenzen; demgegenüber wünschen sich nur wenige, dass in der Richtlinie genau festgelegt wird, dass die Beweislast für diese Sorgfalt beim Eigentümer liegt. Bei der öffentlichen Konsultation wünschten sich 40 % der Vertreter des öffentlichen Sektors, die eine Überarbeitung der Richtlinie befürworteten, auch die Einführung gemeinsamer Kriterien für das, was unter dem Begriff „erforderliche Sorgfalt“ zu verstehen ist. Demgegenüber hielten sie es nicht für erforderlich, in der Richtlinie genau festzulegen, wer die Beweislast für die erforderliche Sorgfalt zu tragen hat.

Die Kosten der Umsetzung dieser Option wären im Grunde die Kosten der Umsetzung der neuen Richtlinie in innerstaatliches Recht.

Der Verwaltungsaufwand für die Erstellung eines Berichts über die Anwendung der Richtlinie würde aufgrund der Verlängerung der Zeitabstände für den Bericht auf fünf Jahre auf 11 000 EUR pro Jahr reduziert.

5.4. Option 4: Förderung der Ratifizierung und der Umsetzung des Übereinkommens der Unesco des Jahres 1970 durch die Mitgliedstaaten

Die Kommission würde eine Sensibilisierungs- und Informationskampagne für diejenigen Mitgliedstaaten starten, die das Übereinkommen noch nicht unterzeichnet und/oder in nationales Recht umgesetzt haben.

Mit der Umsetzung des Übereinkommens durch alle Mitgliedstaaten würde das mit der Richtlinie eingeführte System durch einen zusätzlichen Mechanismus ergänzt, der i) eine breiter gefasste Definition des Begriffs „Kulturgüter“, die zurückgegeben werden müssten, und ii) mehr Zeit für die Forderung der Rückgabe sowie iii) eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden gewährleisten würde.

Diese Option würde sich positiv auf die Prävention und Bekämpfung des illegalen Handels auswirken, denn das Übereinkommen sieht hierfür entsprechende Mechanismen vor, insbesondere die Einrichtung spezieller nationaler Dienststellen oder auch die Verpflichtung für Kunsthändler, ein Verzeichnis über die Herkunft der Gegenstände zu führen. Es lässt sich allerdings nur schwer vorhersagen, wann diese Ratifizierungen und/oder die Verabschiedung nationaler Gesetze zur Umsetzung des Übereinkommens stattfinden würden.

Mit dieser Option würden nicht alle Probleme in Verbindung mit der Rückgabe von Gütern, die als „nationales Kulturgut“ eingestuft sind, gelöst werden, denn die Vertragsstaaten haben aufgrund des Übereinkommens nur dann die Möglichkeit, Kulturgüter, die unrechtmäßig ausgeführt wurden, zurückzufordern, wenn dies mit dem Recht des Staates, in dem das Gut belegen ist, vereinbar ist. Im Hinblick auf die Entschädigung des Eigentümers sieht diese Option vor, dass der ersuchende Mitgliedstaat der Person, die das Gut gutgläubig erwirbt oder rechtmäßiger Eigentümer dieses Gutes ist, eine Entschädigung bewilligt. Bei der öffentlichen Konsultation haben 16 % der Teilnehmer des öffentlichen Sektors und 27 % der Teilnehmer des privaten Sektors diese Option befürwortet, um die Zahl der Rückgaben nationaler Kulturgüter anzuheben.

Den vorliegenden Informationen zufolge belaufen sich die Kosten einer Sensibilisierungs- und Informationskampagne in allen Mitgliedstaaten auf mindestens 500 000 bis 1 Mio. EUR.

Aufgrund der Verpflichtung, einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie zu erstellen, entspräche der Verwaltungsaufwand in Verbindung mit dieser Option demjenigen des Ausgangsszenarios.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

In der nachstehenden Vergleichstabelle werden die qualitativen Auswirkungen der einzelnen Optionen zusammengefasst:

Vergleichstabelle der Optionen

	Option 1	**Option 2**	**Option 3**	**Option 4**
	Status quo	Förderung der Nutzung eines gemeinsamen Instruments durch die	Überarbeitung der Richtlinie 93/7/EWG	Aufforderung der MS zur Ratifizierung und Umsetzung des Unesco-Übereinkommens

		zentralen Stellen		
Zunahme der Zahl der Rückgaben	0	+	++	+
Verringerung der Rückgabekosten	0	+	++	0
Wirksamkeit	0	+	++	+
Effizienz	0	+	++	-
Vereinbarkeit mit den anderen Politikbereichen der Union	0	+	++	+

Hinweis: Note: sehr positiv (++) ; positiv (+) ; neutral (0); negativ (-).

- Option 1, die die derzeitige rechtliche Lage darstellt, müsste verworfen werden. Denn die Bewertung der Richtlinie 93/7/EWG hat gezeigt, dass ihre Wirksamkeit für die Erwirkung der Rückgabe der als „nationales Kulturgut“ eingestuften Güter eingeschränkt ist.

- Option 2 wäre für die Anhebung der Zahl der Rückgaben, insbesondere nach einer außergerichtlichen Einigung, über eine bessere Umsetzung der Richtlinie wirksam

Diese Option erweist sich darüber hinaus auch als effizient, denn die Kosten des Binnenmarktinformationssystems würden weitgehend aus Haushaltsmitteln der Union bestritten. Sie wäre auch mit der Strategie zur Verbesserung der Steuerung des Binnenmarktes durch einen Ausbau der Verwaltungszusammenarbeit sowie ferner mit der Empfehlung des Rates der Europäischen Union vom 13. und 14. Dezember 2011 vereinbar, wonach Maßnahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Schutz ihres kulturellen Erbes ergriffen werden sollen.

Diese Option würde dazu beitragen, den Verwaltungsaufwand um 50 % zu verringern, da die Erhebung der für die Erstellung der Berichte über die Anwendung der Richtlinie erforderlichen Daten vereinfacht würde; dies entspräche einer jährlichen Kostenreduzierung um rund 9 000 EUR gegenüber von 18 000 EUR für das Ausgangsszenario.

- Option 3 ist offenbar die wirksamste Option zur Anhebung der Zahl der Rückgaben und zur Senkung der damit verbundenen Kosten.

Die Richtlinie würde geändert, um ihren Geltungsbereich auf alle als „nationales Kulturgut“ eingestuften Güter auszuweiten, mit der Folge, dass die Auflage der Zugehörigkeit zu einer der im Anhang der Richtlinie aufgeführten Güterkategorien, zu öffentlichen Sammlungen oder kirchlichen Inventaren abgeschafft würde. Darüber hinaus könnte der ersuchende Mitgliedstaat die Rückgabe unter günstigeren Bedingungen fordern und müsste nur an Eigentümer, die nachweisen, dass sie beim Erwerb des Gutes mit der erforderlichen Sorgfalt gehandelt haben, eine Entschädigung zahlen. Daher würde sich diese Option auf Mitgliedstaaten, deren kulturelles Erbe durch den illegalen Handel am meisten beeinträchtigt ist, besonders positiv auswirken.

Diese Option stünde auch in Einklang mit den Empfehlungen des Rates der Europäischen Union vom Dezember 2011 und würde außerdem mit den Ergebnissen der Bewertungen der Richtlinie übereinstimmen.

Die Überarbeitung wäre aber auch eine gute Gelegenheit, um das Unionsrecht in diesem Bereich über eine Neufassung der Richtlinie 93/7/EWG in der Fassung der Richtlinien 96/100/EG und 2001/38/EG zu vereinfachen.

Eine Entscheidung für diese Option wäre im Grunde mit Kosten infolge der Umsetzung der neuen Richtlinie verbunden; damit würde sie im Hinblick auf die angestrebten Ziele auch zu einer sehr effizienten Option.

Die Verlängerung der Zeitabstände für die Berichte über die Anwendung der Richtlinie auf fünf Jahre würde den Verwaltungsaufwand um rund 7 000 EUR pro Jahr verringern, d. h. um die Differenz von 18 000 und 11 000 EUR.

- Option 4 wäre für eine Anhebung der Zahl der Rückgaben wirksam, hätte jedoch neutrale Auswirkungen auf die Rückgabekosten.

Diese Option ginge in dieselbe Richtung wie die Empfehlung des Rates der Europäischen Union vom Dezember 2011, wonach die Mitgliedstaaten die Ratifizierung des Übereinkommens sowie eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Unesco bei der Prävention des illegalen Handels mit Kulturgütern in Betracht ziehen sollten.

Die geschätzten Kosten für den Start der Kampagne sind angesichts der Unsicherheit der Zielerreichung offensichtlich zu hoch. Denn die Ratifizierung und/oder Umsetzung des Übereinkommens durch die Mitgliedstaaten hängen vom Willen eines jeden dieser Staaten ab. Darüber hinaus wären die Auswirkungen dieser Option auf die Reduzierung der Kosten, insbesondere der Kosten in Verbindung mit der Entschädigung des Eigentümers sowie derjenigen infolge des Verwaltungsaufwands, neutral.

Angesichts der vorstehenden Vergleichsanalyse wird vorgeschlagen, einen Ansatz zu verfolgen, bei dem die beiden strategischen Optionen mit den größten positiven Auswirkungen auf die Anhebung der Zahl der Rückgaben und auf die Reduzierung der damit verbundenen Kosten miteinander verbunden werden können:

- Option 3: Überarbeitung der Richtlinie 93/7/EWG insbesondere mit dem Ziel, ihren Anwendungsbereich auf alle als „nationales Kulturgut“ eingestuften Güter zu erweitern, die Frist zur Überprüfung und die Frist für die Einreichung einer Rückgabeklage zu verlängern und die Bedingungen für die Entschädigung des Eigentümers anzugleichen.

- Option 2: Förderung der Verwendung des Binnenmarktinformationssystems durch die zentralen Stellen, um die Verwaltungszusammenarbeit und die Abstimmung bei der Umsetzung der Richtlinie zu erleichtern.

Mit dieser Entscheidung könnte man dem Ersuchen des Rates der Europäischen Union vom Dezember 2011, gegebenenfalls ergänzende Maßnahmen zu ergreifen, und den Ersuchen der zentralen Stellen nachkommen. Überdies hat ein Drittel der Vertreter der Behörden und der öffentlichen Einrichtungen bei der öffentlichen Konsultation zum Ausdruck gebracht, dass sie einen solchen kombinierten Ansatz bevorzugen würden.

Mithilfe des kombinierten Ansatzes könnte der Verwaltungsaufwand in Verbindung mit der Erstellung des Berichts über die Anwendung der Richtlinie noch stärker reduziert und auf 5 500 EUR pro Jahr gegenüber einem jährlichen Verwaltungsaufwand laut Referenzszenario von 18 000 EUR gesenkt werden.

7. BEOBACHTUNG UND BEWERTUNG

Der bevorzugte Ansatz (eine Kombination der Optionen 2 und 3) wird durch einen Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie 93/7/EWG umgesetzt, der vom Europäischen Parlament und vom Rat der Europäischen Union im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens angenommen werden müsste.

Die Ausgestaltung eines Systems für die Beobachtung und Bewertung der neuen Richtlinie würde zunächst durch eine Überprüfung der Übereinstimmung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen durch die Kommission erfolgen. Diese Beobachtung würde durch einen Bewertungsbericht über die Anwendung der neuen Richtlinie nach Ablauf der ersten fünf Jahre ihrer Anwendung ergänzt. Die Kommission würde diesen Bericht auf der Grundlage der alle fünf Jahre von den Mitgliedstaaten vorzulegenden Anwendungsberichte erstellen und dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vorlegen.

Zur Bewertung der Wirksamkeit der überarbeiteten Richtlinie werden eine Reihe von Indikatoren gemessen, wie beispielsweise die Zahl der Rückgabeverfahren vor den nationalen Gerichten, die Fälle von gerichtlich angeordneten oder infolge von außergerichtlich vereinbarten Rückgaben oder die Bearbeitung von Ersuchen um Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zentralen Stellen.