



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 12. November 2015
(OR. en)

13647/1/15
REV 1

CULT 78
RELEX 873
UD 213

VERMERK

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Vordok.:	1326/15 CULT 72 RELEX 869 UD 212
Betr.:	Gemeinsames Vorgehen gegen die Zerstörung von und den illegalen Handel mit kulturellem Erbe in Konfliktgebieten - <i>Orientierungsaussprache</i> (Öffentliche Aussprache gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Rates [Vorschlag des Vorsitzes])

Nach Anhörung des Ausschusses für Kulturfragen hat der Vorsitz das beiliegende Diskussionspapier ausgearbeitet, das als Grundlage für die Orientierungsaussprache auf der Tagung des Rates (Bildung, Jugend, Kultur und Sport) am 23./24. November 2015 dienen soll.

Gemeinsames Vorgehen gegen die Zerstörung von und den illegalen Handel mit kulturellem Erbe in Konfliktgebieten

Diskussionspapier des Vorsitzes

Die aktuellen Ereignisse erinnern uns einmal mehr daran, dass bewaffnete Konflikte und Kriege einen direkten Einfluss auf das kulturelle Erbe haben, welches zum Ziel absichtlicher Zerstörung, von Abriss, Plünderungen und illegalem Handel wird.

Die internationale Gemeinschaft ist über die Zerstörung dieses Erbes, das der gesamten Menschheit gehört, zutiefst besorgt. Entschieden und einstimmig verurteilt sie diese sinnlosen Handlungen, die zu barbarischen Morden an denjenigen führen, die dieses Erbe für kommende Generationen zu retten versuchen, und zum Verschwinden unschätzbar wertvoller und unersetzbarer Teile des Weltkulturerbes.

Als eine der **zahlreichen** beteiligten **Stellen** hat die UNESCO eine führende Koordinierungsrolle inne, die von ihrem allgemeinen Mandat angeleitet und von der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten unterstützt wird. Gleichzeitig ist auch die EU aktiv, vor allem im Kampf gegen den illegalen Handel mit Kulturgütern. Auf nationaler Ebene sind die Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Ausmaß beteiligt – auch in Zusammenarbeit mit den betroffenen Drittländern. Eine Reihe anderer Akteure und Organisationen trägt ebenfalls zu den Bemühungen zur Erhaltung bei.

Der Kampf gegen die Zerstörung von und den illegalen Handel mit kulturellem Erbe macht auch **gleichzeitiges Handeln an vielen einander überlagernden Fronten erforderlich**, wie zum Beispiel:

- Schutz des kulturellen Erbes, einschließlich durch die Dokumentation und Katalogisierung von Stätten und Artefakten in Konflikt- und Kriegsgebieten (insbesondere durch Digitalisierung);
- Verteidigung des kulturellen Erbes, insbesondere im Rahmen von zivilen Krisenbewältigungsmissionen, durch Sofortmaßnahmen und durch das Engagement der lokalen Gemeinschaften;

- Restauration des kulturellen Erbes, zum Teil mithilfe digitaler Daten und neuer Technologien, aber auch durch berufliche Bildung;
- Verhinderung von Zerstörung, insbesondere durch Sensibilisierung für die Bedeutung von kulturellem Erbe und durch Bearbeitung der Konflikursachen und Erarbeitung von Möglichkeiten, die Achtung der kulturellen Vielfalt zu gewährleisten;
- Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern, vor allem durch gesetzliche Maßnahmen (Kontrollen und Sanktionen);
- Erhaltung des Wertes des kulturellen Erbes in Bezug auf Identität und Geschichte, vor allem durch Bekämpfung der Leugnung der kulturellen Rechte der von Konflikten betroffenen Bevölkerungen, insbesondere von Migranten und Flüchtlingen.

In dem Bewusstsein, dass dies **sektorenübergreifende Fragen** sind und in Anbetracht der Tatsache, dass der Rat einen strategischen und übergreifenden Ansatz fordert, der die Kultur konsequent und kohärent in die Außenbeziehungen der EU integriert, sind die Kulturminister eingeladen, sich zu folgender Frage zu äußern:

Welche Rolle könnte die Europäische Union angesichts der Vielzahl von Akteuren, Herausforderungen und möglichen Lösungen spielen, um die Zerstörung von und den illegalen Handel mit kulturellem Erbe zu bekämpfen und wie könnte ein kohärentes und koordiniertes Vorgehen gewährleistet werden, das die Bemühungen auf nationaler und internationaler Ebene ergänzt?

(z.B.: Sollten sich die Bemühungen auf verschiedene Aspekte der obengenannten Fronten besonders konzentrieren? Wie steht es angesichts der dringenden Herausforderung der Migrationskrise um den Schutz des immateriellen Kulturerbes der Migranten und Flüchtlinge? Wie könnten die Bemühungen trotz des Umstands, dass für diese Fragen verschiedene Ministerien zuständig sind, koordiniert werden?)

Eine Übersicht über die Maßnahmen der EU im Kampf gegen den illegalen Handel mit Kulturgütern

1. BINNENMARKT

Bei der Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die **Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern**, die am 15. Mai 2014 angenommen wurde, handelt es sich um eine Neufassung der Richtlinie 93/7/EWG. Ziel dieser Neufassung war die Gewährleistung, dass Mitgliedstaaten die Rückgabe von als "nationales Kulturgut" definierten Kulturgütern von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert erwirken können, die am oder nach dem 1. Januar 1993 unrechtmäßig aus ihrem Hoheitsgebiet verbracht wurden. Auf diese Weise versucht die Europäische Union, zum Schutz des kulturellen Erbes der Mitgliedstaaten beizutragen.

Die neue Richtlinie wird daher zur Verhinderung und Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern beitragen.

2. AUSSENBEZIEHUNGEN

Die EU hat konkrete Maßnahmen ergriffen, um gegen die systematische Plünderung von Kulturerbestätten **in Syrien und Irak** vorzugehen. Der Rat hat die folgenden **Verordnungen zur Untersagung der Einfuhr von Kulturgütern** aus den beiden Ländern angenommen, wenn der Verdacht besteht, dass die Kulturgüter illegal entfernt wurden:

- a) Mit der Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 des Rates wurden im Einklang mit dem Gemeinsamen Standpunkt 2003/495/GASP und der Resolution 1483 (2003) des VN-Sicherheitsrats bestimmte restriktive Maßnahmen in Bezug auf **Irak** verhängt.

- b) In der Verordnung (EU) Nr. 1332/2013 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in **Syrien** ist vorgesehen, dass Güter, die ohne Einwilligung ihrer rechtmäßigen Eigentümer entfernt wurden, unter zwei Bedingungen nach Syrien retourniert werden können:
- 1) ihr rechtmäßiger Eigentümer wurde ermittelt; 2) es besteht kein Risiko, dass sie im Konflikt als Wirtschaftsgüter eingesetzt werden könnten.

3. KULTURPOLITIK

In dem im November 2014 angenommenen Arbeitsplan des Rates für Kultur (2015-2018) ist eine **Studie über den illegalen Handel mit Kulturgütern** einschließlich der EU-Einfuhrvorschriften für illegal aus Drittländern ausgeführte Kulturgüter vorgesehen, der im Jahr 2016 vorgelegt werden soll.

4. ZUSAMMENARBEIT MIT DRITTLÄNDERN

Im Januar 2014 haben die Kommission und der Gemeinsame Unterstützungsmechanismus Afrika-EU einen Workshop über den **Schutz von Kulturgütern gegen Raub, Diebstahl und illegalen Handel in Marokko** organisiert. Ziel der Veranstaltung war es, das Bewusstsein von Entscheidungsträgern für die Bedeutung des Schutzes von Kulturgütern gegen Raub, Diebstahl und illegalen Handel zu erhöhen und Empfehlungen und indikative Prioritätsmaßnahmen zu erarbeiten, um den Schutz von Kulturgütern in Afrika unter gebührender Berücksichtigung aktueller Lücken in diesem Bereich auf panafrikanischer und auf regionaler Ebene zu verbessern.

Das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) finanziert ein **Projekt zu Sofortmaßnahmen zum Schutz des syrischen Kulturerbes**, das von der UNESCO in Zusammenarbeit mit der Internationalen Studienzentrale für die Erhaltung und Restaurierung von Kulturgut (ICCROM) und dem Internationalen Rat für Museen und Stätten (ICOMOS) umgesetzt wird (2,78 Mio. Euro). In einer ersten Phase war die Hauptaktivität die Ausbildung von Fachpersonal aus Museen und Kulturerbestrukturen. Eines der wichtigsten Projektergebnisse wird die Entwicklung einer Polizeidatenbank zu geraubten Artefakten sein, die systematisch Informationen zu gestohlenen und/oder illegal exportierten syrischen Kulturgütern sammelt.

5. ZUSAMMENARBEIT MIT INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN

Die EU leistet einen finanziellen Beitrag zur Errichtung und Pflege einer **Datenbank über den illegalen Handel** mit Kulturgütern, die von dem Internationalen Museumsrat (ICOM) verwaltet wird.

6. AUSFUHR VON KULTURGÜTERN

In der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die **Ausfuhr von Kulturgütern** werden Bestimmungen festgelegt, die gewährleisten sollen, dass die Ausfuhr von Kulturgütern einheitlichen Kontrollen an den Außengrenzen der Union unterliegt. Sie war im Hinblick auf die Schaffung des Binnenmarkts im Januar 1993 in dem Bestreben erlassen worden, den Grundsatz des freien Warenverkehrs mit der Notwendigkeit des Schutzes der nationalen Kulturgüter der Mitgliedstaaten in Einklang zu bringen. In Anhang I der Verordnung sind die von ihr erfassten Kategorien von Kulturgütern aufgeführt. Kulturgüter dürfen nur gegen Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung aus dem Zollgebiet der Union ausgeführt werden.

7. ZOLL

a) Verteilung der ICOM-"Roten Listen" an die Zollstellen

Die ICOM-Rote Liste der Kulturgüter Iraks vom Juni 2015 und die 2013 veröffentlichte Rote Liste der Kulturgüter Syriens wurde den Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten über die Online-Plattform **CIRCABC** bereitgestellt. Sie sollten unter den an vorderster Front tätigen Zollbeamten verbreitet werden, damit sie verdächtige Güter und Sendungen besser erkennen und identifizieren können.

Der **ICOM** hat **Rote Listen der Kulturgüter Iraks und Syriens** herausgegeben.¹ Die Roten Listen klassifizieren und beschreiben die gefährdeten Kategorien von archäologischen Objekten oder Kunstwerken, die in Irak und Syrien durch innerstaatliche Rechtsvorschriften geschützt sind und daher in Gefahr stehen, gestohlen oder geraubt und anschließend illegal gehandelt zu werden.

¹ Der ICOM hat zudem noch weitere Rote Listen zu anderen gefährdeten Gebieten veröffentlicht. Siehe <http://icom.museum/programmes/fighting-illicit-traffic/red-list/>

b) Verteilung der Liste internationaler Datenbanken an Zollbeamte

Verschiedene internationale Organisationen, die gegen den illegalen Handel mit Kulturgütern vorgehen, haben Datenbanken aufgebaut, um die Verbreitung von Informationen über gestohlene Kulturgüter zu unterstützen; die bekannteste davon ist die **Datenbank von Interpol für gestohlene Kunstgegenstände** (INTERPOL's Stolen Works of Art database). Informationen über diese Datenbanken werden über die **Kulturgütern gewidmete Webseite der Generaldirektion Steuern und Zollunion (TAXUD) der Europäischen Kommission** allen betroffenen Akteuren, insbesondere den Zollbeamten, zur Verfügung gestellt werden, damit sie diese Informationsquellen im Falle verdächtiger Güter oder Sendungen nutzen.

c) Schulung der Zollbeamten

Um die Sachkompetenz der Zollbeamten zu steigern, sollte die Kommission 1 bis 2 Fortbildungskurse für Beamte aller Mitgliedstaaten veranstalten. Die Fortbildung sollte sich auf **bestehende Schulungsmodule** stützen (die UNESCO könnte hier gegebenenfalls Unterstützung leisten). Der Lehrplan sollte neben der **Risikoanalyse und Erläuterungen zu den nach syrischem bzw. irakischem Recht geschützten Kulturgütern** auch ein **Vertraut-machen mit Online-Datenbanken** vorsehen. Diese Schulungen werden über das Programm Zoll 2020 finanziert werden.

d) Verbesserung der Risikomanagements und der Risikoanalyse

Nach Artikel 4g der Durchführungsvorschriften zum Zollkodex der Gemeinschaften² sind die **Mitgliedstaaten verpflichtet, Informationen über Risiken auf elektronischem Weg anhand des Risikoinformationsformulars (RIF) über das Risikomanagementsystem für den Zoll (CRMS)** auszutauschen, wenn ein relevantes Risiko aufgedeckt wird. RIF dienen dazu, Informationen über Risiken in einer Weise zu verbreiten, dass sie für alle nationalen Zollbehörden gleichzeitig verfügbar und nutzbar sind. Ein RIF sensibilisiert die betroffenen Zollstellen und nationalen Risikoanalysezentren für potenzielle oder reelle Unregelmäßigkeiten oder Risiken. Die Eingabe eines RIF ermöglicht auch den anderen Mitgliedstaaten, die entsprechenden Maßnahmen zu ergreifen, um identische Vorgehensweisen bei der illegalen Einfuhr von Kulturgütern in die EU aufzuspüren.

² Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften.

Ein RIF kann erstellt werden, nachdem eine Unregelmäßigkeit (beispielsweise eine fehlerhafte Zollanmeldung oder eine nicht angemeldete Ware) festgestellt wurde. Das RIF kann etwa Angaben zu der zur Aufdeckung der Unregelmäßigkeit angewandten Methode enthalten (physische Untersuchung, Beschluss über die Klassifizierung oder eine Voranalyse von Angaben über den Warenweg). Bei der Identifizierung oder Kontrolle solcher Kulturgüter auftretende Probleme sollten der Kommission (DG TAXUD - Referat B1) gemeldet und/oder anhand eines CRMS-RIF verbreitet werden, um Antworten anderer Mitgliedstaaten zu erhalten.

Die Generaldirektion TAXUD hat am 5. Juni 2015 ein EU RIF erstellt, um den Mitgliedstaaten die Rechtsgrundlage, Erläuterungen zur gegenwärtigen Lage und eine Aufforderung, im CRMS ein detailliertes Feedback zu geben, zu übermitteln. Dies war der schnellste und wirksamste Weg, um die Mitgliedstaaten in Kenntnis zu setzen und sie aufzufordern, sich gezielt diesem Risiko zuzuwenden und sich gegenseitig über künftige Beschlagnahmen zu unterrichten.

Zudem wurde im CRMS **eine Risikokategorie "Kulturgüter" geschaffen.**

Die Opportunität der **Entwicklung spezifischer Gemeinsamer Risikokriterien (CRC)** wird bewertet und geprüft werden, um beurteilen zu können, ob das EU RIF ausreicht oder ob ein spezifisches CRC im Rahmen der aktuellen CRC erforderlich wäre, oder ob – als letzte Option – dieses Thema zu einem späteren Zeitpunkt untersucht werden sollte, möglicherweise im Rahmen der allgemeinen Überarbeitung der bestehenden CRC. Die **Mitgliedstaaten, die bereits Risikokriterien für Kulturgüter festgelegt haben, sollten diese bekannt geben**, auch wenn die Risiken in den einzelnen Mitgliedstaaten gegebenenfalls unterschiedlicher Art sind.

e) Erhebung von Daten der Mitgliedstaaten über Beschlagnahmen

Die Kommission hat Daten über Beschlagnahmen und Informationen über Schwierigkeiten der Zollbehörden der Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung der Sanktionsregelungen im Hinblick auf das Verbot des Handels mit Kulturgütern aus Irak und Syrien erhoben.

Die Kommission hat festgestellt, **dass nicht viele Beschlagnahmen von Kulturgütern aus Irak und Syrien durchgeführt worden sind**. Allerdings wurden trotz der geringen Zahl von Beschlagnahmen unterschiedliche Umstände bei deren Durchführung verzeichnet. Zu den Hauptfaktoren für die begrenzte Zahl der Beschlagnahmen zählen die **Erlangung des Nachweises, dass die betreffenden Güter tatsächlich aus Irak oder Syrien stammen**, die **Beweislast** und der **Mangel an Fachwissen**.

Diese Informationen werden genutzt werden, um die sich bei der Umsetzung der Sanktionsmaßnahmen stellenden Probleme zu bewerten und um die Durchsetzung nach Möglichkeit zu verbessern.

f) Verdeutlichung der Verfahren an der Grenze

Bei Beratungen in unterschiedlichen Foren verwiesen die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten darauf, dass **Unklarheiten hinsichtlich des Verfahrens bestehen, das anzuwenden ist, wenn sie Güter entdecken, die potenziell unter die Sanktionsregelung fallen, oder nachdem sie illegal gehandelte Kulturgüter aus Syrien oder Irak beschlagnahmt haben**.

Eine Unterlage mit praktischen Empfehlungen, die bestimmte Aspekte der betreffenden Verfahren präzisieren soll, wurde über die CIRCABC-Plattform verbreitet.

g) Allgemeine Sensibilisierung

Ein wichtiges Element bei der Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern ist die **Schärfung des Bewusstseins für die Vorschriften über die Ausfuhr und Einfuhr solcher Güter**, sowohl bei Privatpersonen als auch im gewerblichen Kunsthandel.

Die Rubrik über Kulturgüter auf der Website der Kommission (Generaldirektion TAXUD) wird gegenwärtig aktualisiert und enthält Links zu den Websites der internationalen Partner, einschließlich der UNESCO, der ICOM, der vom ICOM betriebenen Internationalen Beobachtungsstelle für den illegalen Handel mit Kulturgütern und Interpol.