



Brüssel, den 8. Juni 2023  
(OR. en)

10249/23

ENFOPOL 269  
ENFOCUSTOM 66  
COSI 106  
CULT 71  
JAI 789

### **BERATUNGSERGEBNISSE**

---

Absender: Generalsekretariat des Rates

vom 8. Juni 2023

Empfänger: Delegationen

---

Nr. Vordok.: 9387/23

---

Betr.: Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern

– Schlussfolgerungen des Rates (8. Juni 2023)

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern, die der Rat (Justiz und Inneres) auf seiner 3995. Tagung vom 8. Juni 2023 gebilligt hat.

**SCHLUSSFOLGERUNGEN DES RATES**  
**zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern**

**DER RAT DER EU —**

**UNTER HINWEIS AUF** die EU-Strategie für eine Sicherheitsunion 2020-2025<sup>1</sup> und die EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021-2025<sup>2</sup>,

**UNTER HINWEIS AUF** die Schlussfolgerungen des Rates zum Ansatz der EU für das Kulturerbe in Konflikten und Krisen<sup>3</sup> von 2021,

**EINGEDEVENK** der Resolutionen 2253, 2199, 2462 and 2347 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, in denen mit großer Sorge festgestellt wird, dass terroristische Organisationen aus dem illegalen Handel mit Kulturgütern Einkommen erzielen, sowie der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen von 2018 zur Rückgabe oder Rückerstattung von Kulturgut an die Ursprungsländer,

**EINGEDEVENK** der EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 17. Januar 2019 zu grenzübergreifenden Forderungen nach Rückgabe von Beutekunst aus bewaffneten Konflikten und Kriegen,

**UNTER WÜRDIGUNG** der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über den EU-Aktionsplan zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern<sup>4</sup>, die einen wichtigen Schritt gegen dieses Phänomen darstellt, und auf der die Mitgliedstaaten weiter aufbauen sollten,

---

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: EU-Strategie für eine Sicherheitsunion, COM(2020) 605 final.

<sup>2</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über eine EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021-2025, COM(2021) 170 final.

<sup>3</sup> Dok. 9837/21.

<sup>4</sup> Dok. 16107/22.

**IN DEM BEWUSSTSEIN**, dass der illegale Handel mit Kulturgütern ein lukratives Geschäft für die organisierte Kriminalität mit verheerenden und unumkehrbaren Auswirkungen auf das Kulturerbe innerhalb und außerhalb der EU darstellt und daher eine maßgeschneiderte Reaktion auf EU-Ebene erfordert,

**UNTER HERVORHEBUNG** der Notwendigkeit, unsere Reaktion auf die Verbesserung der Verhinderung und Aufdeckung von Straftaten durch Marktteilnehmer und Einrichtungen des Kulturerbes, die Stärkung der Kapazitäten der Strafverfolgung und der Justiz, bessere internationale Zusammenarbeit und verstärkte Unterstützung durch andere wichtige Interessenträger, wie im Aktionsplan der Kommission vorgeschlagen, auszurichten,

**Verhinderung und Aufdeckung des illegalen Handels mit Kulturgütern durch Marktteilnehmer und Einrichtungen des Kulturerbes**

**IN DER ERWÄGUNG**, dass die Teilnehmer am Kulturgütermarkt, Sammler und Einrichtungen des Kulturerbes besonders gut zur Verhinderung und Aufdeckung von Straftaten im Zusammenhang mit Kulturgütern beitragen können und daher die geltenden Rechtsvorschriften und andere nichtlegislative Instrumente zur Verhinderung und Aufdeckung solcher Straftaten kennen müssen,

**IN DEM BEWUSSTSEIN**, dass die EU-Handelsvorschriften eine wichtige Rolle bei der Verhinderung und Aufdeckung des illegalen Handels mit Kulturgütern spielen, da dieser in der Regel in grenzüberschreitender Form erfolgt,

**JEDOCH UNTER HINWEIS DARAUF**, dass es bei der Überwachung und Kontrolle des Handels mit Kulturgütern große Unterschiede innerhalb des Binnenmarkts geben kann, in dem die Rückverfolgbarkeit verbessert werden sollte,

**UNTER BETONUNG**, dass die Eigentümer oder Verwalter öffentlicher und privater Sammlungen freiwillige Maßnahmen ergreifen müssen, um sich besser vor Eigentumsdelikten zu schützen, indem sie ihre Sammlungen – beispielsweise mit bestehenden Instrumenten wie der Objekt-ID des Internationalen Museumsrates (ICOM) – sorgfältig katalogisieren und Eigentumsdelikte besser melden, damit gestohlenen kulturelles Eigentum rasch und mit ausführlicher Beschreibung in nationalen Datenbanken und der Interpol-Datenbank gestohlener Kunstgegenstände aufscheint,

**UNTER HINWEIS DARAUF** dass es von entscheidender Bedeutung ist, kriminelle Netze und illegale Geldströme, die hinter den einzelnen Fällen von illegalem Handel stehen, zu ermitteln, und dass auch legal erworbene Kulturgüter von Kriminellen für Straftaten, beispielsweise für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, missbraucht werden können,

**Stärkung der Kapazitäten der Strafverfolgung und der Justiz**

**UNTER HINWEIS DARAUF**, dass das aktuelle Informationsbild die Verbreitung und den Umfang des illegalen Handels mit Kulturgütern nicht angemessen wiedergibt,

**IN DER ERWÄGUNG**, dass Behörden über ein angemessenes Verständnis der Vorgehensweise von Straftätern verfügen, Informationen untereinander austauschen und die Anforderungen an die behördeninterne und behördenübergreifende Zusammenarbeit kennen sowie über spezifische Instrumente, einschließlich moderner Technologien wie Software zur Registrierung und Erkennung rechtswidriger Bewegungen kulturellen Eigentums oder Überwachungshardware zum Schutz wichtiger Stätten, verfügen müssen,

**UNTER HINWEIS DARAUF**, dass der Austausch und die Zusammenarbeit zwischen spezialisierten nationalen Behörden, die mit diesem Kriminalitätsbereich befasst sind, verbessert werden müssen,

**IN DEM BEWUSSEIN**, dass die Akteure des illegalen Handels mit Kulturgütern von der uneinheitlichen strafrechtlichen Einstufung solcher Aktivitäten in der EU profitieren,

**Verstärkte internationale Zusammenarbeit und bestmögliche Unterstützung durch die Interessenträger**

**UNTER BERÜCKSICHTIGUNG** des Werts des Kulturerbes für die Gesellschaft und seiner Anfälligkeit für Beschädigung durch kriminelle Aktivitäten in Konflikt- und Krisenregionen,

**UNTER HERVORHEBUNG** der Notwendigkeit, Kulturerbe in Konfliktgebieten zu schützen, insbesondere angesichts der spezifischen Lage in der Ukraine, die weitere Maßnahmen zum Schutz des ukrainischen Kulturerbes im Zusammenhang mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine erfordert,

**IN DER ERWÄGUNG** dass das Bewusstsein der Öffentlichkeit für die Schäden, die der illegale Handel mit Kulturgütern verursachen kann, schwach ausgeprägt ist —

**BEGRÜBT DEN AKTIONSPLAN DER KOMMISSION UND ERSUCHT DIE KOMMISSION, FOLGENDE MAßNAHMEN ZU ERGREIFEN:**

1. in enger Zusammenarbeit mit der UNESCO einen Dialog mit den Akteuren des Kunstmarkts über Fragen im Zusammenhang mit dem Schutz von und dem Handel mit Kulturgütern im Binnenmarkt aufzunehmen (dies umfasst u. a. eine Veranstaltung auf hochrangiger Ebene im Jahr 2023);
2. das elektronische System für die Einfuhr von Kulturgütern („ICG-System“) zu erarbeiten, einzurichten und auf der Grundlage der Ergebnisse einer durchgeführten Machbarkeitsstudie auszuweiten, um auch die Ausfuhr von Kulturgütern zu erfassen;
3. auch in Zukunft Finanzmittel für die Entwicklung von Lösungen zur Verbesserung der Rückverfolgbarkeit und Erkennung von Kulturgütern bereitzustellen, Leitlinien für die Mitgliedstaaten für die Einrichtung von Verkaufsverzeichnissen (auch für Online-Verkäufe), die ausführliche Informationen über Käufer und Verkäufer sowie über das zum Verkauf angebotene Kulturobjekt enthalten, herauszugeben und eine Verpflichtung für alle, die in den Mitgliedstaaten mit Kulturgütern Geschäfte machen, vorzuschlagen, Aufzeichnungen über die Transaktionen mit Kulturgütern zu führen. Die konkreten Modalitäten sollten in der künftigen Machbarkeitsstudie geprüft werden;
4. Maßnahmen für eine EU-weite Harmonisierung und Vernetzung der Datenbanken der Mitgliedstaaten für gestohlene Kulturgüter – einschließlich einer Verknüpfung mit der Interpol-Datenbank gestohlener Kunstgegenstände und anderen einschlägigen Datenbanken – zu prüfen;
5. mit dem Internationalen Museumsrat (ICOM) zusammenzuarbeiten, um seine ethischen Richtlinien für Museen bekannt zu machen, in mehreren Mitgliedstaaten die Kapazitäten zu verbessern und das Personal in Museen und Einrichtungen des Kulturerbes im Sinne einer besseren Registrierung und eines besseren Schutzes der Sammlungen zu schulen;
6. mit Unterstützung von Europol einheitlichere Kategorien für die Datenerhebung zu ermitteln und zu erleichtern, was in Zukunft zu einer EU-weiten Datenerhebung via Eurostat führen könnte;

7. den illegalen Handel mit Kulturgütern als Thema in den Einführungskurs für ihre Beamten der ständigen Reserve zur Aufdeckung grenzüberschreitender Kriminalität bei Frontex aufzunehmen;
8. bestehende digitale Ermittlungsinstrumente (einschließlich der von der Kommission finanzierten Instrumente) zu bewerten und den Zugang der Mitgliedstaaten zu diesen Instrumenten zu fördern sowie das European Clearing Board (EuCB) zu ersuchen, zu prüfen, ob dies mit Unterstützung des Innovationslabors von Europol und anderen Initiativen auf diesem Gebiet erfolgen kann;
9. eine Bestandsaufnahme der nationalen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, mit denen der illegale Handel mit kulturellem Eigentum unter Strafe gestellt wird, sowie zur Umsetzung der Nikosia-Konvention durchzuführen;
10. die Unterstützung für den Schutz ukrainischer Kulturgüter vor Zerstörung sowie Diebstahl und rechtswidriger Ausfuhr durch Hilfe bei der Registrierung und, auf Anfrage, bei der Auslagerung und beim physischen Schutz von Sammlungen auszubauen;
11. die Kapazitäten von Drittländern für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Ermittlungen im Bereich der Geldwäsche im Zusammenhang mit Kulturgütern, insbesondere durch Ausweitung des Anwendungsbereichs der Globalen Fazilität der EU zur Bekämpfung von Geldwäsche auf Asien und Lateinamerika, zu stärken;
12. finanzielle Unterstützung für den ICOM zu leisten, um die ICOM-Beobachtungsstelle auszubauen, die Informationen und Ressourcen zentral bereitstellt und verbreitet, mit denen die allgemeinen Kenntnisse und die politische Ausrichtung beim Schutz von Kulturgütern weltweit gefördert werden;
13. die UNESCO bei der Ausarbeitung eines Handbuchs für Journalisten zur Berichterstattung über Straftaten im Zusammenhang mit dem Kulturerbe zu unterstützen;
14. Initiativen zur Einbeziehung junger Menschen über das Programm Kreatives Europa, das Europäische Solidaritätskorps und Erasmus+ zu unterstützen;

## **RUFT DIE MITGLIEDSTAATEN AUF,**

15. durch entsprechende Sensibilisierung sicherzustellen, dass öffentliche und private Sammlungen Bestandslisten anlegen und ihren Besitz in den entsprechenden Datenbanken registrieren und Eigentumsdelikte an die Strafverfolgungsbehörden melden, unter anderem mithilfe international vereinbarter Standards und Instrumente (z. B. des Objekt-ID-Standards, der Standards für Bibliotheken und Archive oder der Interpol-Datenbank gestohlener Kunstgegenstände);
16. sofern noch nicht vorhanden, in Betracht zu ziehen, spezielle nationale Datenbanken für gestohlene Kulturgüter einzurichten und zu pflegen, bzw. bereits vorhandene Datenbanken, auch im Hinblick auf eine potenzielle Vernetzung mit der Interpol-Datenbank gestohlener Kunstgegenstände, zu verbessern;
17. gestohlene Kulturgüter über die Interpol-Datenbank gestohlener Kunstgegenstände an Interpol zu melden und Informationen über Fälle von illegalem Handel mit Kulturgütern mit Europol und Interpol sowie anderen zuständigen Behörden auszutauschen, um das Informationsbild zu verbessern;
18. die wirksame Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden und den Zollbehörden, unter anderem im Wege der Weltzollorganisation, und mit der Kommission<sup>5</sup> über das Zollinformationssystem im Hinblick auf die Bekämpfung von Betrug im Zusammenhang mit Kulturgütern und anderer Straftaten zu stärken;
19. im Rahmen ihrer nationalen Risikobewertung gemäß den Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche die Risiken des illegalen Handels mit Kulturgütern im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu ermitteln, zu bewerten und zu verstehen und angemessene Maßnahmen zur Minderung dieser Risiken zu ergreifen;
20. in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden für den Privatsektor Sensibilisierungsmaßnahmen zu ergreifen und entsprechende Leitlinien für die Erfüllung der Verpflichtungen zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung herauszugeben;

---

<sup>5</sup> Siehe Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und Agrarregelung (ABl. L 82 vom 22.3.1997, S. 1).

21. die Zusammenarbeit zwischen verpflichteten Akteuren des Kunst- und Antiquitätenmarkts, dem Finanzsektor, den zentralen Meldestellen für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen und spezialisierten Strafverfolgungsbehörden – wobei Zollbehörden und für die Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern zuständige Behörden einbezogen werden können – dadurch zu verbessern, dass Wissen und Schulungen über Risiken und Arten illegaler Aktivitäten im Zusammenhang mit Kulturgütern ausgetauscht werden, wobei die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Stellen zu berücksichtigen sind, sowie dadurch, dass in Erwägung gezogen wird, ein spezialisiertes Warnsystem zu schaffen oder Risikoprofile zu erstellen, wenn Kulturgüter im Rahmen von Finanztransaktionen, Verpfändungen, Darlehen oder Schuldverschreibungen aufscheinen;
22. zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht und der Verpflichtung zur Transparenz von Transaktionen im Einklang mit dem Internationalen UNESCO-Ethikkodex für Händler von Kulturgut und den ethischen Richtlinien für Museen des ICOM zu ermutigen;
23. das Potenzial von EMPACT für Fälle des illegalen Handels mit Kulturgütern, einschließlich Ermittlungen zu kriminellen Netzwerken und illegalen Geldströmen bestmöglich zu nutzen;
24. die Unterstützung und das Fachwissen von Europol und Eurojust für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich Strafverfolgung und Justiz in vollem Umfang zu nutzen;
25. sofern dies als notwendig erachtet wird, für einen angemessenen Kapazitätsaufbau der nationalen Strafverfolgungs- und Justizbehörden zu sorgen, beispielsweise durch die Einrichtung und Schulung spezialisierter Strafverfolgungsdienste und spezialisierter Staatsanwaltschaften und durch eine entsprechende Grundausbildung für Polizei-, Zoll- und Grenzschutzbeamtinnen und -beamte, die an Routinekontrollen beteiligt sind;
26. in Erwägung zu ziehen, Vereinbarungen zwischen den zuständigen Strafverfolgungsbehörden und den einschlägigen Einrichtungen des Kulturerbes zu schließen, um die angemessene Behandlung und Lagerung beschlagnahmter oder eingezogener Kulturgüter sicherzustellen;

27. in Erwägung zu ziehen, das Übereinkommen des Europarats über Straftaten im Zusammenhang mit Kulturgut (Nikosia-Konvention) zu unterzeichnen, zu ratifizieren und umzusetzen oder die darin enthaltenen Grundsätze umzusetzen, wenn dies als angemessener erachtet wird;
28. in Erwägung zu ziehen, das UNESCO-Übereinkommen von 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut und das UNIDROIT-Übereinkommen von 1995 über gestohlene oder rechtswidrig ausgeführte Kulturgüter zu unterzeichnen und zu ratifizieren;
29. Maßnahmen zur Rückgabe eines gestohlenen Gegenstands an den rechtmäßigen Eigentümer, unabhängig von der Verjährungsfrist für die strafrechtliche Verantwortung, zu erwägen;

**ERMUTIGT DIE MITGLIEDSTAATEN, IN ZUSAMMENARBEIT MIT DER KOMMISSION,**

30. die Stärkung und Kontinuität des Netzes EU CULTNET zu unterstützen, um sein volles Potenzial auszuschöpfen, unter anderem durch die Abordnung geeigneter Fachkräfte für die Schaffung einer EU-CULTNET-Kontaktstelle bei Europol mit dem Ziel, gemeinsame Maßnahmen zu koordinieren, Verbindungen zu internationalen Akteuren herzustellen und zu den operativen und strategischen Tätigkeiten bei der Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern beizutragen, sowie durch die Entwicklung gemeinsamer Maßnahmen, beispielsweise zur Verbesserung des raschen Zugangs der Strafverfolgungsbehörden zu dem erforderlichen Fachwissen von Archäologen oder Kulturerbe-Fachkräften; eine langfristige Finanzierung der Kontaktstelle sollte in Erwägung gezogen werden;
31. die Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rates zum Ansatz der EU für das Kulturerbe in Konflikten und Krisen<sup>6</sup> weiter voranzubringen und die erzielten Fortschritte weiterhin zu überwachen;
32. die Entschließung des Rates zum Arbeitsplan für Kultur 2023-2026 durch Unterstützung des Informationsaustauschs zwischen Fachkräften des Kulturerbes und den für die Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern zuständigen Behörden im Wege von Workshops und Peer-Learning-Aktivitäten umzusetzen;

---

<sup>6</sup> Dok. 9837/21.

33. ein Netz von Fachkräften des Kulturerbes und Archäologen aufzubauen, die in der Lage sind, Fachwissen zur Unterstützung strafrechtlicher Ermittlungen einzubringen und Koordinierung durch die EU-CULTNET-Kontaktstelle von Europol zu nutzen, und sich gegebenenfalls im Rahmen von EMPACT zu engagieren. Die Kommission wird ersucht, das Netz gegebenenfalls zu unterstützen;
34. die Schaffung einer spezifischen Suchmaschine zum Erkennen von illegalem Handel mit Kulturgütern oder Möglichkeiten zur Kombination bestehender IT-Kapazitäten/Datenbanken in Zusammenarbeit mit dem Innovationslabor von Europol nach einer befürwortenden Stellungnahme des European Clearing Board (EuCB) des Innovationslabors zu prüfen, um ein umfassendes IT-Instrument zur Analyse von auf den Markt gebrachten Kulturobjekten zu verwirklichen;
35. unter Berücksichtigung der laufenden Arbeiten in diesem Bereich die Rolle nicht austauschbarer Token (NFT) bei der Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern, insbesondere in Bezug auf die Einbeziehung digitaler Kunstwerke, zu prüfen;
36. fünf Jahre nach Annahme dieser Schlussfolgerungen des Rates eine Nachverfolgung und eine Bestandsaufnahme der Umsetzung der darin vorgesehenen Maßnahmen vorzunehmen.

---