

12.12.89

EG - K

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an
den Rat über den Schutz nationalen Kulturguts von
künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert im
Hinblick auf die Beseitigung der Binnengrenzen im Jahre 1992

KOM(89) 594 endg.; Ratsdok. 10331/89

KEP-AE-Nr.: 893013

Übermittelt vom Bundesminister für Wirtschaft am 12. Dezember 1989 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.).

Die Vorlage ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 23. November 1989 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT
ÜBER DEN SCHUTZ NATIONALEN KULTURGUTS VON KÜNSTLERISCHEM,
GESCHICHTLICHEM ODER ARCHÄOLOGISCHEM WERT IM HINBLICK AUF
DIE BESEITIGUNG DER BINNENGRENZEN IM JAHRE 1992

1. Der Einheitlichen Europäischen Akte zufolge hat die Europäische Gemeinschaft zum 31. Dezember 1992 den Binnenmarkt zu errichten, der einen Raum ohne Binnengrenzen umfaßt, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist. Die schrittweise Verwirklichung dieses Ziels der Gemeinschaft ruft seit einiger Zeit auch Befürchtungen hervor: wird dieser große Fortschritt für Europa nicht zu einer Verarmung des künstlerischen, geschichtlichen und archäologischen Kulturguts der Mitgliedstaaten führen? Ganz unabhängig davon, ob diese Befürchtungen gerechtfertigt sind oder nicht, ist eine Überlegung über diese Fragen für alle Beteiligten erforderlich.

Zwei Ziele, die in gleichem Maße wichtig sind, müssen verwirklicht werden. Zum einen muß der Binnenmarkt uneingeschränkt realisiert werden; dieses Ziel haben die Mitgliedstaaten im gemeinsamen Einvernehmen für die Gemeinschaft festgelegt. Zum anderen erwarten die Mitgliedstaaten zu Recht, ihre Kulturpolitik, für die sie zuständig sind, insbesondere im Bereich des Schutzes nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert aktiv fortsetzen zu können.

2. Langfristig wäre die Förderung der Idee eines gemeinsamen Kulturguts aller Europäer ideal. Zur Zeit aber muß die Vollendung des Binnenmarkts mit der Realität der – übrigens im EWG-Vertrag anerkannten – nationalen Sensibilität im Bereich des Schutzes des nationalen Kulturguts in Einklang gebracht werden. Eine vorbehaltlose Anwendung der Logik des Binnenmarkts und des Grundsatzes des freien Warenverkehrs auf Gegenstände, die zum nationalen Kulturgut gehören, wäre kaum denkbar: die Besonderheit und der besondere Charakter der Kulturgüter sind zu berücksichtigen, die nicht als reine Waren angesehen werden können. Aber die Verwirklichung des Binnenmarkts könnte natürlich durch einzelstaatliche Schutzmaßnahmen für nationales Kulturgut gefährdet werden. Die vom Europäischen Rat für die Koordinierung und Belegung der Arbeiten zur Abschaffung der materiellen Grenzen in den verschiedenen Gremien geschaffene Koordinatorengruppe erklärte in ihrem Bericht an den Europäischen Rat von Madrid im Juni 1989 ("Dokument von Palma"), daß in diesem Bereich Maßnahmen wünschenswert seien.

3. Die Kommission möchte mit den Mitgliedstaaten in einen Dialog treten. Man sollte von der Kommission nicht erwarten, daß sie allein die Probleme aufspürt, die sich möglicherweise aus der Errichtung des Binnenmarkts für den Schutz des nationalen Kulturguts ergeben können, und noch weniger, daß sie gegebenenfalls für jedes mögliche Problem eine einzige vorgefertigte Lösung vorschlägt.

Ausgangspunkt dieser Mitteilung ist die Feststellung, daß alle Mitgliedstaaten - im Rahmen ihrer Politik für den Schutz des künstlerischen, historischen und archäologischen Kulturguts - Gesetze anwenden, die die Verbringung bestimmter Kulturgüter aus ihrem Staatsgebiet untersagen oder von der Erfüllung bestimmter Förmlichkeiten abhängig machen. Diese Mitteilung konzentriert sich auf die Konsequenzen der Errichtung des Binnenmarkts für die Umsetzung dieser Gesetze.

In erster Linie ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten, die Konsequenzen zu prüfen, die die Errichtung des Binnenmarkts für ihre Kulturpolitik hat, und die Frage zu beantworten, ob in diesem Bereich neue Maßnahmen erforderlich oder wünschenswert sind. Obwohl eine Prüfung dieser Fragen auf nationaler Ebene in jedem Mitgliedstaat erforderlich ist, müssen sie allerdings auch auf Gemeinschaftsebene geprüft werden.

Mit der vorliegenden Mitteilung möchte die Kommission einige Denkanstöße geben und die Debatte eröffnen.

Diese Mitteilung beschreibt zunächst den rechtlichen Rahmen der Überlegungen. Anschließend wird versucht, Leitlinien aufzuzeigen, die Antworten auf in dem ersten Teil aufgeworfene Fragen darstellen könnten. Die Kommission gibt keiner der dargelegten Ideen ihren Vorzug; sie beabsichtigt mit der Vorlage dieser Leitlinien einen konstruktiven Beitrag zu dem Dialog zu leisten, der zwischen den Mitgliedstaaten und ihr geführt werden muß.

1. DER RECHTLICHE RAHMENA) Artikel 30-36 EWG-Vertrag

4. Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 10. Dezember 1968 (Rechtssache 7/68, Kommission gegen Italien) erklärt hat, gelten die Bestimmungen über den freien Warenverkehr im gemeinsamen Markt (insbesondere Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag) für alle Waren, d.h. auch für Gegenstände wie Kunstwerke. Gemäß Artikel 36 EWG-Vertrag stehen allerdings die Bestimmungen der Artikel 30-34 Einfuhr- oder Ausfuhrverboten bzw. -beschränkungen nicht entgegen, die insbesondere aus Gründen des "nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert" gerechtfertigt sind. In allen Mitgliedstaaten gibt es Rechtsvorschriften, die die Ausfuhr nationalen Kulturguts mehr oder weniger untersagen oder einschränken (durch besondere Lizenz- und Genehmigungsverfahren).

5. Die Kommission, der der Vertrag die Aufgabe übertragen hat, für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts Sorge zu tragen, ist verpflichtet, die Vereinbarkeit der geltenden Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht, und insbesondere mit den Artikeln 30-36 EWG-Vertrag, zu prüfen. Statt punktuell tätig zu werden, war die Kommission der Ansicht, daß in diesem Bereich systematisch gearbeitet werden muß, indem sie ihre Auslegung der einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts publik macht. Deshalb beabsichtigt sie, in einigen Monaten - nach der Konsultierung der Mitgliedstaaten zu dem Entwurf eines Textes -, eine Interpretierende Mitteilung zum freien Verkehr der Kunstwerke in der Gemeinschaft zu veröffentlichen. In dieser Mitteilung beabsichtigt die Kommission, vorbehaltlich späterer Konsultationen, Artikel 36 EWG-Vertrag wie folgt auszulegen. Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofs bei anderen Ausnahmen vom freien Warenverkehr, obliegt es jedem Mitgliedstaat, die Kriterien festzulegen, die ihm eine Bestimmung der Kulturgüter ermöglichen, die als "nationales Kulturgut" angesehen werden können. Diese Definition des Begriffs "nationales Kulturgut von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert" kann allerdings von den Mitgliedstaaten nicht einseitig ohne eine Kontrolle der Gemeinschaftsorgane verabschiedet werden. Die Kommission schlägt einige Kriterien vor, die gewissermaßen den Rahmen darstellen, in dem die Mitgliedstaaten ihre Gesetze anwenden können. Im übrigen wird Artikel 36 EWG-Vertrag - der restriktiv ausgelegt werden muß, weil er eine Ausnahmeregelung zu den grundlegenden Bestimmungen des freien Warenverkehrs darstellt - als Rechtfertigung für Rechtsvorschriften, Verfahren oder Praktiken, die zu im Vergleich zum Ziel unverhältnismäßigen Diskriminierungen oder Restriktionen führen, nicht geltend gemacht werden.

6. Man kann sich die Frage stellen, ob alle diese Rechtsvorschriften die vom Gemeinschaftsrecht gesteckten Grenzen vollständig beachten. Im Hinblick auf das geltende Gemeinschaftsrecht aber sind sie zweifelsohne, zumindest teilweise, gerechtfertigt. Mit anderen Worten, unabhängig von der Errichtung des Binnenmarkts erlaubt das geltende Gemeinschaftsrecht die Anwendung einzelstaatlicher Maßnahmen, die die Verbringung von Kulturgütern

untersagen oder einschränken, sofern diese Rechtsvorschriften die durch das Gemeinschaftsrecht festgelegten Grenzen beachten.

7. Die Gemeinschaft versucht, auch in anderen Bereichen die Berufung auf Artikel 36 EWG-Vertrag insbesondere durch die Verabschiedung von Gemeinschaftsnormen einzuschränken, die die Anforderungen der Mitgliedstaaten harmonisieren. In diesem Zusammenhang ist allerdings auf den großen Unterschied hinzuweisen, der zwischen dem Schutz des nationalen Kulturguts und den anderen Gründen besteht, die, um die Einschränkung des Warenverkehrs zu rechtfertigen, angeführt wurden (im Rahmen der Cassis de Dijon"-Rechtsprechung oder des Artikels 36 EWG-Vertrag). Diese Gründe (Schutz der Gesundheit, der Umwelt, der Verbraucher, des gewerblichen Eigentums, usw.) werden zumeist geltend gemacht, um die Einfuhr zu beschränken und lassen sich deshalb als Hemmnis für den freien Verkehr durch eine Harmonisierung der betreffenden Normen und Vorschriften auf dem Wege räumen. Das Problem des Schutzes nationalen Kulturguts hingegen würde auch dann weiterbestehen, wenn alle Mitgliedstaaten über identische Rechtsvorschriften verfügten (was keineswegs der Fall ist). Während es lediglich darum geht, ein gemeinsames Niveau des "Gesundheits"- oder "Umwelt"-Schutzes usw. zu bestimmen, argumentieren die Mitgliedstaaten beim Schutz nationalen Kulturguts mit dem Schutz "ihres" kulturellen Erbes.

Eine Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften würde dazu führen, daß für das Verbot oder die Beschränkung der Ausfuhr von nationalem Kulturgut in jedem Mitgliedstaat dieselben Kriterien gelten würden. Es ist allerdings zu befürchten, daß eine reine Harmonisierung das Hemmnis nicht beseitigt. Das Verlassen des Staatsgebiets wird als Beeinträchtigung des nationalen Kulturbesitzes empfunden. Die Gewißheit, daß der betreffende Gegenstand in einem anderen Mitgliedstaat in der gleichen Art und Weise geschützt sein wird, ist nicht ausreichend. D.h., daß eine Harmonisierung - vorausgesetzt, sie wäre möglich - nicht dazu führen wird, daß es in dieser Frage keine Berufung auf Artikel 36 EWG-Vertrag mehr gäbe.

B) Der Binnenmarkt

8. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte wurde Artikel 8a in den EWG-Vertrag aufgenommen, demzufolge "die Gemeinschaft die erforderlichen Maßnahmen trifft, um ... den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen ... (der) einen Raum ohne Binnengrenzen umfaßt, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen ... gewährleistet ist."

Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte wurde eine allgemeine Erklärung mit folgendem Inhalt angenommen: "Diese Bestimmungen berühren in keiner Weise das Recht der Mitgliedstaaten, diejenigen Maßnahmen zu ergreifen, die sie ... zur Bekämpfung ... von unerlaubtem Handel mit Kunstwerken und Antiquitäten für erforderlich halten."

9. Wie die Kommission in ihrem "Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarkts" (KOM(85) 310 endg.) erklärt hat, umfaßt der Binnenmarkt insbesondere:

- die Beseitigung der materiellen Schranken zwischen den Mitgliedstaaten: Alle Waren- und Personenkontrollen, die heute an den Binnengrenzen der Gemeinschaft vorgenommen werden, müssen abgeschafft werden.
- die Beseitigung der steuerlichen Schranken zwischen den Mitgliedstaaten: Die Kontrollen und Verfahren im Innergemeinschaftlichen Handel, die heute aus steuerlichen Gründen (MwSt.) Anwendung finden, müssen abgeschafft werden.

10. Die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen bedeutet nicht automatisch, daß die Verfahren, Verbote und Einschränkungen, die zur Zeit in den Mitgliedstaaten für die Ausfuhr nationalen Kulturguts gelten, außer Kraft gesetzt werden. Grundsätzlich gilt Artikel 36 weiter.

Die Mitgliedstaaten werden also nach 1992 weiterhin nationale Rechtsvorschriften anwenden können, sofern sie die Grenzen gemäß Artikel 36 EWG-Vertrag einhalten.

11. Die Errichtung des Binnenmarkts wird allerdings Konsequenzen für die Umsetzung dieser Rechtsvorschriften haben: Die Mitgliedstaaten werden Waren und Personen bei Überschreiten der Binnengrenzen nicht mehr kontrollieren können, und die in den Rechtsvorschriften vorgesehenen Ausfuhrverfahren und -kontrollen werden ihre gegenwärtige Unterstützung, d.h. die Kontrollen aus steuerlichen Gründen, verlieren.

D.h., daß die Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften weiterhin anwenden können, daß aber bestimmte Kontrollmittel wegfallen werden.

C. Die gemeinsame Ausfuhrregelung

12. Die Gemeinschaft - eine Zollunion - wendet aufgrund der Verordnung 2603/69 des Rates vom 20.12.1969 (ABl. Nr. L 324/69) seit 1970 eine gemeinsame Ausfuhrregelung für Ausfuhren in die Drittländer an. Grundsätzlich sind die Ausfuhren frei (Artikel 1 der Verordnung 2603/69). Außerdem hat das Gemeinschaftsrecht die Verfahren für die Ausfuhr von Gemeinschaftswaren harmonisiert (Richtlinie 81/177 vom 24.2.1981, ABl. Nr. L 83/81; Richtlinie 82/347 vom 23.4.1982, ABl. Nr. L 156/82): Jede Ausfuhr einer Ware setzt die Hinterlegung einer Ausfuhranmeldung in einer Zollstelle voraus, der "alle Unterlagen beizufügen sind, deren Vorlage zur ordnungsgemäßen ... Anwendung der ... Vorschriften erforderlich ist, die für die Ausfuhr der ... Waren gelten" (Artikel 3 der Richtlinie 81/177).

Gemäß Artikel 11 der Verordnung 2603/69 steht die gemeinsame Regelung allerdings mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkungen durch die Mitgliedstaaten nicht entgegen, die insbesondere aus Gründen des Schutzes "des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert" gerechtfertigt sind. Das GATT, das ebenfalls vorsieht, daß es bei der Ausfuhr keine Beschränkungen gibt, bestimmt in Artikel XX, daß dieses Abkommen Maßnahmen nicht verhindert, die "(f) zum Schutze nationalen Kulturgutes von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert" auferlegt werden. Die Ausnahmebestimmung des Artikels 36 EWG-Vertrag für den Innergemeinschaftlichen Handel existiert somit logischerweise auch für Ausfuhren in Drittländer.

Natürlich nutzt jeder Mitgliedstaat die durch Artikel 11 der Verordnung 2603/69 gebotene Möglichkeit, um sein nationales Gesetz anzuwenden. Hier verfügt die Gemeinschaft somit an ihren Außengrenzen über zwölf unterschiedliche Regelungen.

13. Grundsätzlich wird die Errichtung des Binnenmarkts daran nichts ändern. Diese Ausführungsregelung wird künftig aber in einer völlig veränderten Situation angewandt werden. Daß es an den Binnengrenzen keine Kontrollen mehr geben wird und die Steuerbehörden nicht mehr an der Kontrolle der in der Gemeinschaft versandten Gegenstände beteiligt sein werden, wird dazu führen, daß es materiell viel einfacher werden wird, ein unrechtmäßig aus dem Herkunftsland verbrachtes nationales Kulturgut nach Belieben bei einer Zollstelle eines Mitgliedstaats vorzuführen, um es in ein Drittland auszuführen.

Solange keine Maßnahmen verabschiedet werden, die den Zollbehörden des Mitgliedstaats, in dem der Gegenstand zur Ausfuhr in ein Drittland vorgeführt wird, ermöglichen, die Interessen der anderen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, werden sie wie heute nur ihre eigenen Rechtsvorschriften anwenden können, vielleicht aber auf eine sehr viel höhere Zahl von Gegenständen.

D) Die Internationalen Konventionen

14. Zwei der Internationalen Konventionen, die den Schutz der Kulturgüter direkt oder indirekt betreffen, sind von besonderer Bedeutung:

15. Die Konvention der UNESCO vom 14. November 1970 "über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhinderung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut". Diese Konvention gibt eine breite Definition der Kulturgüter. Die für die hier behandelten Probleme einschlägigen Bestimmungen sind Artikel 6, mit dem sich die Vertragsstaaten verpflichten, eine Ausfuhrbescheinigung einzuführen und den Ausgang von Kulturgütern zu verbieten, denen diese Bescheinigung nicht beigelegt ist, Artikel 7, mit dem sich die Vertragsstaaten verpflichten, Maßnahmen zu treffen, um den Erwerb unrechtmäßig ausgeführter Kulturgüter durch Museen zu verhindern und jedes aus einem Museum entwendete Kulturgut auf Antrag des Herkunftsstaats zurückzugeben, wobei der gutgläubige Erwerber eine angemessene Erstattung zu erhalten hat, und Artikel 10, mit dem sich die Vertragsstaaten verpflichten, den Antiquitätenhändlern vorzuschreiben, ein Register zu führen, das die Herkunft jedes Kulturguts, den Lieferanten und den Preis nennt, und den Erwerber über ein mögliches Ausfuhrverbot zu unterrichten.

Diese Konvention wurde von Griechenland, Spanien, Italien und Portugal (sowie 59 weiteren Ländern, nämlich den Vereinigten Staaten, Kanada, der Türkei, Zypern, sieben osteuropäischen, 17 afrikanischen, 16 asiatischen und 15 amerikanischen Staaten) ratifiziert.

16. Die Europäische Konvention vom 23. Juni 1985 über die Verstöße im Zusammenhang mit Kulturgütern (Europarat Nr. 119). Die Konvention zielt im wesentlichen auf die Rechtshilfe ab: Artikel 8 sieht die Ausführung von Urteilen einer Vertragspartei betreffend die Beschlagnahme und Rückgabe von Kulturgütern, die sich im Staatsgebiet der Vertragspartei befinden, an die durch das Urteil bezeichnete Person vor; die Parteien können allerdings die Bedingungen bestimmen, unter denen dieses Urteil ausgeführt wird. Die

Konvention enthält ein (zum Teil fakultatives) Verzeichnis der Kulturgüter, auf die sie Anwendung findet; sie führt die Rechtshilfe und die Ausführung von Urteilen im Falle von Diebstahl, gewaltsamer Aneignung und Hehlerei ein. Die Vertragsstaaten können die Konvention allerdings auf weitere Verstöße im Zusammenhang mit Kulturgütern - insbesondere auf deren unrechtmäßige Ausfuhr - für anwendbar erklären.

Die Konvention ist noch nicht in Kraft getreten, da sie bisher noch von keinem Land ratifiziert wurde (Griechenland, Italien und Portugal haben sie ebenso wie Zypern, die Türkei und Liechtenstein unterzeichnet).

E) Definition des materiellen Anwendungsbereichs möglicher Maßnahmen

17. Wird beabsichtigt, Maßnahmen zu treffen, um das Erbe der Mitgliedstaaten zu schützen, so ist natürlich die Definition des materiellen Anwendungsbereichs außerordentlich wichtig.

Bestimmt werden müssen die Gegenstände, für die Kontroll- und Prüfverfahren bzw. Kontroll- und Prüfmaßnahmen vorgesehen werden können, und nicht jene, auf die die Mitgliedstaaten tatsächlich Maßnahmen zum Schutz des nationalen Kulturguts anwenden (Verbot des Verlassens des Landes, Herausgabeforderung). Die Kontrollmaßnahmen zielen zwangsläufig auf Kategorien und Typen von Gegenständen ab, um ein Eingreifen in Einzelfällen zu ermöglichen.

18. Was die "autonomen" Maßnahmen betrifft, die auf einzelstaatlicher Ebene ausschließlich zum Schutz des nationalen Kulturguts getroffen werden, so steht den Mitgliedstaaten grundsätzlich frei, den materiellen Anwendungsbereich vorbehaltlich der durch das Gemeinschaftsrecht gezogenen Grenzen zu bestimmen.

19. Bei den gegebenenfalls auf Gemeinschaftsebene zu treffenden Maßnahmen hingegen ist die Lage anders. Kontrollverfahren und -maßnahmen auf Gemeinschaftsebene können nur mit einem einheitlichen Anwendungsbereich funktionieren. Dieser wird natürlich von der Kommission vorgeschlagen, sein Inhalt wird aber natürlich die diesbezüglichen Wünsche der Mitgliedstaaten berücksichtigen müssen. Schließlich geht es um einen Bereich (Schutz des nationalen Kulturguts), der in ihren Zuständigkeitsbereich fällt.

20. Der Anwendungsbereich sollte keine reine Auflistung aller Kategorien und Gruppen von Gegenständen sein, die heute in mindestens einem Mitgliedstaat Kontrollen unterworfen sind. Es gibt zwei Einschränkungen. Zum einen muß die Zahl der betroffenen Gegenstände in einem angemessenen Verhältnis zur Trägheit des geplanten Mechanismus stehen. Ein sehr strenges System mit verschiedenen Genehmigungen, Eingreifen der staatlichen Stellen usw. läßt sich nur bei einer begrenzten Zahl von Gegenständen anwenden, weil es andernfalls nicht mehr funktioniert oder den rechtmäßigen Handel übermäßig einschränkt. Diese Feststellung gilt erst recht für einen europäischen Markt. Zum anderen muß die Zahl der einer bestimmten Maßnahme unterworfenen Gegenstände in einem angemessenem Verhältnis zum Ziel der Maßnahme stehen.

21. Außerdem wird zwischen dem Anwendungsbereich der möglichen Maßnahmen für die Regelung an den Außengrenzen und dem der ggf. innerhalb der Gemeinschaft geltenden Maßnahmen ein Unterschied zu machen sein: Die gemeinschaftsweite Einführung einer Maßnahme bei der Ausfuhr betreffend nationale Kulturgüter fiele unter Artikel XXIV GATT über die Zollunionen. Diese Maßnahme dürfte nicht strikter sein als die geltenden Vorschriften; derartige, nach außen gerichtete Bestimmungen würden aber dem Fortbestehen spezieller Bestimmungen der Zollunion nicht entgegenstehen, die die Beziehungen zwischen ihren Mitgliedern regeln.

22. Eine Alternative zur Definition des Anwendungsbereichs durch einen Verweis auf Kategorien und Gruppen von einer unbestimmten oder unbekannten Zahl von Gegenständen kann der Verweis auf Register darstellen, in denen Kontrollen aufgeführt würden.

Sorgfältig muß geprüft werden, in welchem Maße diese Verzeichnisse die Möglichkeit bieten, die abstrakte Definition des Anwendungsbereichs (Kategorien) durch eine konkrete (Verzeichnisse des nationalen Kulturguts) zu ersetzen.

23. Die Frage des konkreten Anwendungsbereichs, die logischerweise am Anfang geklärt werden müßte, kann in jedem Fall erst dann genau geprüft werden, wenn über den Inhalt der möglicherweise geplanten Maßnahmen entschieden ist.

F) Der gutgläubige Erwerber

24. Dieses Dokument konzentriert sich auf die Mittel, mit denen die Mitgliedstaaten nach 1992 weiterhin ihr Kulturerbe schützen können müssen. Zwischen dieser allgemeinen Problematik und den besonderen Fragen im Zusammenhang mit der Rückerstattung gestohlener Gegenstände muß klar unterschieden werden. Für gestohlenen Eigentum (und das Bestehen eines Anspruchs auf eine Herausgabeforderung) gelten die - möglicherweise in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlichen - normalen zivilrechtlichen Bestimmungen für alle beweglichen Güter. Im Mittelpunkt des Problems steht der gutgläubige Erwerber.

25. Ein ähnliches - wenn auch nicht ganz gleiches - Problem kann sich im Hinblick auf den gutgläubigen Erwerber eines nationalen Kulturgutes stellen, das zuvor unrechtmäßig aus seinem Herkunftsland ausgeführt wurde. Bisher berücksichtigen die Behörden (und die Gerichte) eines Landes im allgemeinen die Ausfuhrverbote eines anderen Landes nicht. Der Erwerber kann sich vor einer Herausgabeforderung des Herkunftslandes relativ sicher fühlen. Mit der Schaffung des Binnenmarkts stellt sich die Frage nach den Rechten und Pflichten der Person, die im Mitgliedstaat B gutgläubig einen Gegenstand erwirbt, von dem später bekannt wird, daß er unrechtmäßig aus dem Mitgliedstaat A ausgeführt worden war: Ihre Situation ist vergleichbar mit der eines gutgläubigen Erwerbers eines gestohlenen Gegenstands, aber nicht zwangsläufig mit ihr identisch.

II. LEITLINIEN

26. Aus der Analyse im ersten Teil dieses Dokuments geht hervor, daß sich die Errichtung des Binnenmarkts wie folgt auf den Schutz des künstlerischen, geschichtlichen oder archäologischen Erbes der Mitgliedstaaten auswirken wird: Die Mitgliedstaaten werden im Rahmen von Artikel 36 EWG-Vertrag weiterhin ihre Rechtsvorschriften anwenden können, um die Verbringung nationalen Kulturguts aus ihrem Gebiet zu untersagen oder einzuschränken. Sie werden an den Binnengrenzen keine Kontrollen mehr vornehmen können, um die tatsächliche Anwendung ihrer Gesetze zu garantieren, und ein einfaches Kontrollmittel verlieren, weil die Steuerbehörden den Gemeinschaftshandel nicht mehr aus steuerlichen Gründen kontrollieren werden. An den Außengrenzen werden die Mitgliedstaaten weiterhin Kontrollen vornehmen und ihre Gesetze anwenden können; allerdings können sich aus der Beseitigung der Grenzen Probleme der unrechtmäßigen Ausfuhr ergeben.

27. Hier stellt sich die Frage, ob diese Situation die Verabschiedung neuer Maßnahmen als Ausgleich für die Konsequenzen aus der Errichtung des Binnenmarkts erforderlich macht. Die Kommission weist darauf hin, daß das Gemeinschaftsrecht, und insbesondere Artikel 36 EWG-Vertrag, die Besonderheit des nationalen Kulturguts bereits berücksichtigt; sie beabsichtigt (vgl. oben Ziff. 5), in einer interpretierenden Mitteilung die Kriterien zu definieren, die den Rahmen bilden werden, in dem die Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften anwenden können. Als erstes wäre deshalb zu prüfen, ob zusätzliche Maßnahmen wirklich erforderlich sind. Wie bereits hervorgehoben wurde, wird allein von den Schlußfolgerungen, zu denen der Dialog mit den Mitgliedstaaten führen wird, abhängen, welche Leitlinien (oder weiteren Ideen) verfolgt werden sollten.

28. Die Kommission hat die Maßnahmen geprüft, die sich danach einteilen lassen, ob sie lediglich auf nationaler Ebene (unten, A) oder auf der Ebene der zwölf Mitgliedstaaten getroffen werden. Bei letzteren ist zwischen denen zu unterscheiden, die für die Regelung an den Außengrenzen geplant werden könnten (unten, B), und denen, die eher den Verkehr der Kulturgüter innerhalb der Gemeinschaft betreffen (unten, C). Der Klarheit halber werden die verschiedenen möglichen Maßnahmen nach dem Interventionsgrad der staatlichen Behörden im Handel der Kulturgüter vorgestellt.

A. Maßnahmen auf rein nationaler Ebene

29. Bei der Umsetzung der nationalen Rechtsvorschriften obliegt es in erster Linie dem nationalen Gesetzgeber, die Maßnahmen und Mittel für ihre effektive Anwendung vorzusehen. Diesen Rechtsvorschriften ist gemein, daß sie die Verbringung bestimmter Kulturgüter aus dem

Staatsgebiet von einer Erlaubnis der staatlichen Behörden abhängig machen. In diesem Zusammenhang ist zu klären, wie der nationale Gesetzgeber erreichen kann, daß die betroffenen Personen die Verfahren einhalten, wenn sie ein nationales Kulturgut ausführen wollen und an den Binnengrenzen der Gemeinschaft keine Kontrollen mehr vorgenommen werden.

30. Die abschreckende Wirkung der Strafgesetze kann eine wichtige Rolle spielen. Würde die unrechtmäßige Verbringung eines Kulturguts aus dem Staatsgebiet tatsächlich mit Strafen geahndet, die über dem Wert des unrechtmäßig ausgeführten Kulturguts lägen, so würden es viele vorziehen, die vorgesehenen Verfahren einzuhalten und kein Risiko einzugehen. Für die Händler könnten Sanktionen, einschließlich eines vorübergehenden oder endgültigen Verbots, ihren Beruf auszuüben, wirksame "Anreize" darstellen, die Rechtsvorschriften einzuhalten.

31. Außerdem hindert die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft die Mitgliedstaaten nicht, Kontrollen an anderen Stellen vorzusehen. Eine verstärkte Überwachung des Kunstmarkts könnte zu einem besseren Schutz des nationalen kulturellen Erbes beitragen.

B. Maßnahmen an den Außengrenzen

32. In erster Linie sind Überlegungen über Maßnahmen anzustellen, die auf der Ebene der Gemeinschaft an ihren Außengrenzen zu treffen sind. Die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen nimmt de facto jedem Mitgliedstaat die Macht, den Gegenstand im Staatsgebiet zu halten (obwohl man Zweifel im Hinblick auf die Wirksamkeit der gegenwärtigen Kontrollen haben kann), aber die Präsenz des Gegenstands im Staatsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ermöglicht noch ein Vermeiden des endgültigen Verlusts; solange er nicht in ein Drittland ausgeführt wird, bleibt der Gegenstand im Binnenmarkt und den Gemeinschaftsvorschriften unterworfen.

33. Nach Abschaffung der Überwachung des innergemeinschaftlichen Handels durch die Zollstellen wird ein Gegenstand den Behörden jedes Mitgliedstaats zur Ausfuhr vorgeführt werden können, ohne daß der Ursprung in der Gemeinschaft noch eine Rolle spielt. In Ermangelung einschlägiger Gemeinschaftsvorschriften wird ein Mitgliedstaat ausschließlich seine Rechtsvorschriften und seine Kriterien auf Kulturgüter anwenden können, die zum Zwecke der Ausfuhr in ein Drittland vorgeführt werden. Er kann dabei weder die Interessen eines anderen Mitgliedstaats berücksichtigen noch für ihn handeln. Man könnte somit daran denken, die gemeinsame Ausfuhrregelung derart zu ergänzen, daß der Ausfuhranmeldung für jedes Kulturgut eine Erklärung des Herkunftsmitgliedstaats beizufügen ist, mit der die Ausfuhr genehmigt wird. Voraussetzung für diese Maßnahme ist die Formulierung klarer Regeln über die erfaßten Gegenstände (unten 39) und über die Bestimmung des Herkunftsmitgliedstaats, der für die Erklärung verantwortlich ist (unten 40-41).

34. Die Beschreibung der erfaßten Gegenstände für den Zoll, deren Ausfuhr nur mit einer Erklärung des Herkunftsmitgliedstaats genehmigt werden kann, hat - weil es sich um die Anwendung eines Zollgesetzes handelt - nach der kombinierten Nomenklatur zu erfolgen (beispielsweise Kapitel 79 "Kunstgegenstände, Sammlungsstücke und Antiquitäten"). Die Mitgliedstaaten werden ihre diesbezüglichen Wünsche zum Ausdruck bringen müssen.

Die Beschreibung der erfaßten Gegenstände für den Zoll müßte folglich einheitlich sein und könnte auch Gegenstände einschließen, für die in einigen Mitgliedstaaten keine Schutzmaßnahmen gelten (weil diese eine weniger restriktive Politik betreiben). Die Behörden der Mitgliedstaaten, in denen dies der Fall ist, werden infolgedessen bei einer Ausfuhr von ihrem Staatsgebiet aus kontrollieren müssen, ob die Erklärung des Herkunftsmitgliedstaats für die Gegenstände vorliegt, die nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften keinen Kontrollen unterworfen sind.

Außerdem müssen die Behörden dieser Mitgliedstaaten die Möglichkeit vorsehen, Erklärungen abzugeben, die die Ausfuhr von Gegenständen erlauben, die keiner nationalen Schutzmaßnahme unterworfen sind, um ihre Ausfuhr aus der Gemeinschaft zu ermöglichen.

35. Heikler ist das Problem der Bestimmung des "Herkunftsmitgliedstaats", d.h. des Mitgliedstaats, der für die Ausstellung der Erklärung (oder gegebenenfalls für die Verweigerung einer solchen Erklärung) zuständig ist, die die Ausfuhr des Gegenstands aus der Gemeinschaft erlaubt. Denkbar wäre die Festlegung von einigen Kriterien, die den Zollstellen die Überprüfung ermöglichen, ob dem zur Ausfuhr vorgeführten Gegenstand eine Erklärung des Herkunftsmitgliedstaats beigelegt ist. Das einfachste, aber willkürlichste Kriterium ist die Festsetzung eines Bezugsdatums. In diesem Fall muß der Ausführer die Genehmigung des Mitgliedstaats einholen, in dem sich der Gegenstand am Bezugsdatum befand, sofern dieser nicht seitdem rechtmäßig in einen anderen Mitgliedstaat versandt wurde, der dann zum zuständigen Mitgliedstaat wird. Der zuständige Mitgliedstaat hat zu prüfen, ob der Gegenstand nach seinen Rechtsvorschriften in ein Drittland ausgeführt werden darf. Ist dies der Fall, so gibt er eine Erklärung ab, mit der der Gegenstand ausgeführt werden kann; wird dieser Erklärung eine bestimmte zeitliche Gültigkeit verliehen (beispielsweise fünf Jahre), so kann der Gegenstand ganz nach Gutdünken des Eigentümers an jeden Ort in der Gemeinschaft transferiert und dort verkauft (und schließlich von diesem Ort aus materiell ausgeführt) werden; dabei wird der Eigentümer (während dieses Zeitraums) nicht durch die Regel behindert, derzufolge nach einem rechtmäßigen Versand in einen anderen Mitgliedstaat letzterer zum "Herkunftsmitgliedstaat" wird.

36. Kann der Ausführer bei einem bestimmten Gegenstand beispielsweise wegen fehlender Angaben den zuständigen Mitgliedstaat nicht nennen, so könnte man sich vorstellen, daß entweder der Ausführer verpflichtet wird, bei den zwölf Mitgliedstaaten eine Erklärung zu beantragen, aus der hervorgeht, daß diese geplante Ausfuhr sie nicht betrifft, oder aber der Ausfuhrantrag den Behörden der anderen Mitgliedstaaten mitgeteilt würde, die eine Frist gesetzt bekämen (beispielsweise drei Monate), um gegebenenfalls einzuschreiten.

37. Ein derartiges System ermöglicht der Zollverwaltung jedes Mitgliedstaats, die Interessen des Herkunftsmitgliedstaats jedes zur Ausfuhr vorgeführten Gegenstands zu berücksichtigen, weil der entsprechende Beschluß (Genehmigung oder Verweigerung der Ausfuhr) von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats gemäß den für den betreffenden Gegenstand geltenden Rechtsvorschriften bereits gefaßt wurde. So wird ein nach dem Bezugsdatum unrechtmäßig in einen anderen Mitgliedstaat versandtes nationales Kulturgut nicht ausgeführt werden können, weil der Ausführer weder über

eine Erklärung des Herkunftsmitgliedstaats, noch über eine Erklärung des zweiten Mitgliedstaats verfügt; dieser zweite Staat kann die Erklärung nicht abgeben, weil sich der Gegenstand am Bezugsdatum nicht in seinem Staatsgebiet befand und danach nicht rechtmäßig in sein Staatsgebiet versandt wurde.

C. Maßnahmen für den Verkehr in der Gemeinschaft

38. Die geltenden einzelstaatlichen Vorschriften zielen auf die materielle Bewahrung des Gegenstands im Gebiet des betreffenden Mitgliedstaats ab. Die Grenzkontrollen bieten die Möglichkeit, in einem gewissen Maße zu verhindern, daß nationales Kulturgut das Staatsgebiet verläßt.

Hat heute ein nationales Kulturgut das Staatsgebiet verlassen, so entfällt die De-facto-Befugnis des Staates, über das Schicksal des Gegenstands zu entscheiden. Er verfügt dann nur noch über Druckmittel (Strafsanktionen), um zu versuchen, die Rückgabe des Gegenstandes zu erreichen, sofern zwischen dem Herkunftsstaat und dem Bestimmungsstaat kein Abkommen besteht. Es ist nicht ausgeschlossen, daß einige Mitgliedstaaten die Auffassung vertreten, daß eine Verstärkung der Maßnahmen auf nationaler Ebene (oben A) nicht ausreichen wird, um eine unannehmbare Zunahme der Zahl unrechtmäßig (das heißt ohne den vorgesehenen Verfahren zu folgen) verbrachter Gegenstände zu vermeiden. Deshalb stellt sich die Frage, ob auf der Ebene der zwölf Maßnahmen vorgesehen werden müssen, um dieser Zunahme vorzubeugen. Mehrere Maßnahmen sind denkbar. Einige werden schwieriger umzusetzen sein als andere.

1) Unterscheidung zwischen Ausfuhr- und Versandgenehmigung

39. Als erstes muß geprüft werden, ob die Mitgliedstaaten nach 1992 ihre Rechtsvorschriften anzuwenden gedenken, ohne - wie zur Zeit der Fall - die geplante Bestimmung des Gegenstands zu berücksichtigen. Es ist nicht ausgeschlossen, daß die Mitgliedstaaten damit einverstanden sind, den Versand⁽¹⁾ eines nationalen Kulturguts in einen anderen Mitgliedstaat zu erlauben, sofern der Gegenstand nicht später in ein Drittland ausgeführt wird; die Genehmigung für das Verlassen des Staatsgebiets wäre dann gewissermaßen Auflagen unterworfen.

40. Diese Unterscheidung hätte nur einen Sinn, wenn sich die Mitgliedstaaten darauf einigen könnten, an den Außengrenzen eine wie oben beschriebene gemeinsame Regelung einzuführen (Ziff. 32 ff.). In diesem Fall wäre die Folge der Unterscheidung zwischen einer Ausfuhr- und einer Versandgenehmigung, daß der erste Mitgliedstaat für die gemeinsame Ausfuhrregelung "Herkunftsmitgliedstaat" bliebe, obwohl sich der Gegenstand rechtmäßig im Staatsgebiet eines anderen Mitgliedstaats befindet. In der Praxis läßt sich diese Entscheidung relativ schwer vollziehen, weil sie voraussetzt, daß der zweite Mitgliedstaat, in den der Gegenstand vermutlich rechtmäßig versandt wurde, von dem ersten Mitgliedstaat davon unterrichtet wurde, daß dieser sich einer späteren Ausfuhr widersetzt. Der zweite

(1) In diesem Papier wird anstelle von "Ausfuhr" der Begriff "Versand" verwendet, wenn es sich um einen Gegenstand handelt, der sich innerhalb der Gemeinschaft bewegt.

(beziehungsweise dritte oder vierte) Mitgliedstaat wird sich normalerweise als "Herkunftsstaat" für die Ausstellung der Erklärung bei einer möglichen Ausfuhr ansehen, da der Gegenstand rechtmäßig in sein Staatsgebiet gelangt ist.

41. Die Unterscheidung zwischen Ausfuhr- und Versandgenehmigung wirft nicht nur materielle Probleme auf. Es stellt sich insbesondere die Frage, wie lange der erste Mitgliedstaat beanspruchen kann, für die Ausfuhr "Herkunftsmitgliedstaat" zu bleiben (Inwieweit könnte er beispielsweise nach zehn- oder zwanzigjähriger Anwesenheit im Staatsgebiet eines anderen Landes den Schutz des "nationalen" Erbes geltend machen, um sich einer Ausfuhr in ein Drittland zu widersetzen?).

2) Gegenseitige Anerkennung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften

42. Eine weitere mögliche Maßnahme besteht darin, die materielle Möglichkeit, einen Gegenstand am Verlassen des Staatsgebiets zu hindern, durch die Garantie zu ersetzen, daß der Gegenstand zurückgegeben wird, falls das Verlassen des Staatsgebiets unrechtmäßig war.

Dies könnte in Form einer gegenseitigen Anerkennung der in ihren Rechtsvorschriften vorgesehenen Verbote und Beschränkungen durch die Mitgliedstaaten erfolgen, mit der Konsequenz, daß sie ihnen in ihrem Staatsgebiet für nationales Kulturgut Geltung verleihen müßten, das dem kulturellen Erbe der anderen Mitgliedstaaten angehört, und dieses nationale Kulturgut nach einem unrechtmäßigen Versand zurückgeben müßten. Dieser Vorschlag setzt neben einer Einigung über den Grundsatz, die Grenzen und möglichen Bedingungen dieser gegenseitigen Anerkennung (unten Ziff. 43) auch die Formulierung klarer Regeln voraus, auf deren Grundlage sich für einen bestimmten, in der Gemeinschaft befindlichen Gegenstand feststellen läßt, welchem nationalen Erbe er angehört oder angehört hat (unten Ziff. 44-45).

43. Wegen der großen Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften wird die gegenseitige Anerkennung der Verbote eines Versands ohne vorherige Genehmigung nicht problemlos verlaufen: Sie kann zu einer Situation führen, in der sich ein Mitgliedstaat genötigt sieht, einen Gegenstand zu beschlagnahmen und zurückzugeben, der - fänden seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften Anwendung - nicht unter Schutzmaßnahmen gefallen wäre.

Diese gegenseitige Anerkennung dürfte nicht unbegrenzt sein. So können die Rechtsvorschriften anderer Mitgliedstaaten natürlich nur in dem Maße anerkannt werden, wie sie mit den Artikeln 30-36 EWG-Vertrag vereinbar sind. Das System wird nie zu einer Einhaltung von Ausfuhrverboten führen können, die im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht stehen. Soweit der politische Wille vorhanden ist, könnte der Rat die gegenseitige Anerkennung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften noch über Artikel 36 EWG-Vertrag hinaus einschränken, um diese Anerkennung nur für die wichtigsten Gegenstände vorzusehen.

Um den Anspruch auf Herausgabe eines Gegenstands einzuschränken, der das Staatsgebiet unrechtmäßig verlassen hat, könnten außerdem mit der Ausübung dieses Rechtes bestimmte Auflagen verbunden werden, die

dem Land, das den Gegenstand herausgibt, beweisen, daß es sich tatsächlich um einen Gegenstand mit einer gewissen Bedeutung für den Herkunftsmitgliedstaat handelt. (Die Herausgabe könnte beispielsweise von der Verpflichtung abhängig gemacht werden, den Gegenstand in eine der Öffentlichkeit zugänglichen Sammlung aufzunehmen.)

44. Heikler ist die Bestimmung des "Herkunftsmitgliedstaats" eines Gegenstands, der sich irgendwo in der Gemeinschaft befindet, d.h. die Bestimmung des Mitgliedstaats, der gegebenenfalls einen Anspruch auf Rückkehr des Gegenstands in sein Staatsgebiet hätte.

Die einfachste Lösung scheint in der Festsetzung eines Bezugsdatums zu liegen, an dem davon auszugehen ist, daß jeder Gegenstand als "Herkunftsstaat" den Mitgliedstaat hat, in dessen Staatsgebiet er sich zu diesem Zeitpunkt befindet (sofern er nicht beispielsweise für eine Ausstellung ausgeliehen wurde). Für dieses Bezugsdatum könnte beispielsweise der Zeitpunkt des Inkrafttretens der gegenseitigen Anerkennung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zugrunde gelegt werden.

45. In diesem Fall wird der Mitgliedstaat, der die Herausgabe eines nationalen Kulturguts fordert, beweisen müssen, daß sich der Gegenstand an diesem Bezugsdatum in seinem Staatsgebiet befand. Dieser Nachweis kann mit allen möglichen Mitteln erbracht werden, beispielsweise durch Register, Listen oder Kataloge, in denen der Gegenstand aufgeführt ist. Er wird natürlich außerdem nachweisen müssen, daß es sich um einen Gegenstand handelt, der sein Staatsgebiet nicht ohne seine vorherige Genehmigung verlassen durfte, und daß der Gegenstand das Land unrechtmäßig verlassen hat.

Wäre der Gegenstand nach dem Bezugsdatum rechtmäßig in einen anderen Mitgliedstaat versandt worden, so würde letzterer zum "Herkunftsmitgliedstaat". Für den Innergemeinschaftlichen Handel wäre dies aber eher theoretisch, weil Artikel 36 EWG-Vertrag Beschränkungen des Innergemeinschaftlichen Handels von Kulturgütern erst nach langer Anwesenheit im Staatsgebiet erlaubt, eine Situation, die erst spät im 21. Jahrhundert eintreten dürfte.

46. Die gegenseitige Anerkennung der Rechtsvorschriften könnte durch eine Maßnahme auf Gemeinschaftsebene erfolgen.

Die Kommission sollte allerdings mit den Mitgliedstaaten prüfen, in welchem Maße sich das gleiche Ergebnis durch die Ratifizierung der UNESCO-Konvention oder der Konvention des Europarats (vgl. Ziff. 15-16) erreichen ließe. Dieser Wunsch wird übrigens auch in dem "Dokument von Palma" (oben, Ziff. 2) zum Ausdruck gebracht. Bei einem positiven Ergebnis könnte die Kommission eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten richten, die eine und/oder andere Konvention in einem bestimmten Zeitraum und auf der Grundlage einer gemeinsamen Haltung zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

47. Eine solche Maßnahme würde dem möglichen Wunsch einiger Mitgliedstaaten entsprechen, eine Garantie dafür zu erhalten, daß unrechtmäßig aus dem Land ausgeführtes nationales Kulturgut in ihr Staatsgebiet zurückkehrt.

Auf der Hand liegt aber, daß eine solche Maßnahme große Nachteile für die gutgläubigen Erwerber und folglich auch für die Händler - speziell die Antiquitätenhändler - usw. mit sich bringt. Sie werden nämlich jederzeit mit der Herausgabeforderung eines Mitgliedstaats rechnen müssen. Die gutgläubigen Erwerber können besser geschützt werden (vgl. unten 57 ff): Die Lösung liegt darin, den Rechtsgrundsatz der Gutgläubigkeit nicht zu berücksichtigen und den Handel mit Kulturgütern so zu organisieren, daß der Händler dem Erwerber garantieren kann, daß er nicht mit einer Forderung konfrontiert wird. Für diese Garantie bzw. diese Beruhigung des Handels werden allerdings Formalitäten notwendig sein, die dem Erwerber die Gewißheit (und nicht nur den "guten Glauben") geben, daß die Regeln eingehalten wurden; sie werfen aber für den Handel auch Probleme auf. Man muß sich nämlich klar vor Augen halten, daß die fraglichen Verfahren nicht nur auf Kulturgüter Anwendung finden, deren Ausfuhr geplant ist, sondern auch auf solche, die immer im Staatsgebiet eines Mitgliedstaats waren und deren Ausfuhr keineswegs erwogen wird.

3) Ein fakultatives harmonisiertes Dokumentationssystem für Kulturgüter

48. Sollten die Mitgliedstaaten einige der obengenannten Maßnahmen umsetzen wollen, so kann es sinnvoll erscheinen, die nationalen Verfahren derart zu harmonisieren, daß der Beschluß zur Genehmigung des Versands und der Ausfuhr (oder die Feststellung, daß der Versand des betreffenden Kulturguts frei ist, nicht aber die Ausfuhr) in einer für jede Person in der Gemeinschaft klaren Form erfolgt. Dazu ließe sich für jedes Kulturgut die Möglichkeit vorsehen, bei den Behörden eine Akte (mit der Beschreibung und allen weiteren nützlichen Angaben) zu hinterlegen und auf der Grundlage dieser Akte ein Kennblatt zur Identifizierung des Gegenstands zu erstellen, das in allen Mitgliedstaaten einheitlich gestaltet wäre.

49. Hier soll geprüft werden, wie das Kennblattssystem verwendet werden kann, wenn es fakultativ bleibt. Unter Punkt 4 (Ziff. 64 ff.) werden die Konsequenzen einer zwingenden Einführung derartiger Kennblätter für alle oder einen Teil der Kulturgüter untersucht.

Vor Beginn dieser Prüfung ist allerdings festzustellen, daß ein System von Kennblättern, die die Kulturgüter begleiten, nur für Einzelstücke wirklich wirksam und vertrauenswürdig sein kann: Ihre Verwendung für "Serienzeugnisse" wie Bücher, Geldstücke, Briefmarken, Silber, Porzellan usw. ist sehr viel schwieriger.

50. Dieses Kennblatt kann einen vielfältigen Verwendungszweck und eine vielfältige Bedeutung haben. So könnte jede Entscheidung eines Mitgliedstaats, die das betreffende Kulturgut betrifft, in das fragliche Dossier aufgenommen und auf dem Kennblatt vermerkt werden; dies gilt insbesondere für die Versand- und Ausfuhrgenehmigungen oder die Feststellung, daß der betreffende Gegenstand frei versandt oder ausgeführt werden kann, bzw. für die Verweigerung der Ausfuhr aus dem Staatsgebiet.

51. Mit dem Besitz eines derartigen Kennblatts wird der Eigentümer oder jeder spätere Erwerber sich natürlich gegen eine unberechtigte Forderung des Herkunftsstaats verteidigen können. Damit wird auch der Verkauf des Gegenstands an jede Person in der Gemeinschaft unter Bedingungen (Harmonisierung der Form) ermöglicht, die sicherstellen, daß die fragliche Person nicht das Opfer einer Forderung des Herkunftsmitgliedstaats sein wird.

52. Beschränkt sich das Kennblatt aber darauf, so wird es nur dazu dienen, den Handel mit Gegenständen abzusichern, über die ein Beschluß gefaßt wurde (im Falle von Gegenständen, die eine Grenze überschritten haben). Die Situation aller "nationalen" Gegenstände, die in dem Mitgliedstaat verkauft werden, in dem sie hergestellt worden sind, wird damit nicht geregelt. So könnte die Möglichkeit vorgesehen werden, auf dem Kennblatt jedes Gegenstands (unabhängig davon, ob ein Verlassen des Staatsgebiets geplant ist oder nicht) von einer Behörde, dem Inhaber eines unabhängigen öffentlichen Amtes (Notar, Gerichtsvollzieher) oder anderen vertrauenswürdigen Personen (Anwälten) eine Erklärung über die Anwesenheit des Gegenstands im Staatsgebiet eines Mitgliedstaats mindestens seit dem Bezugsdatum abzeichnen zu lassen (oder gegebenenfalls eine Erklärung über seine Anwesenheit im Staatsgebiet eines Mitgliedstaats seit dem Bezugsdatum, seinen rechtmäßigen Versand und seine anschließende Anwesenheit im Staatsgebiet des zweiten Mitgliedstaats).

Der potentielle Erwerber eines von einem Kennblatt mit einer derartigen Erklärung begleiteten Gegenstands könnte sicher sein, daß der Gegenstand, den zu erwerben er beabsichtigt, nicht unrechtmäßig aus einem anderen Mitgliedstaat versandt wurde. Solange der Erwerber den Gegenstand im Staatsgebiet des Mitgliedstaats behält, in dem er ihn erworben hat, kann er sicher sein, daß keine Herausgabe an einen anderen Mitgliedstaat gefordert wird. Will der Erwerber den Gegenstand in einen anderen Mitgliedstaat versenden, so hat er dem Verfahrensweg zu folgen, sofern er nicht später mit einer Herausgabeforderung konfrontiert werden will.

53. Man könnte auch vorsehen, daß jeder Besitzer eines Kulturgutes das Recht hat, zuvor von der Verwaltung den Status des Gegenstands - ausfuhrfähig oder nicht - definieren zu lassen. Damit erhielte man eine Antwort der Verwaltung vor jedem geplanten Versand oder jeder geplanten Ausfuhr. Eine solche Erklärung sollte eine gewisse Zeit lang (bspw. fünf Jahre) gültig sein. Der Vorteil läge darin, daß der Händler zum Zeitpunkt des Verkaufs über einen "freien" Gegenstand verfügen kann: Wie der Erwerber wüßte er, daß das Geschäft auf jeden Fall vorgenommen werden kann. Die Durchführbarkeit dieses Vorschlags zu Beginn seiner Anwendung ist allerdings zweifelhaft, wenn die Zahl der dem Beschluß unterworfenen Gegenstände zu groß sein sollte.

54. Schließlich könnte man bestimmen, daß die Ausstellung des Kennblatts der Garantie gleichkommt, daß es sich nicht um einen gestohlenen Gegenstand handelt. Wenn es eine europäische Kartei der gestohlenen Kunstwerke oder ein von den Versicherungen geschaffenes vergleichbares System gibt, so kann das Kennblatt aufgrund der Hinterlegung des Dossiers erst nach der Prüfung der Frage, ob der Gegenstand nicht gestohlen wurde, ausgefüllt werden. Dieselbe Wirkung könnte erzielt werden - aber dies wäre für den Handel viel kostspieliger -, wenn die Ausstellung des Kennblatts der (vertraglichen) Verpflichtung des Händlers gleichkäme, daß es sich nicht um einen gestohlenen Gegenstand handelt. Der Verkäufer könnte sich dessen vergewissern, indem er von seinem Verkäufer ähnliche Garantien fordert. Sollte sich trotz der Existenz des Kennblatts herausstellen, daß es sich um einen gestohlenen Gegenstand handelt, so könnte der Erwerber gerichtliche Schritte gegen den Verkäufer einleiten.

4) Ein zwingendes Dokumentationssystem für Kulturgüter

55. Die Gemeinschaft könnte auch die Verpflichtung vorsehen, für jedes unter die fragliche Regelung fallende Kulturgut oder für einen Teil davon bei den Behörden ein Dossier zu hinterlegen, von dem ein Auszug - das Kennblatt - den betreffenden Gegenstand schließlich begleiten sollte. Es wurde bereits hervorgehoben, daß eine solche Regelung zweifelsohne für den Kunsthandel kostspielig wäre. Außerdem bestehen Zweifel im Hinblick auf die materielle Möglichkeit, ein solches System zu einem bestimmten Zeitpunkt für alle betroffenen Gegenstände einzuführen: Die Verwaltung würde eine Zeitlang von den hinterlegten Dossiers ertränkt. Allerdings ist bei diesem System nicht notwendigerweise ein Eingreifen der Behörden bei jedem Gegenstand notwendig. Es würde ausreichen, wenn der Eigentümer des Gegenstands zum Bezugsdatum das Dossier hinterlegt und selbst das Kennblatt verfaßt, dessen Übereinstimmung mit der Wirklichkeit (Identität des Gegenstands, Anwesenheit im Staatsgebiet zum Bezugsdatum) von Personen bescheinigt werden könnte, die von den Behörden hierfür anerkannt worden sind (Notare, Gerichtsvollzieher, Museumsdirektoren usw.).

56. Eine zwingende Regelung hätte auch Vorteile. Der Erwerber eines Kulturguts dürfte dessen Status genau kennen und könnte sich nicht geschädigt fühlen, wenn ein Mitgliedstaat später die Rückkehr des Gegenstands in sein Staatsgebiet fordert. Der Erwerber konnte ja dem Kennblatt entnehmen, daß es sich um einen unrechtmäßig in einen anderen Mitgliedstaat versandten Gegenstand handelte, und wird die Gutgläubigkeit nicht geltend machen können, wenn er einen Gegenstand ohne Kennblatt erworben hat.

57. Außerdem würde die Anwendung der gemeinsamen Ausfuhrregelung sehr erleichtert, weil der Eigentümer oder ein Neuerwerber zum Zeitpunkt der geplanten Ausfuhr keine Nachforschungen anstellen müßte (Wo befand sich der Gegenstand zum Bezugsdatum? Wurde er danach rechtmäßig von diesem Mitgliedstaat in einen anderen versandt?), um zu bestimmen, welcher Mitgliedstaat für die Erteilung der Ausfuhrgenehmigung in ein Drittland zuständig ist: Diese Information befindet sich auf dem Kennblatt.

58. Böte der Inhalt eines Kennblatts auch die Gewähr, daß es sich nicht um einen gestohlenen Gegenstand handelt, so könnten die staatlichen Behörden viel leichter gegen die Hehlerei mit gestohlenen Kunstwerken vorgehen, weil die mala-fide-Händler nicht mehr vorgeben könnten, "Ihnen sei nicht bekannt gewesen", daß sie einen gestohlenen Gegenstand erworben hatten.

5) Die Register des nationalen Kulturguts

59. Die obligatorische Dokumentation für Kulturgüter ist ganz offensichtlich die bürokratischste aller genannten Ideen, es handelt sich aber um eine klare Lösung. Gewissermaßen wird damit der Gedanke der Register wieder aufgegriffen. Man kann sich die Frage stellen, ob der Schutz nationalen Kulturguts auf europäischer Ebene durch einzelstaatliche Register nationalen Kulturguts, die gegebenenfalls in einem europäischen Register gesammelt werden, gewährleistet wird. Dies ist im Grunde die ideale theoretische Lösung, aber es muß mit den Mitgliedstaaten sorgfältig geprüft werden, ob - gegebenenfalls mittelfristig - die Einführung eines derartigen europäischen Registers realistisch ist.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Kommission schlägt Leitlinien vor, um im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarkts den Grundsatz des freien Verkehrs von Kulturgütern mit dem des Schutzes "nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert" (Artikel 36 EWG-Vertrag) zu vereinbaren.

Nach 1992:

- werden die Mitgliedstaaten weiterhin die erforderlichen Bestimmungen erlassen können, um den Schutz ihres nationalen Kulturguts zu gewährleisten, wenn diese Bestimmungen nach Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt und mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.
- Andererseits werden die Mitgliedstaaten an den Binnengrenzen keine Kontrollen mehr vornehmen können, um die Wirksamkeit der von ihnen im Rahmen von Artikel 36 EWG-Vertrag erlassenen Bestimmungen sicherzustellen. Deshalb müssen die auf Gemeinschaftsebene möglichen Maßnahmen geprüft werden, um zu erreichen, daß die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen keine dem Schutz des nationalen Kulturguts zuwiderlaufenden Folgen hat.

Die in dieser Mitteilung vorgeschlagenen Leitlinien beinhalten eine Reihe konkreter Maßnahmen (auf nationaler Ebene, Ziff. 29-31, an den Außengrenzen, Ziff. 32-37, und innerhalb der Gemeinschaft, Ziff. 38-59), die im Rahmen des Subsidiaritätsgrundsatzes stehen und die kulturellen Besonderheiten der Mitgliedstaaten berücksichtigen.

Sie gehen im wesentlichen auf zwei Ziele ein:

- Gewährleistung der gegenseitigen Anerkennung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, um sicherzustellen, daß unrechtmäßig aus dem Staatsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachtes nationales Kulturgut nicht in ein Drittland ausgeführt wird;
- Festlegung der Rückkehrmöglichkeit nationalen Kulturguts, das unrechtmäßig aus dem Staatsgebiet verbracht wurde.

16.03.90

Beschluß**des Bundesrates**

zur

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat über den Schutz nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert im Hinblick auf die Beseitigung der Binnengrenzen im Jahre 1992

KOM(89) 594 endg.; Ratsdok. 10331/89

Der Bundesrat hat in seiner 610. Sitzung am 16. März 1990 zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

1. Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, mit den Mitgliedstaaten in einen Dialog über die Problematik eines ausreichenden Schutzes national wertvollen Kulturgutes in einem gemeinsamen Binnenmarkt einzutreten. Der geplante Wegfall der Binnengrenzen und die damit wachsende Bedeutung der Außengrenzen der Gemeinschaft machen eine frühzeitige Überlegung notwendig, welche Möglichkeiten bestehen, national wertvolles Kulturgut vor der Abwanderung zu schützen.
2. Der Bundesrat bedauert, daß die von der Kommission angekündigte Interpretation des Artikels 36 EWG-Vertrag noch nicht vorliegt. Wenn die Kommission auch im Prinzip zugesteht, daß jeder Mitgliedstaat die Begriffe des nationalen Kulturgutes von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert nach eigenen Kriterien

...

bestimmen kann, so beansprucht sie dennoch für die Gemeinschaft eine Zuständigkeit, hier gemeinschaftsweite, restriktive Rahmenbedingungen aufzustellen und die nationalen Kriterien anhand des Gemeinschaftsrechtes zu überprüfen. Für die weiteren Beratungen wäre es notwendig, die Vorstellungen der Kommission im einzelnen prüfen zu können.

3. Soweit die angekündigte Interpretation des Artikels 36 EWG-Vertrag allerdings für die Mitgliedstaaten rechtlich verbindliche Vorgaben zur Anwendung des Artikels 36 EWG-Vertrag enthalten sollte, weist der Bundesrat vorsorglich darauf hin, daß die Gemeinschaft insoweit keine Kompetenz zum Erlaß von Rechtsakten und damit auch nicht zum Erlaß von rechtlich verbindlichen Rahmenvorschriften besitzt.
4. Die von der Kommission vorgestellten denkbaren Verfahren für die Ausfuhr von Kulturgütern in Drittländer und in die übrigen Mitgliedstaaten sind danach zu bewerten, ob der damit verbundene Verwaltungsaufwand nach dem erreichten Ziel gerechtfertigt ist.
5. Der Bundesrat befürwortet deshalb Lösungen, die von Registern oder Verzeichnissen nationalen Kulturgutes ausgehen, die vom Herkunftsland erstellt sind und für alle Mitgliedstaaten verbindlich gelten - sofern die nationalen Register einen noch überschaubaren Umfang nicht übersteigen. Kennblattsysteme mit gesonderten Herkunftsbüchern werden wegen des damit verbundenen übermäßigen Verwaltungsaufwandes abgelehnt.

...

Drucksache 722/89 (Beschluß)

6. Zum Schutz der Kulturgüter vor Abwanderung in Drittländer sollte geprüft werden, ob eine effektivere Kontrolle anhand der Register durch eine Konzentrierung der Ausfuhr auf jeweils nur wenige Orte in jedem Mitgliedstaat möglich ist.
7. Der Bundesrat behält sich vor, seine Stellungnahme im Laufe der weiteren Konkretisierung der Vorstellungen der Gemeinschaft und der anderen Mitgliedstaaten zu ergänzen.