

Erste Bewertung einer Folgenabschätzung der Europäischen Kommission

Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbrachten Kulturgütern

Folgenabschätzung (SWD (2013) 189 final, SWD (2013) 188 final (Zusammenfassung))
zu dem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments
und des Rates über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines
Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern (COM (2013) 311 final) (Neufassung)

• Hintergrund

Dieses Dokument soll als erste Analyse der Stärken und Schwächen der Folgenabschätzung (FA) der Kommission in Bezug auf den oben genannten Vorschlag dienen, der am 30. Mai 2013 eingereicht wurde.

Die zum Zeitpunkt der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen bei der Schaffung des Binnenmarktes erlassene Richtlinie 93/7/EWG¹ hat zum Zweck, den Ländern der Europäischen Union die Rückkehr bestimmter, nach dem 1. Januar 1993 unrechtmäßig verbrachter oder ausgeführter Kulturgüter von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert in ihr Hoheitsgebiet zuzusichern. Als eines der Hauptziele der Richtlinie soll das grundlegende Prinzip des freien Warenverkehrs mit der Notwendigkeit eines wirksamen Schutzes nationaler Kulturgüter in Einklang gebracht werden².

Laut einem Bericht der UNESCO aus dem Jahr 2011 wird der unrechtmäßige Handel mit Kulturgütern auf mindestens 1,5 Mrd. EUR pro Jahr³ beziffert und hat sich gemäß Angabe der UNO zum drittgrößten illegalen Handelszweig nach dem Drogen- und Waffenhandel aufgeschwungen⁴. Wie in der Folgenabschätzung zu lesen ist, betrug die Anzahl der auf Ebene der Europäischen Union verzeichneten Straftaten, die sich gegen das kulturelle Erbe richteten (Diebstähle, illegale Ausgrabungen, unrechtmäßig ausgeführte Güter, etc.) zwischen 2007 und

¹ Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbrachten Kulturgütern. Diese Richtlinie vervollständigt die Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates vom 9. Dezember 1992 über die Ausfuhr von Kulturgütern, welche für die Ausfuhr einiger dieser Güter eine Ausfuhrgenehmigung durch die Mitgliedstaaten vorschreibt.

² Auf internationaler Ebene wird der Schutz von Kulturgütern auch durch die UNESCO-Konvention von 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhinderung der unrechtmäßigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut und die UNIDROIT-Konvention von 1995 über gestohlene und rechtswidrig ausgeführte Kulturgüter sichergestellt. Diese Konventionen sind immer noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden (die UNESCO-Konvention von 22, die UNIDROIT-Konvention von 13 Mitgliedstaaten).

³ Folgenabschätzung, S. 9.

⁴ Gleiches Dokument.

2010 durchschnittlich 8 000 Fälle pro Jahr. Frankreich, Deutschland, Polen und Italien zählen hierbei zu den am stärksten betroffenen Ländern⁵.

Die Richtlinie 93/7/EWG sieht vor, dass die Kommission alle drei Jahre einen auf Grundlage der nationalen Berichte über die Anwendung der Richtlinie erstellten Bewertungsbericht über ihre Anwendung vorlegt. Die Bewertungsberichte für die Richtlinie zeigten deutlich die begrenzte Wirksamkeit dieses Instruments auf: Seit 1993 wurden auf Grundlage der Richtlinie nämlich nur fünfzehn Klagen auf Rückgabe⁶ von den Mitgliedstaaten angestrengt.

Das Europäische Parlament befand bereits 2001 in seiner Entschließung über den ersten Bewertungsbericht zu der Richtlinie, dass die darin enthaltenen Vorschriften Unzulänglichkeiten aufweisen – insbesondere was die Verjährungsfrist von einem Jahr anbelangt – und forderte die Kommission auf, eine Kampagne zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit über die negativen Auswirkungen der illegalen Vermarktung von Kulturgütern durchzuführen und konkrete Vorschläge zur Bekämpfung dieser Art von Handel zu unterbreiten⁷.

Angesichts der Schlussfolgerungen im dritten Bewertungsbericht⁸ unternahm die Kommission Schritte hinsichtlich einer Überarbeitung der Richtlinie. So rief sie im Jahr 2009 die mit der Ermittlung der Hauptschwierigkeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie sowie der Vorlage entsprechender Lösungsvorschläge befasste Arbeitsgruppe „Rückgabe von Kulturgütern“⁹ ins Leben. Die Gruppe wurde innerhalb des Ausschusses für die Ausfuhr und Rückgabe von Kulturgütern geschaffen.

Im Jahr 2011 kam diese zu dem Ergebnis, dass die Richtlinie 93/7/EWG überarbeitet werden sollte, um sie zu einem wirkungsvolleren Instrument für die Rückgabe von als „nationales Kulturgut“ eingestuftem Kulturgütern zu machen, sowie dass sich eine Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit und Abstimmung zwischen den zuständigen Stellen mithilfe von Mechanismen ohne Gesetzescharakter empfehlen würde.

In seinen Schlussfolgerungen zur Prävention und Bekämpfung von Straftaten gegen Kulturgüter vom 13. und 14. Dezember 2011 empfahl der Rat der Europäischen Union seinerseits der Kommission, zur Prävention und Bekämpfung des unrechtmäßigen Handels mit Kulturgütern die Mitgliedstaaten beim wirksamen Schutz von Kulturgütern zu unterstützen und gegebenenfalls ergänzende Maßnahmen zu fördern.

• Sachverhalt

Laut der FA heben die mit der Umsetzung der Richtlinie betrauten nationalen Behörden („die zentralen Stellen“) ungeachtet ihrer Einschätzung, dass dieses Instrument von wesentlicher Bedeutung für die Bewahrung nationaler Kulturgüter ist, seine begrenzte Wirksamkeit im

⁵ Ebenda.

⁶ Folgenabschätzung, S. 11

⁷ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Juni 2001 zu dem Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates über die Ausfuhr von Kulturgütern und der Richtlinie 93/7/EWG des Rates über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern, ABl. C 53 E vom 28. Februar 2002.

⁸ COM (2009) 408 final vom 30. Juli 2009.

⁹ Diese Gruppe setzte sich aus mit der Umsetzung der Richtlinie befassten nationalen Behörden zusammen.

Hinblick auf die Erreichung der Rückgabe von Kulturgütern hervor, die nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder Verwaltungsverfahren im Sinne des Artikels 36 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) als „nationales Kulturgut von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert“ eingestuft wurden¹⁰.

Den Anwendungsberichten zur Richtlinie und den Untersuchungen der Arbeitsgruppe „Rückgabe von Kulturgütern“ zufolge sind die Hauptursachen für die begrenzte Wirksamkeit der Richtlinie zurückzuführen auf¹¹:

1. die Voraussetzungen, die als „nationales Kulturgut“ eingestufte Kulturgüter für eine Rückgabe erfüllen müssen, d. h. die Tatsache, dass sie einer der im Anhang aufgeführten gemeinsamen Kategorien angehören und in bestimmte Wert- oder Altersgruppen fallen müssen;
2. 2. die als zu kurz angesehene Frist zur Einreichung einer Klage auf Rückgabe; zudem halten die zentralen Stellen die Frist von zwei Monaten für unzureichend, die dem ersuchenden Mitgliedstaat eingeräumt wird, um nachzuprüfen, ob das in einem anderen Mitgliedstaat wiedergefundene Gut tatsächlich ein Kulturgut darstellt, das unrechtmäßig aus seinem Hoheitsgebiet verbracht wurde.
3. 3. die Kosten für die Entschädigung des Eigentümers. Die Richtlinie sieht vor, dass das Gericht im Fall einer Anordnung der Rückgabe dem Eigentümer in der Höhe, die es im jeweiligen Fall als angemessen erachtet, eine Entschädigung gewährt, sofern es davon überzeugt ist, dass der Eigentümer beim Erwerb mit der erforderlichen Sorgfalt vorgegangen ist. Der Begriff der erforderlichen Sorgfalt beim Erwerb des Gutes wird in der Richtlinie nicht definiert.

In der FA wird darauf hingewiesen, dass in einigen nationalen Rechtsvorschriften statt des Begriffs der erforderlichen Sorgfalt vielmehr das Konzept von Treu und Glauben geläufig ist und manche Mitgliedstaaten daher bei der Umsetzung der Richtlinie den Ausdruck von „Treu und Glauben“ anstelle des Begriffs der „erforderlichen Sorgfalt“ als Voraussetzung für die Entschädigung des Eigentümers verwendet haben. Allerdings weist die Kommission weder darauf hin, ob und inwiefern dieser Umstand in der Praxis zu Problemen führt, noch erläutert sie die Unterschiede zwischen diesen beiden Begriffen und deren Implikationen¹².

Eine zweite Schwierigkeit, die von den zentralen Stellen im Zusammenhang mit der Entschädigung des Eigentümers genannt wird, besteht darin, dass die Richtlinie bezüglich der Beweislast der erforderlichen Sorgfalt auf die nationalen Rechtsvorschriften des ersuchten Mitgliedstaats verweist, was ihrer Ansicht nach zu unterschiedlichen Entscheidungen über die Gewährung von Entschädigungen in ähnlich gelagerten Umständen führen kann. Die zentralen Stellen kritisieren den Umstand, dass manchen Eigentümern, die bösgläubig gehandelt haben und/oder nicht die erforderliche Sorgfalt nachweisen müssen, auf diese Weise Entschädigungen gewährt werden.

¹⁰ Folgenabschätzung, S. 10.

¹¹ Folgenabschätzung, S. 12.

¹² Die Folgenabschätzung beschränkt sich hier auf den Verweis auf die Studie über die Prävention und Bekämpfung des unrechtmäßigen Handels mit Kulturgütern in der EU, Centre d'Études sur la Coopération Juridique Internationale, 2011.

Die Kommission weist darauf hin, dass es die Mitgliedstaaten aufgrund der vorstehenden, seitens der Richtlinie auferlegten einschränkenden Voraussetzungen vorziehen – sofern diese Möglichkeit besteht –, eine Rückgabe mit Hilfe der UNESCO- und UNIDROIT-Konventionen einzufordern, deren Anwendungsfeld weiter gefasst als das der Richtlinie ist, da hier keine Einordnung der Güter in „nationale Kulturgüter“ gefordert wird und keine Einteilung in Wertgruppen erfolgt.

In dieser Hinsicht wirken die von der Kommission zum Inhalt der vorgenannten Konventionen und deren Abstimmung mit der Richtlinie vorgebrachten Erklärungen recht lakonisch. Vor allem liefert die Kommission weder eine Erklärung dafür, dass die Richtlinie nicht von Anfang an mit den Bestimmungen der UNESCO-Konvention von 1970 in Einklang gebracht wurde, noch zeigt sie auf, warum manche Mitgliedstaaten die UNESCO- und UNIDROIT-Konventionen immer noch nicht ratifiziert und umgesetzt haben.

• Ziele des Legislativvorschlags

Allgemein soll mit dieser Initiative ein Beitrag zum Schutz der Kulturgüter im Binnenmarkt geleistet werden. Dieses Ziel entspricht den Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union vom 13. und 14. Dezember 2011 zur Prävention und Bekämpfung von Straftaten gegen Kulturgüter. Der vorrangige Zweck des Vorschlags besteht darin, es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, die Rückgabe von als „nationales Kulturgut“ eingestuften Kulturgütern, die seit 1993 unrechtmäßig aus ihrem Hoheitsgebiet verbracht wurden, zu erreichen. Hieraus ergeben sich dann die beiden operativen Ziele einer Erhöhung der Zahl der Rückgaben von als „nationales Kulturgut“ eingestuften Kulturgütern und einer Senkung der entsprechenden Rückgabekosten.

• Umfang der erwogenen Optionen

In der FA werden vier Strategieoptionen untersucht. Es erfolgt ein Hinweis darauf, dass in der Anfangsphase der Analyse bereits eine gewisse Anzahl von Optionen aus Gründen der Wirksamkeit und Umsetzbarkeit aussortiert wurde, eine entsprechende Aufstellung findet sich in Anhang 7. Dabei handelt es sich um Optionen im Zusammenhang mit i) einer Ratifizierung der UNESCO- und UNIDROIT-Konventionen durch die Union; ii) der Festlegung einer Strategie der Union mit dem Ziel einer Ratifizierung der UNIDROIT-Konvention durch alle Mitgliedstaaten; iii) dem Ablösen der Richtlinie 93/7/EWG durch eine Verordnung und iv) dem Verzicht auf Maßnahmen seitens der Union im Wege einer Aufhebung der Richtlinie 93/7/EWG.

Folgende vier Szenarien werden untersucht¹³:

Option 1: „Status quo“ (Ausgangsszenario): Die Richtlinie 93/7/EWG bleibt unverändert. Nach Ansicht der Kommission wird eine Entscheidung, die Richtlinie so zu belassen, wie sie ist, nicht zur Beseitigung der Gründe führen, welche eine Erlangung der Rückgabe von als nationale Kulturgüter eingestuften Gütern erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen, und auch nicht den Forderungen der zentralen Stellen hinsichtlich einer Verbesserung der Wirksamkeit der Richtlinie nachkommen.

¹³ Folgenabschätzung, S. 20-33.

Option 2: Verstärkte Nutzung der gemeinsamen Instrumente durch die zentralen Stellen:

Hier geht es um eine Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit und der Abstimmung zwischen den zentralen Stellen durch die Verwendung des vorhandenen IT-Tools IMI („Binnenmarktinformationssystem“). Der Einsatz des IMI-Systems würde die Entwicklung eines auf die Erfordernisse der Richtlinie abgestimmten Ad-hoc-Moduls erfordern. Nach Ansicht der Kommission würde ein derartiges IT-Tool die Anwendung der Richtlinie vereinfachen und sich positiv auf die Anzahl insbesondere der auf gutlichem Wege erzielten Rückgaben auswirken. Allerdings würde eine bessere Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den zentralen Stellen laut der FA keine Abhilfe bei den Hauptgründen für die begrenzte Wirksamkeit der Richtlinie schaffen, vor allem was ihren Anwendungsbereich und die kurze Frist für Rückgabeklagen anbelangt.

Option 3: Überarbeitung der Richtlinie 93/7/EWG: Die Richtlinie wird mit der Zielsetzung überarbeitet,

- a) ihren Anwendungsbereich auf alle von den Mitgliedstaaten als „nationales Kulturgut“ eingestufte Kulturgüter zu erweitern – hierzu würden die Wert- oder Altersgrenzen sowie die im Anhang der Richtlinie aufgeführten gemeinsamen Kategorien von Gütern abgeschafft werden;
- b) die Fristen für die Einreichung einer Klage auf Rückgabe und für die Überprüfung, ob das wiedergefundene Gut ein Kulturgut ist, zu verlängern;
- c) die Voraussetzungen für die Entschädigung des Eigentümers anzugleichen – in der Richtlinie würden einheitliche Kriterien für das Verständnis der „erforderlichen Sorgfalt“ angegeben werden und der Eigentümer müsste nachweisen, dass er beim Erwerb des Kulturguts die gebotene Sorgfalt walten ließ.

Nach Ansicht der Kommission hätten diese Änderungen positive Auswirkungen auf die Anzahl von Rückgabeklagen, die erfolgreich angestrengt werden könnten, und würden zu einer Verringerung der Kosten für Rückgabeklagen beitragen. Die Verpflichtung des Eigentümers zum Nachweis, dass er bei dem Erwerb des Gutes mit der erforderlichen Sorgfalt vorgegangen ist, würde die Akteure des Kunstmarktes dazu veranlassen, die erforderlichen Überprüfungen hinsichtlich der Herkunft eines Gutes vorzunehmen, was einen abschreckenden Faktor für den Handel mit Objekten zweifelhafter Herkunft darstellen würde.

In der FA spricht sich nur eine Minderheit der Mitglieder im Rahmen der Untersuchungen der Arbeitsgruppe „Rückgabe von Kulturgütern“ für die Einarbeitung der Festlegung, dass dem Eigentümer den Nachweis der erforderlichen Sorgfalt obliegt, in die Richtlinie aus.¹⁴

Option 4: Aufforderung der Mitgliedstaaten, die UNESCO-Konvention über Kulturgüter von 1970 zu ratifizieren und umzusetzen:

Die Richtlinie bliebe unverändert, allerdings würde die Kommission eine Aufklärungs- und Sensibilisierungskampagne mit Ziel starten, die Ratifizierung und Umsetzung der Konvention durch alle Mitgliedstaaten zu fördern. Dies würde zwar zu einer höheren Anzahl von Rückgaben führen, aber nicht alle diesbezüglichen Probleme lösen, da die Konvention es den Vertragsstaaten nur insofern erlauben würde, rechtswidrig aus ihrem Hoheitsgebiet ausgeführte Objekte wiederzuerlangen, als dies mit den Rechtsvorschriften des Staates vereinbar wäre, in dem sich das Gut befindet. Im Übrigen sieht die Kommission angesichts der Tatsache, dass die Ratifizierung und Umsetzung der Konvention vom Willen der einzelnen Staaten abhängen würde, die Kosten für die Umsetzung dieser Option im Vergleich zu den damit verbundenen Ungewissheiten als zu hoch an.

¹⁴ Folgenabschätzung, S. 31.

In der FA wird der Ansatz, der sich aus einer Kombination der Optionen 2 und 3 ergibt, befürwortet.

Zu vermerken ist, dass die Probleme bei der Zusammenarbeit und der Abstimmung, bei denen Option 2 Abhilfe schaffen soll, nicht im einleitenden Abschnitt der FA zur Ausführung des Sachverhalts erwähnt werden. Weiterhin ist nicht klar, wie die beiden Optionen zur Erreichung des Ziels einer Senkung der Rückgabekosten beitragen würden.

• **Umfang der Folgenabschätzung**

Die Optionen werden hauptsächlich in qualitativer Hinsicht analysiert, wobei die Kommission darauf hinweist, dass eine Quantifizierung der möglichen wirtschaftlichen Folgen der in Betracht gezogenen Optionen schwierig ist.

Nach Darstellung der Kommission wirkt sich im Prinzip keine der Optionen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Umwelt, die Wettbewerbsfähigkeit oder die Charta der Grundrechte aus¹⁵, allerdings ergeben sich Folgen für die Bewahrung des nationalen kulturellen Erbes.

Die Optionen werden bezüglich ihrer Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz im Hinblick auf die verfolgten operativen Ziele, nämlich eine Erhöhung der Anzahl von Rückgaben sowie eine Verringerung der diesbezüglichen Kosten, miteinander verglichen.

Die FA beinhaltet eine Bewertung der Kosten jeder einzelnen Option, insbesondere des mit der Ausarbeitung eines Berichts über die Anwendung der Richtlinie in einem Turnus von drei Jahren verbundenen Verwaltungsaufwands (in Anhang 8 finden sich ergänzende Informationen zu dieser Analyse). Laut Angabe der Kommission bedeutet der Vorschlag keinen neuen Verwaltungsaufwand für die Verwaltungen, sondern würde vielmehr zu einem Abbau in diesem Bereich führen:

Im Fall von Option 1 (Ausgangsszenario: Status quo) legt die Kommission dar, dass sich die mit der Anwendung der Richtlinie verbundenen operativen Kosten auf Grundlage der von den zentralen Stellen erhaltenen Informationen auf ungefähr 7 000 EUR pro Jahr und Mitgliedstaat belaufen, beziehungsweise den Kosten für drei Mitarbeiter entsprechen, oder sich ferner nach der Anzahl der Arbeitstage (einen halben bis fünf Arbeitstage pro Klage) bemessen lassen würden¹⁶. Nach dem EU-Standardkostenmodell schätzt die Kommission den mit der Erstellung des Berichts über die Anwendung der Richtlinie verbundenen Verwaltungsaufwand auf 55 000 EUR alle drei Jahre, dies ergibt einen jährlichen Verwaltungsaufwand von etwas mehr als 18 000 EUR¹⁷ pro Mitgliedstaat. Über die Art und Weise, wie die Kommission zu dieser Zahl gelangt ist, werden in der FA überhaupt keine Angaben gemacht. Eine Tabelle mit den nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselten Kosten findet sich in Anhang 8, allerdings werden keine weiteren Erläuterungen dazu geliefert.

Was Option 2 anbelangt, weist die Kommission darauf hin, dass die Kosten in Verbindung mit der Entwicklung eines Ad-hoc-Moduls sowie mit dem Betrieb und der Wartung des IMI-

¹⁵ Folgenabschätzung, S. 22.

¹⁶ Folgenabschätzung, S. 23.

¹⁷ Folgenabschätzung, Anhang 8, S. 133-134. Die Kommission stellt ohne weitere Erklärung fest, dass der für die Erstellung des besagten nationalen Berichts erforderliche Zeitaufwand auf ungefähr 80, von mehreren nationalen Beamten geleistete Arbeitsstunden geschätzt wird.

Systems aus Mitteln des Haushalts der Union bestritten werden würden. Eine Quantifizierung bleibt hier allerdings aus.

Die Kosten für die Arbeit mit dem IMI-System (einschließlich für Personal, Schulungsmaßnahmen, Werbung und technische Unterstützung, sowie Verwaltung des Systems auf nationaler Ebene) sind von den Mitgliedstaaten zu tragen. Da es bereits in allen Mitgliedstaaten einen nationalen IMI-Koordinator sowie nationale Helpdesks zur technischen Unterstützung gibt, geht die Kommission davon aus, dass die von den Mitgliedstaaten zu tragenden operativen Kosten nicht wesentlich ansteigen sollten.

In der FA wird darauf hingewiesen, dass diese Option dank einer müheloserer Erhebung der für die Erstellung der Berichte über die Anwendung der Richtlinie erforderlichen Daten durch das IMI-System zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwands um 50 % beitragen würde: Der Verwaltungsaufwand könnte auf 27 500 EUR alle drei Jahre, beziehungsweise eine jährliche Belastung von ungefähr 9 000 EUR (gegenüber 18 000 im Ausgangsszenario) verringert werden. Allerdings wird nicht erklärt, wie diese Zahlen berechnet worden sind.

Hinsichtlich der Option 3 führt die Kommission aus, dass die Kosten für die Umsetzung dieser Option dem Aufwand für die Umsetzung der neuen Richtlinie in nationales Recht entsprechen würden. Wie in der FA dargelegt wird, sollte die Option den Mitgliedstaaten keine zusätzlichen operativen Kosten im Vergleich zu der jetzigen Situation auferlegen, wobei die Kommission davon ausgeht, dass der erwartete Anstieg bei den Rückgabeklagen künftig auch weiter von den gleichen Planstellen in den Mitgliedstaaten bearbeitet werden könnte. Die dieser Annahme zugrunde liegende Argumentation wird hier nicht erläutert.

Was den Verwaltungsaufwand angeht, würde die Verlängerung des Berichtsturnus über die Anwendung der Richtlinie auf fünf Jahre den Verwaltungsaufwand um ungefähr 7 000 EUR jährlich, also auf 11 000 EUR pro Jahr gegenüber 18 000 EUR laut dem Ausgangsszenario verringern.

Im Zusammenhang mit Option 4 schließlich betragen die Mindestkosten für eine Kampagne zur Sensibilisierung und Aufklärung in allen Mitgliedstaaten laut der FA zwischen 500 000 EUR bis 1 Mio. EUR. Der Verwaltungsaufwand bliebe der gleiche wie im Ausgangsszenario.

Nach Aussage der Kommission würde die vorgeschlagene Kombination der Optionen 2 und 3 den Verwaltungsaufwand auf jährlich 5 500 EUR reduzieren. Die operativen Kosten hingegen dürften dabei nicht merklich ansteigen¹⁸. Allerdings sind die hierzu gelieferten Erklärungen ziemlich vage.

Festzustellen ist, dass in der FA keine möglichen negativen Auswirkungen im Zusammenhang mit der Streichung des Anhangs der Richtlinie genannt werden. Auch wird nicht erwähnt, ob manche Staaten stärker als andere von den vorgeschlagenen Maßnahmen betroffen sein werden. Darüber hinaus beinhaltet die FA in Bezug auf die Frage der Verpflichtung für den Eigentümer, nachzuweisen, dass er bei dem Erwerb des Gutes mit der erforderlichen Sorgfalt vorgegangen ist, keine Erörterung der zumindest seitens der Kommission anerkannten Schwierigkeit für die Akteure des Kunstmarktes, Zugang zu den Datenbanken über gestohlene und/oder rechtswidrig ausgeführte Güter zu erhalten¹⁹.

¹⁸ Folgenabschätzung, S. 37.

¹⁹ Folgenabschätzung, S. 31.

- **Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag gründet sich auf Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), nach Maßgabe dessen die Union Maßnahmen erlassen kann, 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 Kommission erinnert daran, dass die Union nach dem Subsidiaritätsprinzip nicht dafür zuständig ist, die nationalen Kulturgüter zu definieren oder festzulegen, welche nationalen Gerichte für Rückgabeklagen zuständig sind.

Sie erläutert, dass die Union aufgrund des grenzüberschreitenden Aspekts der unrechtmäßigen Ausfuhr von Kulturgütern eher in der Lage ist, hier tätig zu werden und die Rückgabe unrechtmäßig verbrachter Kulturgüter zu ermöglichen, die sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats befinden. Sie weist nachdrücklich darauf hin, dass das Handeln der Union gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht über das für die Erreichung der gesetzten Ziele erforderliche Maß hinausgehen darf und sie aus diesem Grund nicht auf das ausschließliche Vorrecht der Mitgliedstaaten, eine Rückgabeklage zu erheben, oder im Hinblick auf die Kosten der Rückgabeverfahren Einfluss nehmen wird.

- **Auswirkungen auf den Haushalt oder die öffentlichen Finanzen**

Der Vorschlag erfordert Verwaltungsausgaben. Die Auswirkungen auf den Haushalt der Europäischen Union werden für den Zeitraum 2015-2019 auf 1,25 Mio. EUR geschätzt.

- **KMU-Test und Verträglichkeit mit der Wettbewerbsfähigkeit**

Die Folgenabschätzung begnügt sich mit dem Hinweis auf die Tatsache, dass Option 3 Auswirkungen auf bestimmte Akteure des Kunstmarkts, wie etwa Antiquitätenhändler oder Auktionshäuser, haben könnte, die mehrheitlich kleine und mittlere Unternehmen sind²⁰. Eine weiterführende Erörterung dieses Aspekts zu einem späteren Zeitpunkt bleibt aus.

- **Vereinfachung und andere regulatorische Auswirkungen**

Dieser Vorschlag stellt eine Neufassung der Richtlinie 93/7/EWG in der Fassung der Richtlinien 96/100/EG und 2001/38/EG dar. Mit ihm wird das geltende Recht vereinfacht, und die Richtlinien 93/7/EWG, 96/100/EG und 2001/38/EG werden aufgehoben.

- **Qualität der Daten, Untersuchungen und Analysen**

Die Analyse basiert auf den von den Mitgliedstaaten vorgelegten Studien, Berichten und sonstigen Informationen. Sie stützt sich vor allem auf die Untersuchungen der Arbeitsgruppe „Rückgabe von Kulturgütern“, welche in das „Information on the definition of national treasures possessing artistic, historic or archaeological value [in the Member States]“ (Angaben zur Definition nationaler Kulturgüter von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert [in den Mitgliedstaaten]) betitelte Schriftstück mündeten, das in Anhang 2 der FA zu finden ist, sowie auf die Anwendungsberichte der einzelnen Länder.

Zu den anderen aufgeführten Dokumenten zählen ein nur für den Dienstgebrauch bestimmtes Arbeitsdokument des Rates der Europäischen Union von Oktober 2011 mit dem Titel „Analysis of the scale of the crime threat against cultural property in the Member States and the selected

²⁰ Folgenabschätzung, S. 22.

countries of Eastern Partnership“ (Analyse des Ausmaßes der Bedrohungslage durch Straftaten gegen das Kulturgut in den Mitgliedstaaten und ausgewählten Ländern der Östlichen Partnerschaft) sowie die im Auftrag der Kommission erstellte Studie über die Prävention und die Bekämpfung des unrechtmäßigen Handels mit Kulturgütern in der Union. Diese im Dezember 2011 vorgestellte Studie enthielt eine Reihe von Handlungsempfehlungen gegen diesen Handel. Obwohl in der FA mehrmals auf die Studie hingewiesen wird, bleibt völlig unklar, ob die in Betracht gezogenen Optionen auch den besagten Empfehlungen entsprechen. Genauere Angaben zu der Rolle dieser Studie im Zusammenhang mit der Ausarbeitung der FA wären hier wünschenswert gewesen.

Die Folgenabschätzung scheint insgesamt ausführlich dokumentiert zu sein und beinhaltet mehrere erläuternde Anhänge. Allerdings ist die Berechnung des Verwaltungsaufwands in keiner Weise nachvollziehbar und manche Fragen hätten eine tiefergehende Betrachtung verdient, wie zum Beispiel die mit der Streichung des Anhangs der Richtlinie verbundenen möglichen Risiken, die Art und Weise, in der die in Betracht gezogenen Optionen in der Praxis zu einer Verringerung der Rückgabekosten führen werden, oder auch die Schwierigkeiten für den Eigentümer des Gutes, nachzuweisen, dass er die erforderliche Sorgfalt hat walten lassen.

• **Konsultation der Interessenträger**

Zwischen dem 30. November 2011 und dem 5. März 2012 führte die Kommission eine öffentliche Konsultation über eine mögliche Überarbeitung der Richtlinie 93/7/EWG per Internet durch. Diese Konsultation erfolgte auf Grundlage von zwei Fragebögen, wobei der eine an die im Bereich der Kulturgüter arbeitenden Behörden und Körperschaften des öffentlichen Rechts gerichtet und der andere für die betroffenen Bürger und Wirtschaftsakteure bestimmt war.

Als Reaktion auf die öffentliche Konsultation gingen 142 Antworten ein, davon 24 von öffentlichen Einrichtungen (16 öffentliche Verwaltungen und acht öffentliche Stellen) und 118 aus der Privatwirtschaft (77 Bürger und 41 Unternehmen im Privatsektor). Die Antworten der Behörden und öffentlichen Stellen kamen aus zwölf Mitgliedstaaten, ein Großteil davon aus Deutschland. Eine ausführliche Synthese der Antworten ist in Anhang 1 beigefügt. Laut Aussage der Kommission sind die Ergebnisse zwar statistisch gesehen nicht repräsentativ, liefern jedoch einen für die Analyse der Probleme und den Vergleich der Optionen nützlichen Hinweis²¹.

Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zeigen einen deutlichen Unterschied zwischen den seitens des öffentlichen und des privaten Sektors vertretenen Ansichten: Die Mehrheit der Teilnehmer (66,1 % im privaten Sektor und 54,2 % im öffentlichen Sektor) schätzt die Funktionsweise der Richtlinie 93/7/EWG als angemessen oder durchweg angemessen ein. Was die Wirksamkeit der Bestimmungen der Richtlinie angeht, steht allerdings im privaten Sektor eine Mehrheit (61,0 %) – gegenüber 20,8 % im öffentlichen Sektor – hinter der Aussage, dass die Richtlinie den Bedürfnissen der Mitgliedstaaten voll und ganz entspricht.

Ein Großteil der Bürger und Unternehmen im Privatsektor sieht es als nicht erforderlich an, die eine oder andere der in dem Fragebogen angesprochenen Optionen aufzugreifen, um die Rückgabe der Kulturgüter sicherzustellen, wohingegen eine Mehrheit der Teilnehmer aus dem öffentlichen Sektor Maßnahmen zur Verbesserung der Richtlinie befürwortet. 62,5 % aus dem

²¹ Folgenabschätzung, S. 41.

öffentlichen Sektor halten die bestehenden Rechtsvorschriften in der Union im Hinblick auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei dem Schutz ihrer Kulturgüter für unzureichend.

Die Ansichten der betroffenen Parteien fanden ihren Niederschlag in dem gesamten Bericht.

- **Monitoring und Bewertung**

Die Kommission führt eine Überprüfung der Konformität der nationalen Umsetzungsmaßnahmen durch. Dieses Monitoring wird durch einen nach den ersten fünf Anwendungsjahren erstellten Bewertungsbericht über die Anwendung der Richtlinie ergänzt. Letzterer wird auf Grundlage der alle fünf Jahre fälligen Anwendungsberichte der Mitgliedstaaten erstellt. Darüber hinaus sieht die Kommission eine Reihe von Indikatoren vor, um Erkenntnisse zur Wirksamkeit der überarbeiteten Richtlinie zu gewinnen.

- **Der Ausschuss für Folgenabschätzung der Kommission**

Der Ausschuss für Folgenabschätzung nahm am 19. September 2012 zu dem Entwurf der Folgenabschätzung Stellung. Er verfasste eine Reihe von Empfehlungen, die mehrheitlich in die endgültige Fassung der Folgenabschätzung eingearbeitet wurden. Trotzdem drängt sich der Eindruck auf, dass die GD ENTR den Empfehlungen dahingehend nicht nachgekommen ist, genauere Erläuterungen zu der Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten die Bestimmungen der Richtlinie umgesetzt haben und auslegen, und welche Folgen sich aus den möglichen Unterschieden auf ihre Wirksamkeit ergeben, sowie über die Gründe für die Nichtratifizierung der UNESCO- und UNIDROIT-Konventionen zu liefern. Darüber hinaus hat es die GD ENTR entgegen des Ersuchens des Ausschusses für Folgenabschätzung versäumt, die Auswirkungen der Vorschläge auf die KMU zu untersuchen und sie hat nicht angegeben, ob manche Mitgliedstaaten stärker als andere betroffen sein würden.

- **Kohärenz zwischen dem Legislativvorschlag und der Folgenabschätzung**

Es besteht offenbar Kohärenz zwischen dem Legislativvorschlag und der FA. Festzustellen ist, dass die in dem Legislativvorschlag vorgesehene Dreijahresfrist für die Einreichung einer Klage auf Rückgabe (gegenüber derzeit einem Jahr) und die Fünfmonatsfrist (gegenüber derzeit zwei Monaten) zur Überprüfung, ob der aufgefundene Gegenstand ein Kulturgut darstellt, in der FA nicht erörtert wurden. In der FA wird lediglich darauf hingewiesen, dass die Frist von fünf Monaten von den zentralen Stellen vorgeschlagen wurde²².

²² Folgenabschätzung, S. 29.

Verfasserin: Alexia Maniaki-Griva

Referat Ex-ante-Folgenabschätzungen

Direktion für Folgenabschätzung und Europäischen Mehrwert
Generaldirektion Wissenschaftlicher Dienst (DG EPRS)
Europäisches Parlament

Dieses Themenpapier, das vom Referat Ex-ante-Folgenabschätzung für den Ausschuss des Europäischen Parlaments für Kultur und Bildung (CULT) erstellt wurde, analysiert, ob die in den eigenen Leitlinien der Kommission zur Folgenabschätzung festgelegten wichtigsten Kriterien sowie die vom Parlament in seinem Handbuch zur Folgenabschätzung identifizierten zusätzlichen Faktoren durch die Folgenabschätzung erfüllt werden. Es versucht nicht, sich mit dem Inhalt des Vorschlags zu befassen. Die Folgenabschätzung wird zur Bereitstellung allgemeiner Informationen und von Hintergrundinformation erstellt, um die jeweiligen Parlamentsausschüsse und Abgeordneten umfassender bei ihrer Arbeit zu unterstützen.

Dieses Dokument ist auch im Internet verfügbar:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/studies.html>

Wenn Sie sich an das Referat Folgenabschätzung wenden möchten, schicken Sie eine E-Mail an: impa-secretariat@ep.europa.eu.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung – außer zu -kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe ist gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

Redaktionsschluss: Dezember 2013
Brüssel © Europäische Union, 2013.

ISBN: 978-92-823-4904-5
DOI: 10.2861/39069
Katalognummer: BA-03-13-610-DE-N