



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.12.2022
COM(2022) 800 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

EU-Aktionsplan zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern

1. Einführung

Der illegale Handel mit Kulturgütern ist für die organisierte Kriminalität und bisweilen auch für Konfliktparteien und Terroristen ein lukratives Geschäft¹. Dies liegt in erster Linie am geringen Aufdeckungsrisiko, an potenziell hohen Gewinnspannen und an der attraktiven Größe der legalen² und illegalen Märkte mit einer stabilen und wachsenden weltweiten Nachfrage von Sammlern, Investoren und Museen³.

Interpol zufolge wurden 2020 weltweit mehr als 850 000 Kunstgegenstände beschlagnahmt, mehr als die Hälfte davon in Europa⁴. Seit 2016 wurden im Rahmen der jährlichen weltweiten Operation Pandora 407 Festnahmen vorgenommen und 147 050 Kulturgüter sichergestellt⁵. Diese Zahlen täuschen jedoch über ein weiter reichendes Problem hinweg: Da zahlreiche Fälle unentdeckt bleiben, ist von einem weitaus größeren Ausmaß des illegalen Handels mit Kulturgütern auszugehen⁶.

Kulturgüter sind oft von wesentlicher kultureller, künstlerischer, historischer und wissenschaftlicher Bedeutung. Deshalb kann der **illegalen Handel mit Kulturgut verheerende und irreparable Auswirkungen auf das kulturelle Erbe in und außerhalb der EU haben**. Er zerstört Teile unseres kollektiven Gedächtnisses und beraubt die Menschheit ihrer historischen Zeugnisse. Krisen- und Konfliktgebiete sind besonders gefährdet. Dies trifft beispielsweise auf den Nahen und Mittleren Osten zu (Syrien, Irak oder Libyen), und in jüngster Zeit auch auf die Ukraine.

Wie in der EU-Strategie für eine Sicherheitsunion 2020–2025⁷ und in der EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021–2025⁸ dargelegt, erfordert diese komplexe und grundsätzlich internationale Kriminalitätsform eine **maßgeschneiderte Antwort auf EU-Ebene**. Deshalb legt die Kommission einen **Aktionsplan** vor, um das Potenzial bestehender EU-

¹ Siehe u. a. die Resolutionen 2199 (2015), 2253 (2015), 2322 (2016), 2347 (2017), 2462 (2019) und 2617 (2021) des VN-Sicherheitsrates und die Erklärung von Rom der G20-Kulturminister vom 30. Juli 2021.

² 2021 wurde der Wert des „legalen“ Kunst- und Antiquitätenmarkts weltweit auf 65. Mrd. US-Dollar geschätzt, was einem Anstieg um 29 % gegenüber 2020 entspricht und über dem Vor-Pandemie-Niveau liegt. Siehe Clare McAndrew, „The Art Market 2022 – An Art Basel & UBS Report“.

³ Vgl. Europol, Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität 2021.

⁴ Interpol, „Assessing Crimes Against Cultural Property 2020“, Bericht.

⁵ Teil einer Operation der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT). Siehe <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/total-of-52-arrests-in-operation-across-28-countries-targeting-trafficking-in-cultural-goods>.

⁶ Siehe Europäische Kommission „Illicit trade in cultural goods in Europe - Characteristics, criminal justice responses and an analysis of the applicability of technologies in the combat against the trade“, Abschlussbericht, 2019, S. 81, 159 und 160.

⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäischen Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: EU-Strategie für eine Sicherheitsunion, COM(2020) 605 final.

⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäischen 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.

Maßnahmen zu maximieren, Bereiche zu ermitteln, in denen weitere Anstrengungen erforderlich sind, und Wege zur Bewältigung der verbleibenden Herausforderungen aufzuzeigen.

2. Ein komplexes Phänomen, das eine maßgeschneiderte Antwort erfordert

Die drei wichtigsten illegalen Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Schwarzhandel mit Kulturgütern sind 1) Diebstahl und Raub, 2) Plünderung (unrechtmäßige Entnahme antiker Gegenstände aus archäologischen Stätten, Gebäuden oder von Denkmälern⁹) und 3) Fälschung von Kulturgütern. Weitere Straftaten in diesem Zusammenhang sind u. a. Betrug, Verkauf gestohlerer Güter (Hehlerei), Schmuggel und Korruption. Über den illegalen Handel hinaus können Kriminelle auch legal erworbene Kulturgüter zum Zwecke der Geldwäsche, der Umgehung von Sanktionen¹⁰, der Steuerhinterziehung oder der Terrorismusfinanzierung missbrauchen.

Straftaten im Zusammenhang mit Kulturgütern weisen besondere Merkmale auf, die sie von anderen illegalen Aktivitäten unterscheiden. Erstens sind die Identität, Echtheit, Herkunft¹¹, Provenienz¹² und der Rechtsstatus eines Kulturgegenstands selten sofort ersichtlich. Ihre Ermittlung erfordert oft spezielles Fachwissen. Zweitens sind öffentliche und private Sammlungen, Denkmäler und Ausgrabungsstätten anfällig für Diebstahl und Plünderung, insbesondere in Konflikt- und Krisensituationen. Darüber hinaus sind illegal gehandelte nicht registrierte Kulturgüter, insbesondere aus Ausgrabungsstätten oder nicht katalogisierten Sammlungen, schwer zu erkennen und zu verfolgen. Drittens weist der Markt für Kulturgüter gewisse Schwachstellen auf, die den Kriminellen in die Hände spielen. Dazu gehören die Akzeptanz von Anonymität und Verschwiegenheit¹³, die Subjektivität und Volatilität der Preise sowie die Möglichkeit, die Gegenstände zu nutzen, um beträchtliche Geldbeträge anzulegen oder zu transferieren¹⁴. Kriminelle profitieren auch von dem allgemeinen Mangel an Bewusstsein für die Schäden, die der illegale Handel mit Kulturgütern verursachen kann¹⁵.

Darüber hinaus profitieren Kriminelle von der zunehmenden Verfügbarkeit von Online-Verkaufskanälen, um ihren Kundenstamm auf den legalen und illegalen Märkten auszubauen. Die Menge der zu prüfenden Kulturgüter, die Datenverschlüsselung und die Zahl

⁹ Dazu gehören auch Plünderungen (d. h. die Erbeutung von Gegenständen bei Kriegshandlungen), die nach dem humanitären Völkerrechts als Kriegsverbrechen gelten. Siehe https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule52.

¹⁰ Siehe z. B. Senat der Vereinigten Staaten, Ständiger Untersuchungsausschuss, Ausschuss für Innere Sicherheit und die Exekutive: „The Art Industry and U.S. Policies that Undermine Sanctions“, Bericht des Ständigen Untersuchungsausschusses, US-Senat, 2020.

¹¹ Ort des Gegenstands zum Zeitpunkt seiner archäologischen Entdeckung.

¹² Besitzverhältnisse eines Gegenstands von seinem Ursprung bis zur Gegenwart.

¹³ Beispielsweise Bargeldtransaktionen, Anonymität der Käufer und Nutzung von Briefkastenfirmen und Freihäfen.

¹⁴ Zu den Anfälligkeitkeiten des Kunstmarktes für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung siehe u. a. TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins), TRACFIN-Informationsschreiben Nummer 16, Juni 2018.

¹⁵ Siehe den in Fußnote 7 erwähnten Bericht, S. 70, 81, 158 - 160.

der potenziell beteiligten Rechtsräume¹⁶ stellt die Strafverfolgungsbehörden vor weitere Herausforderungen.

Darüber hinaus stellen die Strafverfolgungsbehörden fest, dass **organisierte kriminelle Gruppen**, die illegalen Handel mit Kulturgütern betreiben, im Vergleich zu anderen Formen der organisierten Eigentumskriminalität **raffinierter vorgehen**. Die Straftäter sind bewusst grenzüberschreitend tätig, um ihre Gewinne zu maximieren, Spuren zu verwischen, einer Festnahme zu entgehen und die Provenienz bzw. Herkunft der illegal gehandelten Kulturgüter zu fälschen.

Die Ermittlungen in Fällen des illegalen Handels mit Kulturgütern sind daher komplex. Sie erfordern spezifisches Fachwissen im Bereich Kulturgüter und die Beteiligung zahlreicher Behörden (Polizei, Zoll, Grenzschutz, Kulturministerien, zentrale Meldestellen für Finanztransaktionen und Justiz). Aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters gelten häufig auch unterschiedliche Rechtsordnungen.

3. EU-Aktionsplan zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern

Im Einklang mit den Empfehlungen zur Intensivierung der internationalen Maßnahmen gegen den illegalen Handel mit Kulturgütern in verschiedenen Bereichen¹⁷ zielt dieser Aktionsplan darauf ab, **Kriminelle wirksam abzuschrecken**, die immer neuen Sicherheitsbedrohungen anzugehen und **das kulturelle Erbe zu schützen**¹⁸. Mit Blick auf eine wirksame und umfassende Reaktion werden mit dem Aktionsplan vier strategische Ziele verfolgt:

- I. Verbesserung der Verhinderung und Aufdeckung von Straftaten durch Marktteilnehmer und Einrichtungen des Kulturerbes;
- II. Stärkung der Kapazitäten der Strafverfolgungs- und Justizbehörden;
- III. Ausbau der internationalen Zusammenarbeit;

¹⁶ Sofern nicht anders angegeben, bezieht sich der in diesem Dokument verwendete Begriff „Strafverfolgungsbehörde“ auf Polizei-, Zoll-, Grenzkontroll- und sonstige einschlägige Behörden, die die Aufgaben der Verhinderung, Ermittlung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten wahrnehmen.

¹⁷ Siehe insbesondere Resolutionen 2199 (2015), 2253 (2015), 2322 (2016), 2347 (2017), 2462 (2019) und 2617 (2021) des VN-Sicherheitsrats, Resolution A/RES/69/196 der VN-Generalversammlung (Internationale Leitlinien für Maßnahmen der Verbrechensverhütung und der Strafrechtspflege in Bezug auf den illegalen Handel mit Kulturgut und andere damit zusammenhängende Straftaten), Bericht der Konferenz der Vertragsparteien des VN-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität auf ihrer zehnten Tagung, Resolution 10/7 der Konferenz der Vertragsparteien des VN-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität COP/2020/10, Übereinkommen der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) von 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut, Übereinkommen des Internationalen Instituts für die Vereinheitlichung des Privatrechts (UNIDROIT) von 1995 über gestohlene oder rechtswidrig ausgeführte Kulturgüter, Erklärung von Rom der Kulturministerinnen und -minister der G20 vom 30. Juli 2021, Interpol-Bericht „Assessing Crimes Against Cultural Property 2020“, „The Safety and Security of Cultural Heritage in Zones of War or Instability“, veröffentlicht im Rahmen der Reihe „Science for Peace and Security“ der Nordatlantikpakt-Organisation (NATO) 2021, Erklärung der UNESCO-Weltkulturkonferenz MONDIACULT 2022 über Kulturpolitik und nachhaltige Entwicklung).

¹⁸ Siehe auch Resolution A/RES/69/196 der VN-Generalversammlung.

IV. Einbeziehung anderer wichtiger Interessenträger, um ihre Unterstützung für Maßnahmen zum Schutz von Kulturgütern vor Kriminalität zu gewinnen.

In Anlehnung an das Übereinkommen der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unerlaubten Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut von 1970 (im Folgenden „UNESCO-Übereinkommen von 1970“)¹⁹ wird in diesem Aktionsplan eine weit gefasste Definition von Kulturgütern verwendet, die Artefakte von historischem, künstlerischem, wissenschaftlichem oder ethnologischem Interesse umfasst.

3.1. Verhinderung und Aufdeckung des illegalen Handels mit Kulturgut durch Marktteilnehmer und Einrichtungen des Kulturerbes

Die Teilnehmer am Kulturgütermarkt²⁰, Sammler und Einrichtungen des Kulturerbes können besonders gut zur Verhinderung und Aufdeckung von Straftaten im Zusammenhang mit Kulturgütern beitragen, denn in diesen Gruppen ist das Risiko, auf illegal gehandelte Kulturgüter zu stoßen oder Opfer von Eigentumsdelikten zu werden, besonders groß. Hier kommt es darauf an, dass diese Interessenträger die geltenden Rechtsvorschriften und andere nichtlegislative Instrumente zur Verhinderung und Aufdeckung solcher Straftaten kennen²¹. Die Kommission steht in regelmäßigem Dialog mit Einrichtungen des Kulturerbes, insbesondere im Rahmen der Expertengruppe Kulturerbe²². Die Kommission arbeitet ferner mit der UNESCO zusammen, um das Bewusstsein des Kunstmarkts und der Einrichtungen des Kulturerbes in Bezug auf die Sorgfaltspflicht und die Ethikregeln zu vertiefen²³. Die UNESCO überarbeitet derzeit den Internationalen Kodex für Händler von Kulturgut, um den Herausforderungen, die sich seit seiner Annahme im Jahr 1999 ergeben haben, zu begegnen und die ethischen Grundsätze, die für den Kunstmarkt gelten sollten, zu stärken und zu präzisieren.

¹⁹ Artikel 1 des UNESCO-Übereinkommens von 1970.

²⁰ Dazu gehören verschiedene an Transaktionen auf dem Kunstmarkt beteiligte Akteure, u. a. Käufer, Galerien, Auktionshäuser, weitere Kulturguthändler (einschl. Online-Verkaufsplattformen), Freihäfen, Kunstlagereinrichtungen, Kulturgutexperten, an der Finanzierung von Kulturgut beteiligte Unternehmen sowie an Transaktionen mit Kulturgütern beteiligte Buchhalter, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und Angehörige der Rechtsberufe.

²¹ Kunstmärkte und Kultureinrichtungen unterliegen Vorschriften und anderen Normen betreffend Sorgfaltspflicht oder Berichterstattung in Bezug auf Kunden, Provenienz der Kulturgüter und Transaktionen. Diese Vorschriften und Normen ergeben sich aus der Marktpraxis, den Verhaltenskodizes (wie dem Internationalen UNESCO-Ethikkodex für Händler von Kulturgut oder den ethischen Richtlinien für Museen des Internationalen Museumsrates ICOM), der Rechtsprechung und den Rechtsvorschriften (beispielsweise Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, geändert durch die Richtlinie (EU) 2018/843, ABl. L 156 vom 19.6.2018, S. 43, Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern, ABl. L 159 vom 28.5.2014, S. 1, oder nationale Vorschriften zur Aufzeichnung von Verkäufen in Registern).

²² <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=de&do=groupDetail.groupDetail&groupID=3204>.

²³ Für weitere Informationen siehe <https://en.unesco.org/fightrafficking/eu-cooperation>.

Da der illegale Handel mit Kulturgütern in der Regel im Rahmen der grenzüberschreitenden Kriminalität stattfindet, spielen die EU-Handelsvorschriften eine wichtige Rolle bei der Verhinderung und Aufdeckung solcher Fälle. Bei der Ausfuhr von Kulturgütern aus dem Zollgebiet der Union muss eine Ausfuhr genehmigung vorgelegt werden, damit eine einheitliche Kontrolle der Ausfuhr von Kulturgütern an den EU-Außengrenzen gewährleistet ist²⁴. Die Einfuhr von Kulturgütern fällt unter die Verordnung (EU) 2019/880, gemäß der die Verbringung von aus Drittländern illegal ausgeführten Kulturgütern in das Zollgebiet der Union verboten ist und die Einfuhr bestimmter Kulturgüter in die Union der Vorlage von Einfuhr genehmigungen bzw. der Einreichung von Erklärungen der Einführer unterliegt. In der Verordnung ist auch ein zentrales elektronisches System zur Speicherung und zum Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten und zur Erfüllung der Einfuhr formalitäten durch die Einführer vorgesehen. Dieses elektronische System wird bis spätestens Juni 2025 einsatzbereit sein²⁵ und die Verbindung zwischen den zuständigen Zoll- und Kulturbehörden sowie bestehenden Datenbanken sicherstellen. Darüber hinaus kann es Fällen von Urkundenfälschung entgegenwirken und macht die Überprüfung der Echtheit von in Papierform ausgestellten Genehmigungen überflüssig. Die Kommission erwägt auch die Ausweitung dieses Systems auf Ausfuhr genehmigungen gemäß Verordnung (EG) Nr. 116/2009. Die Bestimmungen über die Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern werden durch die Richtlinie 2014/60/EU über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern²⁶ ergänzt.

Im Rahmen der Sachverständigengruppe für Zollfragen im Zusammenhang mit Kulturgütern, des mit den Verordnungen (EG) Nr. 116/2009 und (EU) 2019/880 eingesetzten Ausschusses „Kulturgüter“ sowie der Projektgruppe „Digitalisierung von Kulturgütern“ führt die Kommission einen regelmäßigen Austausch mit den Zoll- und Kulturbehörden der Mitgliedstaaten, um die Umsetzung der Ein- und Ausfuhrvorschriften der EU weiter zu optimieren.

²⁴ Verordnung (EG) 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern, ABl. L 39 vom 10.2.2009, S. 1, und Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1081/2012 der Kommission vom 9. November 2012 zu der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates über die Ausfuhr von Kulturgütern, ABl. L 324 vom 22.11.2012, S. 1.

²⁵ Siehe Verordnung (EU) 2019/880 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern, ergänzt durch die Durchführungsverordnung (EU) 2021/1079 der Kommission vom 24. Juni 2021. Bezuglich Syrien und Irak, siehe Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 des Rates vom 7. Juli 2003 über bestimmte spezifische Beschränkungen in den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu Irak und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2465/1996 (ABl. L 169 vom 8.7.2003, S. 6) und Artikel 11c der Verordnung (EU) Nr. 36/2012 des Rates vom 18. Januar 2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien, geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 1332/2013 des Rates vom 13. Dezember 2013 (ABl. L 16 vom 19.1.2012, S. 1).

²⁶ Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern, ABl. L 159 vom 28.5.2014, S. 1.

Bei der Überwachung und Kontrolle des Handels mit Kulturgütern kann es jedoch große Unterschiede innerhalb des Binnenmarkts geben²⁷. Dadurch entstehen erhebliche Schlupflöcher für Kriminelle, die so Spuren verwischen und den Ursprung eines Gegenstands verschleiern können. Im Einklang mit dem UNESCO-Übereinkommen von 1970²⁸ und den Aussagen der konsultierten Strafverfolgungsbehörden könnten Maßnahmen zur Verbesserung der Rückverfolgbarkeit²⁹ der Übereignung von Kulturgut innerhalb des Binnenmarkts erheblich dazu beitragen, Fälle von illegalem Handel aufzudecken und Kriminelle davon abzuhalten, den Markt für Kulturgüter zu unterwandern. Darüber hinaus würde die Feststellung der Provenienz von Kulturgütern, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2014/60/EU fallen, die Funktionsweise des in der Richtlinie selbst vorgesehenen Rückgabemechanismus verbessern³⁰. Viele Mitgliedstaaten haben bereits Verkaufsverzeichnisse für verschiedene Kategorien von Kulturgütern eingerichtet. Die Umsetzung ähnlicher Maßnahmen in der gesamten EU würde dazu beitragen, die Verhinderung und Aufdeckung grenzüberschreitender Straftaten zu verbessern und einen Überblick über den illegalen Handel mit Kulturgütern im Binnenmarkt zu liefern. Darüber hinaus könnte die Wirksamkeit bestehender Verkaufsverzeichnisse dadurch verbessert werden, dass beispielsweise Informationen digital gespeichert und die Register miteinander verknüpft werden.

Es können auch Maßnahmen ergriffen werden, um öffentliche und private Sammlungen von Kulturgütern weniger anfällig für Eigentumsdelikte zu machen. Laut Europol³¹ betreffen in der EU viele Fälle des illegalen Handels Kulturgüter, die aus Kultstätten, Kulturerbeeinrichtungen, Museen sowie Privatwohnungen und -sammlungen entwendet wurden. Die öffentlichen und privaten Sammler müssen für die Anfälligkeit ihrer Sammlungen für Eigentumskriminalität sensibilisiert werden, Mitarbeiter für die Anwendung von Schutzmaßnahmen schulen und in Schutzinstrumente investieren.

Gleichermaßen können die Eigentümer oder Verwalter öffentlicher und privater Sammlungen freiwillige Maßnahmen ergreifen, um sich besser vor Eigentumsdelikten zu schützen. Eine wichtige Maßnahme besteht darin, die Verzeichnisse und Datenbanken der gesammelten Kulturgüter stets auf dem neuesten Stand zu halten. Solche Verzeichnisse erleichtern die Identifizierung und Suche nach gestohlenen Objekten. Auch für private Sammler gibt es Instrumente, die von Strafverfolgungsbehörden empfohlen werden, so z. B. die Objekt-ID des

²⁷ Außerhalb der durch EU-Rechtsvorschriften (z. B. Richtlinie (EU) 2015/849 und Richtlinie 2014/60/EU oder nationale Vorschriften zur Aufzeichnung von Verkäufen in Registern) harmonisierten Bereiche.

²⁸ Artikel 10 Absatz 1.

²⁹ In Bezug auf die Unterstützung von Maßnahmen für eine bessere Rückverfolgbarkeit siehe die Maßnahmen im Rahmen des strategischen Ziels 2.

³⁰ Siehe Erster Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (Neufassung), COM(2021) 705 final, 18. November 2021.

³¹ Vgl. Europol, Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität 2021.

Internationalen Museumsrates (ICOM)³². Die Meldung von Eigentumsdelikten an die Strafverfolgungsbehörden ist ein weiteres Mittel zur Aufdeckung und Verhinderung von Straftaten. Dadurch lässt sich gewährleisten, dass gestohlene Kulturgüter in nationalen Datenbanken für entwendete Kunst und der Interpol-Datenbank gestohlener Kunstgegenstände erscheinen. Die Registrierung gestohlener Kulturgüter erhöht ihre Sichtbarkeit und reduziert die legalen Verkaufsmöglichkeiten für kriminelle Händler.

Die EU verfügt bereits über spezifische Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des illegalen Online-Handels mit Kulturgütern. Mit dem Gesetz über digitale Dienste³³ wird die Haftung der Anbieter von Vermittlungsdiensten, einschließlich Online-Plattformen, die zwischen Verbrauchern und Anbietern von Waren und Dienstleistungen vermitteln, ausgeweitet. Das Gesetz über digitale Dienste regelt auch die Meldung illegaler Inhalte, z. B. über verdächtige Verkäufe³⁴, führt die Möglichkeit für Behörden ein, grenzüberschreitende Entfernungsanordnungen an Anbieter von Vermittlungsdiensten zu übermitteln, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, und verschärft die Verpflichtungen der Händler im Bereich der Rückverfolgbarkeit. Darauf hinaus unterstützt die Kommission die Digitalisierung und die elektronische Archivierung des Kulturerbes durch den gemeinsamen europäischen Datenraum für das Kulturerbe³⁵ und die künftige kollaborative Cloud für das Kulturerbe Europas.

Ein wesentliches Element der Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern ist die Aufdeckung illegaler Finanzströme. Auch der Ausbreitung von Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung mit legal erworbenen Kulturgütern muss besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die Befürchtung, dass der Kunst- und Antiquitätenmarkt von Kriminellen für die Geldwäsche von Erträgen aus Straftaten missbraucht werden könnte, hat zu Forderungen nach einer Ausweitung des EU-Rechtsrahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung geführt. Die Geldwäschereichtlinie³⁶ gilt nun auch für Kunst- und

³² Sie wird auch von der ID-Art-App von Interpol unterstützt. Siehe <https://www.interpol.int/Crimes/Cultural-heritage-crime/ID-Art-mobile-app>.

³³ Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste) (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 277 vom 27.10.2022, S. 1.

³⁴ Die Einführung von Mechanismen, die die Meldung verdächtiger Geschäfte oder Verkäufe über das Internet ermöglichen, ist als Leitlinie 3 Buchstabe d in den Internationalen Leitlinien für Maßnahmen der Verbrechensverhütung und der Strafrechtspflege in Bezug auf den illegalen Handel mit Kulturgut und andere damit zusammenhängende Straftaten, VN-Generalversammlung, A/C3/69/L7, aufgeführt.

³⁵ Siehe Empfehlung (EU) 2021/1970 der Kommission C(2021)7953 vom 10. November 2021 für einen gemeinsamen europäischen Datenraum für das Kulturerbe, C/2021/7954; Europäische Kommission, Generaldirektion Forschung und Innovation, Brunet, P., De Luca, L., Hyvönen, E., et al. „Report on a European collaborative cloud for cultural heritage: ex – ante impact assessment“, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/64014>. Weitere Informationen über Europeana und die Einrichtung eines Europäischen Kompetenzzentrums für die Erhaltung des kulturellen Erbes (4CH) finden Sie auf <https://www.europeana.eu/de> und <https://www.4ch-project.eu>.

³⁶ Siehe Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der

Antiquitätenmarktteilnehmer wie Galerien und Auktionshäuser, die mit Kunstwerken handeln oder beim Handel mit Kunstwerken als Vermittler tätig werden, sowie für Freihäfen bei Transaktionen ab einem bestimmten Wert. Zu den Verpflichtungen der Marktteilnehmer gehören Risikobewertungen und risikobasierte Ansätze zur Verhinderung und Aufdeckung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, Risikominderungs- und Risikomanagementmaßnahmen, wirksame Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden, Überprüfung der Identität der Kunden und der wirtschaftlichen Eigentümer sowie die Meldung verdächtiger Transaktionen und Tätigkeiten an die nationalen zentralen Meldestellen für Finanztransaktionen. Darüber hinaus sieht der Vorschlag für eine neue Verordnung zur Bekämpfung der Geldwäsche³⁷ eine EU-weite Obergrenze von 10 000 EUR für Barzahlungen vor. Dies kann die Attraktivität der Nutzung des Marktes für Kulturgüter für die Zwecke der Geldwäsche schmälern.

Die Behörden müssen über eine ausreichende Kenntnis der Risiken und Schwachstellen im Bereich der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Kulturgütersektor verfügen, damit sie erforderlichenfalls entsprechend tätig werden können. Zu diesem Zweck bieten die nationalen Risikobewertungen, die von den Mitgliedstaaten gemäß den Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche³⁸ durchgeführt werden, einen geeigneten Rahmen. Die Mitgliedstaaten können auch an die einschlägigen privaten Einrichtungen gerichtete Leitlinien über Möglichkeiten der Erkennung relevanter Transaktionen und über ihre Verpflichtungen zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung herausgeben³⁹.

Ferner unterstützt die Kommission das Projekt der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (Financial Action Task Force, FATF) zu Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit Kunst, Antiquitäten und anderem Kulturgut. Zu den Zielen der Arbeitsgruppe gehört es, die Länder, zuständigen Behörden und den Privatsektor darüber aufzuklären, wie Kriminelle und Terroristen den Handel mit solchen Gegenständen missbrauchen können, und sie bei der Entwicklung bewährter Verfahren und Empfehlungen zur Minderung dieser Risiken zu unterstützen⁴⁰. Darüber hinaus führt die Kommission regelmäßig eine Bewertung der Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung für den Binnenmarkt durch, die mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten im Zusammenhang stehen. Im Rahmen der supranationalen Risikobewertung⁴¹ bewertet und

Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73, geändert durch die Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 156 vom 19.6.2018, S. 43.

³⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, COM(2021) 420 final.

³⁸ Siehe Artikel 7 der Richtlinie (EU) 2015/849.

³⁹ Siehe Richtlinie (EU) 2015/849.

⁴⁰ Weitere Informationen, siehe FATF-Jahresbericht 2020-2021, S. 32.

⁴¹ Siehe Artikel 6 der Richtlinie (EU) 2015/849.

überwacht die Kommission die spezifischen Risiken des Kunst- und Antiquitätenmarkts und weiterer damit zusammenhängender Akteure wie Freihäfen und Kunstlager⁴².

Zentrale Maßnahmen

Die Kommission wird

- 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 aufnehmen (dies umfasst u. a. eine Veranstaltung auf hochrangiger Ebene im Jahr 2023);
- den Informationsaustausch zwischen Fachkräften des Kulturerbes und einschlägigen Behörden durch eine Reihe von Workshops und Peer-Learning-Aktivitäten unterstützen⁴³;
- im Rahmen einer Machbarkeitsstudie die **Ausweitung des elektronischen Systems** zur Regulierung der Einfuhr von Kulturgütern auf die **Ausfuhr von Kulturgütern** prüfen;
- eine Studie auf den Weg bringen, um die Mitgliedstaaten bei der Einrichtung von **Verkaufsverzeichnissen** zu unterstützen und so eine bessere Rückverfolgbarkeit von Kulturgütern im Binnenmarkt (u. a. bei Online-Verkäufen) zu ermöglichen, und auf dieser Grundlage im Jahr 2024 Leitlinien für die Mitgliedstaaten herausgeben;
- mit dem Internationalen Museumsrat (ICOM) zusammenarbeiten, um seine ethischen Richtlinien für Museen bekannt zu machen, **in mehreren Mitgliedstaaten** die Kapazitäten zu verbessern und das Personal **in Museen und Kulturerbeeinrichtungen** im Sinne einer besseren Registrierung und eines besseren Schutzes der Sammlungen zu schulen.

Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert,

- die wirksame Zusammenarbeit und den Informationsaustauschs zwischen den **Zollbehörden** und mit der Kommission⁴⁴ über das Zollinformationssystem im Hinblick auf die Bekämpfung von Betrug im Zusammenhang mit Kulturgütern zu stärken;
- durch entsprechende Maßnahmen **sicherzustellen, dass öffentliche und private Sammlungen ihren Besitz ordnungsgemäß in Datenbanken registrieren und Eigentumsdelikte an die Strafverfolgungsbehörden melden**, u. a. unter Einsatz

⁴² Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Bewertung der mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten im Zusammenhang stehenden Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung für den Binnenmarkt, COM(2022) 554 final vom 27. Oktober 2022, und die begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu diesem Bericht, SWD(2022) 344 final.

⁴³ Siehe Entschließung des Rates zum Arbeitsplan der EU für Kultur 2023-2026.

⁴⁴ 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.

international vereinbarter Standards und Instrumente (z. B. Objekt-ID-Standard oder Interpol-Datenbank für gestohlene Kunstwerke);

- im Rahmen ihrer **nationalen Risikobewertung** gemäß den Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche die Risiken des illegalen Handels mit Kulturgütern, der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung zu ermitteln, zu bewerten und zu verstehen und angemessene Maßnahmen zur Minderung dieser Risiken zu ergreifen;
- in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden das **Bewusstsein im Privatsektor zu schärfen und entsprechende Leitlinien für die Erfüllung der Verpflichtungen zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung herauszugeben**⁴⁵;
- die **Zusammenarbeit zwischen verpflichteten Akteuren des Kunst- und Antiquitätenmarkts, des Finanzsektors und der zentralen Meldestellen für Finanztransaktionen** durch den Austausch von Wissen und Schulungen über Risiken und Arten illegaler Tätigkeiten im Zusammenhang mit Kulturgütern zu verbessern und dabei die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Stellen zu berücksichtigen;
- für den Internationalen UNESCO-Ethikkodex für Händler von Kulturgut und die ethischen Richtlinien für Museen des ICOM zu werben.

3.2. Die Kapazitäten der Strafverfolgung und der Justiz stärken

Aufgrund der Komplexität des illegalen Handels mit Kulturgütern stehen die Strafverfolgungsbehörden und die Justiz vor besonderen Herausforderungen. Weitere Maßnahmen sind erforderlich, um ihre Fähigkeit zur wirksamen Bearbeitung von Fällen des illegalen Handels mit Kulturgütern im Einklang mit den jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten der Behörden nach EU-Recht und nach einzelstaatlichem Recht zu verbessern.

Das derzeit verfügbare Informationsbild gibt die Verbreitung des illegalen Handels mit Kulturgütern nicht angemessen wieder. Einer der Gründe für den Mangel an Daten über den illegalen Handel mit Kulturgütern ist, dass solche Fälle nicht angemessen erfasst werden. Die Erstellung eines umfassenden EU-weiten Informationsbilds wird dadurch erheblich behindert, dass es weder eine einheitliche Methodik für die Datenerhebung noch eine einheitliche Kategorisierung von Straftaten im Zusammenhang mit Kulturgütern gibt. Der umfassende Katalog von Straftaten gegen Kulturgut, der im Übereinkommen des Europarats über Straftaten im Zusammenhang mit Kulturgut („Nikosia-Konvention“)⁴⁶ festgelegt ist, enthält Leitlinien zu Kategorien von Straftaten, die die Behörden der Mitgliedstaaten zur Erleichterung einer einheitlichen Kategorisierung anwenden können.

⁴⁵ Siehe insbesondere Richtlinie (EU) 2015/849.

⁴⁶ Übereinkommen des Europarats über Straftaten im Zusammenhang mit Kulturgut, angenommen am 3. Mai 2017 (Sammlung der Europaratsverträge Nr. 221).

Die Behörden müssen über ein angemessenes Verständnis der Vorgehensweise von Straftätern verfügen und Informationen untereinander austauschen, um ihre Ressourcen optimal nutzen zu können. So sollten sie insbesondere die regionalen Unterschiede⁴⁷ zwischen den Händlern mit illegalen Gütern kennen, z. B. in Bezug auf Organisationsstruktur, gefährdete Kulturgüter, Schmuggelrouten oder Methoden der Geldwäsche und Fälschung der Herkunft und Provenienz der Güter. Dieses Wissen kann eine gezieltere Suche und eine effiziente Nutzung der verfügbaren Ressourcen erleichtern. Operative Maßnahmen der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) können ebenfalls zu einem besseren Verständnis der Vorgehensweise und des Umfangs des illegalen Handels mit Kulturgütern beitragen.

Die Behörden müssen sich auch die Anforderungen an die behördinterne und behördübergreifende Zusammenarbeit⁴⁸ sowie die Möglichkeiten der Zusammenarbeit im konkreten Fall kennen. Um die Behörden bei ihren Bemühungen für den Kapazitätsaufbau zu unterstützen, hat die UNESCO das Instrumentarium „Fighting the illicit trafficking of cultural property: a toolkit for European judiciary and law enforcement“ (Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern: ein Instrumentarium für die europäische Justiz und die Strafverfolgung) veröffentlicht, das im Rahmen der Zusammenarbeit der EU mit der UNESCO entwickelt wurde. Die Kommission unterstützt die UNESCO bei der Übersetzung ihres Instrumentariums in weitere Sprachen relevanter Länder. Zweitens hat das UNODC ein Instrument zur praktischen Unterstützung⁴⁹ bei der Umsetzung der internationalen Leitlinien⁵⁰ entwickelt.

Die Behörden benötigen spezifisches Fachwissen und spezifische Instrumente⁵¹, um Fälle des illegalen Kulturguthandels aufzudecken und zu untersuchen. Im Einklang mit den Empfehlungen von Interpol geht es dabei u. a. um die angemessene Erfassung gestohlener Gegenstände auf nationaler und internationaler Ebene. Die zuständigen Behörden müssen über die erforderlichen Kompetenzen verfügen, insbesondere im Zuge der Einrichtung von Spezialeinheiten auf nationaler Ebene, die sich ausschließlich mit Ermittlungen im

⁴⁷ Interpol, *Assessing Crimes Against Cultural Property 2020*, (Bewertung von Straftaten gegen Kulturgüter), 2020, S. 6.

⁴⁸ Die behördinterne Zusammenarbeit kann bspw. die Zusammenarbeit innerhalb einer Behörde (z. B. zwischen den auf unterschiedliche Kriminalitätsformen spezialisierten Polizeidienststellen oder verschiedenen regionalen Polizeidienststellen) umfassen. Behördübergreifende Zusammenarbeit bedeutet Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden wie Polizei, Zoll, Justiz usw.

⁴⁹ Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), „Practical assistance tool to assist in the implementation of the International Guidelines for Crime Prevention and Criminal Justice Responses with Respect to Trafficking in Cultural Property and Other Related Offences“ (Instrument der praktischen Hilfe des UNODC zur Unterstützung der Umsetzung der Internationalen Leitlinien für Verbrechensverhütung und strafrechtliche Maßnahmen in Bezug auf den Handel mit Kulturgütern und andere damit zusammenhängende Straftaten), 2016.

⁵⁰ Siehe Fußnote 18.

⁵¹ Wie z. B. die Interpol-Datenbank für gestohlene Kunstwerke und die entsprechende ID-Art-App oder die Rote Liste des Internationalen Museumsrats, in der Kategorien von Kulturgütern beschrieben werden, bei denen das Risiko des illegalen Handels mit Kulturgütern aus verschiedenen Regionen der Welt besteht.

Zusammenhang mit dem illegalen Handel mit Kulturgütern befassen, wie dies im UNESCO-Übereinkommen von 1970 festgelegt ist.⁵² Spezialisierte Staatsanwaltschaften haben sich ebenfalls als wirksam erwiesen, um Ermittlungen auszuweiten. Ein weiterer wichtiger Faktor ist der zeitnahe Zugang zu Fachwissen von Kunsthistorikern, Archäologen oder anderen Kulturgüterexperten, um beschlagnahmte Kulturgüter zu identifizieren, deren Echtheit festzustellen oder mögliche Schäden an Stätten zu quantifizieren, an denen illegale Entnahmen stattgefunden haben oder stattfinden könnten.

Technologie ist für die Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden und den Schutz von Kulturgütern vor illegalem Handel ein entscheidender Faktor. Dies umfasst Software zur Registrierung gestohlener Gegenstände und zur Erkennung illegal gehandelter Kulturgüter, Luftüberwachungstechnologie zum Schutz gefährdeter Stätten oder Online-Ermittlungsinstrumente, einschließlich solcher, die auf künstlicher Intelligenz beruhen. Die Strafverfolgungsbehörden benötigen vor allem spezifische Erkennungsinstrumente, um den Menge der bei Online-Ermittlungen zu kontrollierenden Gegenstände wirksam bewältigen zu können, z. B. systematisches Scannen des Internets auf Bilder und andere Daten von Kulturgütern, die illegal veräußert werden.

Die Behörden könnten auch erwägen, den Umfang der Ermittlungen über die Wiederbeschaffung der illegal gehandelten Waren hinaus auf kriminelle Netze und illegale Geldströme, die hinter den einzelnen Fällen von illegalem Handel stehen, auszuweiten. Eine solche Ausrichtung der Ermittlungen steht im Einklang mit internationalen Empfehlungen (z. B. von Interpol), der EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021-2025 und den gemeinsamen horizontalen strategischen Zielen von EMPACT. Auf EU- und auf internationaler Ebene können Ermittlungen von Europol⁵³, der EU-Grenzschutzagentur Frontex⁵⁴ und der Europäischen Agentur für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) – im Einklang mit dem jeweiligen Mandat – oder durch die Beteiligung von Partnern wie Interpol, dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) oder der Weltzollorganisation (WZO) unterstützt werden. Darüber hinaus kann die Zusammenarbeit im Rahmen anderer einschlägiger Instrumente der Strafverfolgung und der justiziellen Zusammenarbeit durchgeführt werden.⁵⁵ Die Europäische Staatsanwaltschaft (EUStA) könnte

⁵² Siehe Interpol, „Creating a National Cultural Heritage Unit. The value of a national unit dedicated to fighting crimes against cultural heritage and the illicit traffic of cultural property“ (Einrichtung eines nationalen Referats für Kulturerbe. Der Wert einer nationalen Stelle zur Bekämpfung von Straftaten gegen das Kulturerbe und des illegalen Handels mit Kulturgütern), Januar 2019.

⁵³ Insbesondere Informationsaustausch über die Netzanwendung für sicheren Informationsaustausch (SIENA), Ausrichtung von operativen Sitzungen, operative Unterstützung bei Ermittlungen (einschließlich Online-Ermittlungsschulungen im Rahmen der Pandora-Operationen von EMPACT), analytische Unterstützung, strategische Unterstützung (z. B. Bedrohungsanalyse) oder technische Unterstützung durch das Europol-Innovationslabor.

⁵⁴ Z. B. Einsatz des von Frontex entwickelten Euros-sur-Datenaustauschsystems zur Aufdeckung grenzüberschreitender Straftaten.

⁵⁵ Wie die Zusammenarbeit im Rahmen von EMPACT, mittels gemeinsamer Ermittlungsgruppen, die Nutzung gemeinsamer Koordinierungszentren (unter möglicher Einbeziehung von Nicht-EU-Staaten), einschließlich der Unterstützung durch Eurojust und das Europäische Justizielle Netz für Strafsachen, Möglichkeiten der Rechtshilfe,

bestimmte Straftaten im Zusammenhang mit dem illegalen Handel mit Kulturgütern, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, untersuchen und strafrechtlich verfolgen.⁵⁶ Die Kommission ist entschlossen, dafür zu sorgen, dass die EUStA ihre durch die Verordnung (EU) 2017/1939 übertragenen Aufgaben wirksam wahrnehmen kann, unter anderem durch den Ausbau ihrer Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Staaten.

Als naturgemäß grenzüberschreitende Kriminalität kann der illegale Handel mit Kulturgütern durch einen besseren Austausch zwischen den nationalen Behörden intensiver bekämpft werden. Um den Austausch strategischer Informationen und bewährter Verfahren zu verbessern und gemeinsame Anstrengungen im Bereich des illegalen Handels mit Kulturgütern zu fördern, richtete der Rat 2012 das informelle Netz von Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten (EU CULTNET) ein.⁵⁷ Dieses Netz birgt ein erhebliches Potenzial zur Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern, insbesondere durch die Zusammenarbeit bei Projekten von gemeinsamem Interesse und die Entwicklung spezifischer Maßnahmen, die auf die Bedürfnisse der Strafverfolgungsbehörden zugeschnitten sind. Die Kommission wird weiterhin mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um mithilfe von EU CULTNET die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung zu erleichtern und auszubauen.

Die Akteure des illegalen Handels mit Kulturgütern profitieren von der uneinheitlichen strafrechtlichen Einstufung solcher Aktivitäten in der EU. Die „Nikosia-Konvention“⁵⁸ des Europarats ist der einzige internationale Vertrag, der sich speziell mit der Strafbarkeit des illegalen Handels mit Kulturgütern befasst. Zu den in der Konvention festgelegten Durchführungsmaßnahmen gehören die Einstufung als Straftat von Diebstahl, unrechtmäßiger Ein- und Ausfuhr, illegalen Grabungen, illegalem Erwerb oder Verkauf sowie Fälschung von Dokumenten. Diese Maßnahmen würden dazu beitragen, den illegalen Handel durch verstärkte Ermittlungen und bessere Möglichkeiten zur Sicherstellung und Beschlagnahme gestohlener

auch gemäß Artikel 6 der Richtlinie 2014/60/EU, der Europäische Haftbefehl, die Europäische Ermittlungsanordnung, die Zusammenarbeit auf der Grundlage der Richtlinie (EU) 2018/1673 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche (ABl. L 284 vom 12.11.2018, S. 22), Verordnung (EU) 2018/1805 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 über die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen (ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 1), Zusammenarbeit und Rechtshilfe bei Ermittlungen im Bereich der organisierten Kriminalität auf der Grundlage des VN-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (UNTOC).

⁵⁶ Der illegale Handel mit Kulturgütern kann auch die finanziellen Interessen der Union schädigen oder mit Straftaten zum Nachteil dieser finanziellen Interessen in Verbindung stehen. Die EUStA ist befugt zur Ermittlung und Verfolgung von gegen den Unionshaushalt gerichteten Straftaten sowie von untrennbar damit verbundenen Straftaten. Siehe Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA) (ABl. L 283 vom 31.10.2017, S. 1).

⁵⁷ Entwurf einer Entschließung des Rates zur Schaffung eines informellen Netzes von Strafverfolgungsbehörden und Experten mit Zuständigkeit für den Bereich der Kulturgüter (EU CULTNET) vom 4. Oktober 2012, 14232/12.

⁵⁸ Übereinkommen des Europarats über Straftaten im Zusammenhang mit Kulturgut, angenommen am 3. Mai 2017 (Sammlung der Europaratsverträge Nr. 221).

Kulturgüter zu unterbinden. Um kriminelle Geschäftsmodelle zu zerschlagen, hat die Kommission außerdem kürzlich vorgeschlagen, die EU-Vorschriften über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten⁵⁹ zu verschärfen. Dadurch würden die Mitgliedstaaten verpflichtet, Vermögensgegenstände, die aus dem illegalen Handel mit Kulturgütern stammen, aufzuspüren, einzufrieren und einzuziehen, wenn ein solcher Handel im Rahmen einer organisierten kriminellen Vereinigung erfolgt. Darüber hinaus arbeitet die Kommission daran, sicherzustellen, dass natürliche und juristischen Personen, die an Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union beteiligt sind, strafrechtlich verfolgt werden⁶⁰. Dies hätte auch Folgen für diejenigen natürlichen und juristischen Personen, die Kulturgüter zur Umgehung von restiktiven Maßnahmen der Union missbrauchen.

Zentrale Maßnahmen

Die Kommission wird

- mit Unterstützung von Europol einheitlichere Kategorien für die Datenerhebung ermitteln und erleichtern, was in Zukunft zu einer EU-weiten Datenerhebung über Eurostat führen könnte;
- Maßnahmen für eine EU-weite Harmonisierung und Vernetzung der Datenbanken der Mitgliedstaaten für gestohlene Kulturgüter – einschließlich einer Verknüpfung mit der Interpol-Datenbank für gestohlene Kunstwerke prüfen;
- auch in Zukunft Finanzmittel für die Entwicklung von Lösungen zur Verbesserung der **Rückverfolgbarkeit und Erkennung** von Kulturgütern bereitstellen, um sie vor vom Menschen verursachten Bedrohungen (einschließlich Kriminalität) zu schützen, und verschiedene Aspekte des Schutzes von Kulturgütern angehen, einschließlich Maßnahmen zur Rückverfolgbarkeit sowie Aufdeckung und Verfolgung von Fällen illegal gehandelter Kulturgüter⁶¹;
- den illegalen Handel mit Kulturgütern als Thema in den Einführungskurs für seine Beamten der ständigen Reserve zur **Aufdeckung grenzüberschreitender Kriminalität** bei Frontex aufnehmen;

⁵⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten vom 25. Mai 2022, COM(2022) 245 final.

⁶⁰ Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Künftige Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen für den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union“ (COM(2022) 249 final vom 25. Mai 2022); Beschluss (EU) 2022/2332 des Rates vom 28. November 2022 über die Feststellung des Verstoßes gegen restiktive Maßnahmen der Union als einen die Kriterien nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erfüllenden Kriminalitätsbereich, ST/10287/2022/REV/1, ABl. L 308 vom 29.11.2022, S. 18.

⁶¹ Zwei Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen wurden bereits unter dem ersten Arbeitsprogramms von Horizont Europa veröffentlicht, eine im Rahmen des Clusters 2 „Kultur, Kreativität und inklusive Gesellschaft“ (HORIZON-CL2-2022-HERITAGE-01-07: Protection of artefacts and cultural goods from anthropogenic threats (Schutz von Artefakten und Kulturgütern vor anthropogenen Bedrohungen)), und die andere unter Cluster 3 „Zivile Sicherheit für die Gesellschaft“ (HORIZON-CL3-2021-FCT-01-08: Fight against trafficking in cultural goods (Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern)).

- bestehende **digitale Ermittlungsinstrumente** (einschließlich der von der Kommission finanzierten Instrumente) bewerten und den Zugang der Mitgliedstaaten zu diesen Instrumenten mit Unterstützung des Innovationslabors von Europol fördern;
- eine Bestandsaufnahme der nationalen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, mit denen der illegale Handel mit Kulturgütern unter Strafe gestellt wird, sowie zur Umsetzung der Nikosia-Konvention durchführen;

Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert,

- spezielle **nationale Datenbanken** für gestohlene Kulturgüter einzurichten und ordnungsgemäß zu verwalten;
- **gestohlene Kulturgüter** über die Interpol-Datenbank für gestohlene Kunstwerke **zu melden**;
- **Informationen** über Fälle von illegalem Handel mit Kulturgütern mit Europol und Interpol **auszutauschen**, um das Informationsbild zu verbessern;
- das **Potenzial von EMPACT** für Fälle des illegalen Handels mit Kulturgütern, einschließlich Ermittlungen zu **kriminellen Netzwerken und illegalen Geldströmen** bestmöglich zu nutzen;
- die Unterstützung und das Fachwissen von Europol und Eurojust für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich Strafverfolgung und Justiz in vollem Umfang zu nutzen;
- 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 Grenzschutzbeamte, die an Routinekontrollen beteiligt sind;
- Vereinbarungen zwischen den zuständigen Strafverfolgungsbehörden und den einschlägigen Einrichtungen des Kulturerbes zu schließen, um die **angemessene Behandlung und Lagerung beschlagnahmter oder eingezogener Kulturgüter sicherzustellen**;
- die **Stärkung und Kontinuität des Netzwerks EU CULTNET** zu unterstützen, um sein volles Potenzial auszuschöpfen, u. a. durch die Abordnung geeigneter Fachkräfte an Europol sowie die Entwicklung gemeinsamer Maßnahmen wie die Verbesserung des raschen Zugangs der Strafverfolgungsbehörden zu dem erforderlichen Fachwissen von Archäologen oder Kunsthistorikern⁶²;
- die „**Nikosia-Konvention“ des Europarats** zu unterzeichnen, ratifizieren und umzusetzen.⁶³

⁶² Dabei ist die Arbeit des von der EU finanzierten Projekts NETCHER (NETwork and Social Platform for Cultural Heritage Enhancing and Rebuilding) zu berücksichtigen.

⁶³ Siehe Fußnote 72.

3.3. Ausbau der internationalen Zusammenarbeit

Eine wirksame Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern erfordert Maßnahmen, die über die Grenzen der EU hinausreichen. Das auswärtige Handeln der EU umfasst die multilaterale und bilaterale Zusammenarbeit und konzentriert sich auf Maßnahmen in Herkunfts-, Transit- und Zielländern außerhalb der EU. Zu den Maßnahmen gehören die Unterstützung für den Schutz des Kulturerbes und der archäologischen Stätten, die Einrichtung nationaler Datenbanken für Kulturgüter und der Kapazitätsaufbau bei Strafverfolgung und Justiz.

Die Dienststellen der Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) unterstützen weiterhin ein weltweites Vorgehen gegen den illegalen Handel mit Kulturgütern. Sie werden den Schutz des kulturellen Erbes stärker einbeziehen in das auswärtige Handeln der EU, das von Krisen- und Notfallmaßnahmen bis hin zur Entwicklungszusammenarbeit, zur internationalen und multilateralen Zusammenarbeit und der Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik reicht. Die Kommissionsdienststellen werden gemeinsam mit dem EAD im Einklang mit ihren jeweiligen Aufgaben und den nach EU-Recht geltenden Verfahren die Zusammenarbeit mit internationalen und regionalen Organisationen⁶⁴, die sich mit der Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern befassen, weiter ausbauen und die Entwicklung und Einhaltung der einschlägigen internationalen Rechtsrahmen und Standards weiter fördern.

Bezüglich der bilateralen oder regionalen Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Ländern hat die EU den Schutz von Kulturgütern vor dem illegalen Handel in bilaterale Kooperationsabkommen aufgenommen, so in die Partnerschaftsprioritäten mit Ägypten⁶⁵ oder das europäisch-lateinamerikanische Hilfsprogramm zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität (El PacCto). Dies hat zur Schaffung neuer Instrumente für die Zusammenarbeit bei der Ermittlung des illegalen Handels mit Kulturgütern geführt⁶⁶. Darüber hinaus hat die EU Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern im Westbalkan unterstützt und finanzielle Unterstützung für den Schutz des kulturellen Erbes in Herkunfts- und Transitländern des illegalen Handels mit Kulturgütern wie Mali, Tunesien, Libanon, Irak, Syrien, Libyen und Jemen bereitgestellt.⁶⁷ Die Kommission unterstützt Partnerländer auch beim Aufbau

⁶⁴ Einschließlich, aber nicht beschränkt auf: UNESCO, Europarat, Internationaler Museumsrat, WZO, Interpol, UNIDROIT, UNODC, ICCROM (Internationale Studienzentrale für die Erhaltung und Restaurierung von Kulturgut) und ALIPH (Internationale Allianz für den Schutz des Kulturerbes in Konfliktgebieten).

⁶⁵ Siehe Anhang zur Empfehlung des Assoziationsrates EU-Ägypten zu den Partnerschaftsprioritäten EU-Ägypten für den Zeitraum 2021-2027, 16. Juni 2022.

⁶⁶ Siehe <https://www.elpaccto.eu/en/news/new-cooperation-tools-to-investigate-trafficking-in-cultural-property/>.

⁶⁷ Weitere Beispiele siehe Bericht 2022 des Europäischen Auswärtigen Dienstes über die Fortschritte bei der Umsetzung des „Konzepts für das Kulturerbe in Konflikten und Krisen – eine Komponente für Frieden und Sicherheit im auswärtigen Handeln der Europäischen Union“ und die einschlägigen Schlussfolgerungen des Rates vom 14. September 2022, EEAS (2022) 1556.

von Kapazitäten im Bereich Vermögensabschöpfung. Sie finanziert Unterstützungsmaßnahmen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Rückverfolgung, Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Vermögenswerten.⁶⁸

Im Rahmen der Globalen Fazilität der EU zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung **setzt sich die EU auch weltweit dafür ein, mit Kulturgütern zusammenhängende illegale Finanzströme zu bekämpfen.** Mit der Globalen Fazilität sollen die Länder bei der Anpassung an die Standards der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ unterstützt werden, die eine koordinierte globale Reaktion zur Verhinderung von organisierter Kriminalität, Korruption und Terrorismus gewährleisten. Zu den Maßnahmen gehören die Verbesserung der Ermittlungen und die Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Partnerländer (beispielsweise über die zentralen Meldestellen für Finanztransaktionen).

Die Maßnahmen der EU betreffen insbesondere die Anfälligkeit von Kulturgütern für Beschädigung durch kriminelle Aktivitäten in Konflikt- und Krisenregionen.⁶⁹ Die Fortschritte werden vom EAD gemeinsam mit den Kommissionsdienststellen und den Mitgliedstaaten überwacht.⁷⁰ Dazu gehört eine informelle Task Force aus Experten des EAD und der zuständigen Kommissionsdienststellen, die Informationen austauschen und konkrete neue Maßnahmen erleichtern soll. Da Bedienstete, die bei Missionen und Operationen eingesetzt werden, eine wichtige Rolle beim Schutz von Kulturgütern spielen können, wird das Thema illegaler Handel mit Kulturgütern in die speziellen Schulungsmodule im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zum Thema Kulturerbe in Konflikten und Krisen aufgenommen. Ein weiteres bemerkenswertes Beispiel ist die Unterstützung von Ländern, die Raubgrabungen ausgesetzt sind, mit Satelliten- und Drohnentechnologie im Rahmen des Erdbeobachtungsprogramms Copernicus der Europäischen Union.

Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine erfordert weitere Maßnahmen zum Schutz ukrainischer Kulturgüter. Die Kommissionsdienststellen und der EAD werden den Schutz von Kulturgütern in der Ukraine weiterhin mit verschiedenen Mitteln unterstützen, einschließlich durch Hilfe bei Schutz- und Auslagerungsmaßnahmen.⁷¹ Zu diesem Zweck tauschen sich die Kommissionsdienststellen und der EAD regelmäßig in einer speziellen Taskforce über bewährte Verfahren, gewonnene Erkenntnisse und mögliche neue Maßnahmen aus. Die Maßnahmen umfassen finanzielle Unterstützung für den Schutz von Gebäuden und Sammlungen sowie die Unterstützung von Fachkräften des Kulturerbes, damit sie ihre Arbeit in der Ukraine fortsetzen

⁶⁸ Die Unterstützung erfolgt über die Programme Euromed Polizei und Euromed Justiz unter Leitung von CEPOL und Eurojust. Euromed Polizei zielt darauf ab, die Kapazitäten der südlichen Partnerländer zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität zu stärken. Euromed Justiz bringt die wichtigsten Akteure im Bereich der Strafjustiz zusammen.

⁶⁹ Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates zum Ansatz der EU für das Kulturerbe in Konflikten und Krisen vom 18. Juni 2021.

⁷⁰ Siehe den in Fußnote 67 erwähnten Bericht.

⁷¹ Ebenda, S. 6-8.

können, und erfolgen in Zusammenarbeit mit der Internationalen Allianz für den Schutz des Kulturerbes in Konfliktgebieten⁷². Darüber hinaus wurde das Katastrophenschutzverfahren der Union erstmals aktiviert, um Unterstützung im Bereich des Schutzes des kulturellen Erbes zu leisten.⁷³ Im Programm „House of Europe II“, finanziert aus Mitteln des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit, ist auch die Unterstützung für die Erhaltung und Förderung des ukrainischen Kulturerbes vorgesehen.

Die Kommission begrüßt die Unterstützung der Mitgliedstaaten für Herkunfts- oder Transitländer außerhalb der EU, auch in Konflikten und Krisen wie im Nahen Osten⁷⁴ und in der Ukraine.

Zentrale Maßnahmen

Die Kommissionsdienststellen werden in Zusammenarbeit mit dem EAD und ggf. den Mitgliedstaaten

- die Fortschritte bei der Umsetzung der **Schlussfolgerungen des Rates zum Ansatz der EU für das Kulturerbe in Konflikten und Krisen** überwachen und darüber Bericht erstatten;
- die Unterstützung für den **Schutz ukrainischer Kulturgüter vor Zerstörung** durch Hilfe bei der Auslagerung und dem physischen Schutz von Sammlungen ausbauen;
- 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**, stärken.

3.4. Den Schutz von Kulturgütern vor illegalem Handel durch bestmögliche Unterstützung durch die Interessenträger verstärken

Konsultationen mit Interessenträgern, einschließlich der UNESCO und des UNODC, zeigen, dass das Bewusstsein der Öffentlichkeit für die Schäden, die der illegale Handel mit Kulturgütern verursachen kann, schwach ausgeprägt ist. Es ist von entscheidender Bedeutung, über die Strafverfolgungsbehörden und die Kulturerbegemeinschaften hinaus für die Bedeutung des Kulturerbes und die durch den illegalen Handel mit Kulturgütern verursachten Schäden zu sensibilisieren. Zu den Zielgruppen gehören potenzielle Käufer von Kulturgütern, junge Menschen, Journalisten, Einzelpersonen oder Einrichtungen, die die öffentliche Meinung über

⁷² <https://www.aliph-foundation.org/en/actions-country/UA>.

⁷³ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine_de.

⁷⁴ Bezuglich der Zusammenarbeit mit Ländern des Nahen und Mittleren Ostens können die Maßnahmen auch auf den Ergebnissen der von der EU finanzierten „El Hiwar II“-Schulungsmaßnahmen und -Studie zum Thema Schutz des kulturellen Erbes und Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern in Ägypten, Jordanien und Libanon aufbauen.

Kulturgüter beeinflussen können, sowie Gemeinschaften in den Herkunftsländern, die Einfluss auf die Erhaltung und den Schutz lokaler Kulturgüter haben.

Zu diesem Zweck unterstützt die Kommission mehrere Sensibilisierungsprojekte. Zur Schärfung des Bewusstseins in der Ukraine für den Schutz des kulturellen Erbes unterstützt die Kommission die Kampagne #ArtvsWar. Darüber hinaus arbeitet die Kommission mit der UNESCO zusammen und unterstützt deren Kampagne „The Real Price of Art“, um potenzielle Käufer für die Auswirkungen des illegalen Handels auf das Kulturerbe zu sensibilisieren. Um ein breiteres Publikum zu erreichen, unterstützt die Kommission die **Erstellung von Lehrmitteln** zum Schutz des kulturellen Erbes⁷⁵ und dessen EU-weite Verbreitung über das SchoolEducationGateway. Die EU unterstützt auch die Einbeziehung junger Menschen. So ist z. B. die „European Students‘ Association for Cultural Heritage“ (ESACH), die 2018 anlässlich des Europäischen Jahres des Kulturerbes gegründet wurde, Teil des Netzwerkprojekts „European Cultural Heritage Agora: Empowering Europe’s Civil Society Movement for Heritage“, das im Rahmen des Programms Kreatives Europa unterstützt wird.

Zentrale Maßnahmen

Die Kommissionsdienststellen werden, ggf. in Zusammenarbeit mit dem EAD,

- finanzielle Unterstützung leisten für den ICOM, um die **ICOM-Beobachtungsstelle** auszubauen, die verschiedene Instrumente und Materialien zentral bereitstellt und verbreitet, mit denen die allgemeinen Kenntnisse und die politische Ausrichtung beim Schutz von Kulturgütern weltweit gefördert werden;
- die UNESCO bei der Ausarbeitung eines **Handbuchs für Journalisten** zur Berichterstattung über Straftaten im Zusammenhang mit dem Kulturerbe unterstützen;
- Initiativen zur **Einbeziehung junger Menschen** über das Programm Kreatives Europa, das Europäische Solidaritätskorps **und** Erasmus+ unterstützen;
- einen **Dialog mit einschlägigen Jugendorganisationen** aufnehmen, um das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass das Kulturerbe vor Zerstörung, Diebstahl und Plünderung geschützt werden muss.

4. Schlussfolgerung

Der illegale Handel mit Kulturgütern ist keineswegs eine Straftat ohne Opfer: Er leistet nicht nur Aktivitäten Vorschub, die die Sicherheit der Unionsbürger bedrohen, sondern verursacht auch nicht wiederzumachende Schäden an unserem Kulturerbe und daher an unserer gemeinsamen Identität. Deshalb sind zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern zusätzliche gemeinsame und nachhaltige Anstrengungen eines breiten Spektrums von Interessenträgern in und außerhalb der EU erforderlich. Dieser Aktionsplan bietet der EU und den Mitgliedstaaten einen

⁷⁵ Beispielsweise durch PITCHER (Preventing Illicit Trafficking of Cultural Heritage: Educational Resources), <https://www.pitcher-project.eu/>.

umfassenden Rahmen für Fortschritte bei der Verhinderung, Aufdeckung und strafrechtlichen Verfolgung des illegalen Handels mit Kulturgütern und der damit zusammenhängenden Straftaten. Die Kommission fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, diesen Aktionsplan zu billigen und seine Umsetzung zu unterstützen.