



Handel und Verkehr mit Kulturgütern
 Vorschlag für eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes; Ergänzung von Art.
 24^{sexies} BV mit einem neuen Absatz 3^{bis}
 Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970

Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens

Aufgrund des Antrags des EDI vom 16. August 1993
 Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Vom Entwurf des EDI zum Bericht "Handel und Verkehr mit Kulturgütern" mit dem Vorschlag zur Ergänzung des Natur- und Heimatschutzartikels 24^{sexies} der Bundesverfassung mit einem Absatz 3^{bis} sowie dem Antrag auf Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970 wird Kenntnis genommen.
2. Das EDI wird ermächtigt, bei den Kantonen, den politischen Parteien und interessierten Organisationen die Vernehmlassung zu eröffnen.
3. Das Vernehmlassungsverfahren dauert bis zum 31. Dezember 1993.
4. Die Bundeskanzlei kündigt die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens im Bundesblatt an.

Für getreuen Protokollauszug:

Ulrich Mühle

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	19	-
Y		EDI	12	-
	X	EJPD	5	-
		EMD		
	X	EFD	7	-
	Y	EVD	5	-
		EVED		
	X	BK	6	-
		EFK		
		Fin.Del.		



EDI

Handel und Verkehr mit Kulturgütern

Vorschlag für eine Gesetzgebungs-
kompetenz des Bundes
(Neuer Abs. 3^{bis} in Art. 24^{sexies} BV)

Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970

Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens

Antrag vom

Uebersicht

Aufgrund der Ankündigung in der Legislaturplanung 1991-1995 soll eine Vernehmlassung über die Schaffung einer neuen Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern im Natur- und Heimatschutzartikel 24^{sexies} der Bundesverfassung sowie über die Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970 (Massnahmen gegen illegalen Transfer von Kulturgütern) durchgeführt werden.

Damit sollen Missbräuche der liberalen Ein- und Ausfuhrordnung unseres Landes bekämpft und später der Anschluss an die EG-Regelungen sowie an internationale Bemühungen, namentlich der USA und Kanadas, geschaffen werden, um Solidarität und Zusammenarbeit anzubieten.

Die Vernehmlassung soll bis zum 31. Dezember 1993 dauern.

Texte français au verso

EDI

Commerce, importation et exportation de biens culturels

Projet de disposition constitutionnelle (insertion d'un
nouvel alinéa 3bis dans l'article 24sexies cst. féd.)
Ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970

Ouverture d'une procédure de consultation

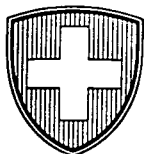
Proposition du

Résumé

Conformément à ce qui a été annoncé dans le programme de la législature 1991-1995, un projet visant d'une part à insérer dans l'article 24sexies de la constitution fédérale (article sur la protection de la nature et du paysage) une disposition habilitant la Confédération à légiférer en matière d'importation et d'exportation de biens culturels, et d'autre part à ratifier la Convention de l'UNESCO de 1970 (mesures contre le transfert illicite de biens culturels) doit être mis en consultation.

On veut ainsi combattre les pratiques illicites qui tirent parti de notre réglementation libérale en matière d'importation et d'exportation, et préparer le terrain en vue d'une future harmonisation avec les réglementations de la CE et avec les dispositions prises au plan international, notamment par les Etats-Unis et le Canada, à des fins de solidarité et de coopération.

La consultation est ouverte jusqu'au 31 décembre 1993.



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO

3003 Bern, 16. August 1993

An den Bundesrat

Handel und Verkehr mit Kulturgütern

**Vorschlag für eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes;
 Ergänzung von Art. 24^{sexies} BV mit einem neuen Absatz 3^{bis}
 Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970**

Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens

1. Ausgangslage

Nach dem zweiten Weltkrieg und vor allem in den Sechziger- und Achtzigerjahren hat der internationale Verkehr mit Kulturgütern aller Art an Menge und Bedeutung markant zugenommen. Unser Land entwickelte sich dabei wegen der freien Ein- und Ausfuhr zu einem wichtigen Handelsplatz. Die liberalen Rahmenbedingungen unseres Landes werden jedoch immer wieder für die Abwicklung zweifelhafter Transaktionen und illegaler Geschäfte missbraucht und der Name der Schweiz taucht bei vielen spektakulären Fällen und Gerichtsverfahren in einem ungünstigen Licht auf. Dabei ist heute nicht die Abwanderung schweizerischer Kulturgüter das vordringliche Problem, sondern die Durchfuhr von Kunst- und Kulturgegenständen anderer Kulturen. In diesem Zusammenhang wirft u.a. die Verwendung der Zollfreilager immer wieder kritische Fragen auf. Aus dem Blickwinkel des Nord-Süd-Verhältnisses werden mehr und mehr Stimmen zur ethischen Komponente des Kulturgütertransfers und zur mangelnden Solidarität mit den wirtschaftlich schwach entwickelten Ländern, neuerdings auch des ehemaligen Ostblocks, laut. Während in unserem Land bisher keine Massnahmen getroffen wurden, zeigt sich international die Tendenz, z.B. bei den EG-Staaten, den USA und Kanada, sich der UNESCO-Konvention 1970 anzuschliessen. Die EG hat darüber hinaus Zusammenarbeitsregelungen und gemeinsame Ausfuhrbestimmungen für den Binnenmarkt in Kraft gesetzt.

Zwar stellt die Schweiz keinen rechtsleeren Raum dar. Die allgemeinen Gesetze wie das Strafgesetzbuch (Geldwaschartikel; 305^{bis} StGB) oder das Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG) entfalten bei deliktischen Handlungen (Raub, Diebstahl) ihre Wirkungen. Es fehlt indessen die Möglichkeit für andere Staaten, vor schweizerischen Gerichten einen Rückgabeanspruch für illegal ausgeführte Gegenstände geltend machen zu können.

Der Bundesrat hat daher in der Legislaturplanung 1991 - 1995 angekündigt, das Problem des Kulturgüterhandels anzugehen und insbesondere die Frage einer Verfassungsbestimmung über die Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern sowie einer Ratifikation der UNESCO-Konvention über Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Uebereignung von Kulturgut vom 14. November 1970 zu prüfen (BBl 1992 III 116). Verfassungsbestimmung und Konventionsratifikation sind unter den "weiteren Vorlagen 1991 - 1995" aufgeführt (BBl 1992 III 177 bzw. 181).

2. Bundeskompetenz für die Ein- und Ausfuhr sowie die Rückgabe von Kulturgütern (Neuer Absatz 3^{bis} in Art. 24^{sexies} BV)

Für den Schutz und die Erhaltung von Kulturgütern sind heute aufgrund von Art. 24^{sexies} BV (Natur- und Heimatschutzartikel) grundsätzlich die Kantone zuständig, wobei der Bund mit Beiträgen fördern und Objekte von nationaler Bedeutung sicherstellen, erwerben und sogar enteignen kann. Die Kompetenzen der Kantone sind jedoch auf ihr Territorium beschränkt. Andererseits kann der Bund hinsichtlich ausländischer Kulturgüter im grenzüberschreitenden Verkehr keine Massnahmen ergreifen, weil die Voraussetzungen von Art. 24^{sexies} BV (nationale Bedeutung für die Schweiz, Risiko der Zerstörung) nicht gegeben sind.

Wir schlagen deshalb zuhanden eines Vernehmlassungsverfahrens eine Ergänzung des Natur- und Heimatschutzartikels durch einen neuen Absatz 3^{bis} vor. Die Ergänzung würde den Bund ermächtigen, über die Ein- und Ausfuhr sowie die Rückgabe von Kulturgütern zu legislieren. Die neue Verfassungsbestimmung ändert nichts an der heutigen Kompetenz- und Funktionsverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Kultur.

3. Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970

Wir schlagen zuhanden des Vernehmlassungsverfahrens ferner die Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970 vor. Sie ist nicht self-executing und bedarf zu ihrer Konkretisierung und Anwendung eines Einführungsgesetzes.

Einige Instrumente der Konvention wie Ueberwachung des Kunsthandels, Ein- und Ausfuhrkontrolle für Kulturgüter und die Einführung von Ausfuhrbewilligungen gehen für die schweizerische Wirtschaftsordnung und Rechtsverfassung weit, während sich im Gegensatz dazu der Rückgabeanspruch der Konvention wiederum eng auf gestohlene Objekte aus Museen und ähnliche Institutionen beschränkt.

In Anlehnung an das Vorgehen der USA und Kanadas soll deshalb das später zu erlassende Einführungsgesetz zur Konvention eine schweizerische Lösung treffen, die sich an den europäischen Standards orientiert. Dieses Einführungsgesetz sollte sich auf die neuzuschaffende Verfassungsgrundlage stützen. Damit kann den neuen Entwicklungen Rechnung getragen und allenfalls ein Rückgabeanspruch über die engen Grenzen der Konvention hinaus vorgesehen werden.

In diesem Zusammenhang ist vor allem zu berücksichtigen, dass das Internationale Institut für Vereinheitlichung des Privatrechts (UNIDROIT) in Rom daran ist, eine weltweit auf Konsens stossende Lösung im Privatrecht zu erarbeiten, worin der Anspruch auf Rückgabebegehren, das Verfahren und die Entschädigungen geregelt werden. Das Einführungsgesetz zur UNESCO-Konvention 1970 sollte sich deshalb auf die geplante umfassende UNIDROIT-Lösung abstützen.

Wir schlagen deshalb vor, als Zeichen der Solidarität und Bereitschaft zur internationalen Zusammenarbeit die Konvention so schnell als möglich zu ratifizieren.

In einem zweiten Schritt wäre dann das Einführungsgesetz in Form eines allgemeinen Bundesgesetzes über den internationalen Kulturgütertransfer zu erlassen.

4. Abstimmung auf europäische Regelungen

Für das schon erwähnte allgemeine Gesetz über den Kulturgütertransfer wären schliesslich auch die Erlasse der EG zu beachten und eine Harmonisierung anzustreben. In den Vernehmlassungsunterlagen werden daher die Verordnung "Ausfuhr" und die Richtlinie "Rückgabe" der EG ebenfalls angemessen dargestellt.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Auswirkungen dieser neuen Tätigkeit können noch nicht erfasst werden, da deren Ausgestaltung von den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens abhängt. In unseren Vorschlägen gehen wir jedenfalls von einer minimalen Regelung aus, die sich auf die Bekämpfung der Missbräuche beschränkt und sich auf die Zusammenarbeit mit den Kantonen und deren Kompetenz für Schutz und Erhaltung der Kulturgüter stützt.

6. Aemterkonsultaton

Zur Aemterkonsultation wurden eingeladen:

- die Bundeskanzlei (Rechts- und Sprachdienst)
- Integrationsbüro
- Direktion für internationale Organisationen
- Direktion für Völkerrecht
- Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
- Bundesamt für Justiz
- Bundesamt für Polizeiwesen
- Bundesamt für Zivilschutz
- Eidg. Finanzverwaltung
- Eidg. Zollverwaltung
- Bundesamt für Aussenwirtschaft

Den geäußerten Bemerkungen und Aenderungsvorschlägen wurde Rechnung getragen. Alle konsultierten Aemter sind mit der vorgeschlagenen Vernehmlassung und ihrem Inhalt einverstanden.

7. Antrag

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

EIDG. DEPARTEMENT
DES INNERN

Ruth Dreifuss

Ruth Dreifuss

Beilagen:

- Entwurf des Beschlussdispositivs
- Erläuternder Bericht "Handel und Verkehr mit Kulturgütern" mit Rechtstexten(d/f/i)
- Liste der Vernehmlassungsadressaten
- Schreiben an die Vernehmlassungsadressaten(d/f/i)
- Pressemitteilung (d/f/i)

Zum Mitbericht an:

- BK
- EDA
- EJPD
- EFD
- EVD

Protokollauszug an:

- EDI 12 (GS 3, ID 3, BAK 6) zum Vollzug
- EDA 19 zur Kenntnis
- EJPD 7 "
- EFD 7 "
- EVD 6 "
- BK 7 "

Handel und Verkehr mit Kulturgütern
Vorschlag für eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes; Ergänzung von Art.
24^{sexies} BV mit einem neuen Absatz 3^{bis}
Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970

Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens

Aufgrund des Antrags des EDI vom 16. August 1993
Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Vom Entwurf des EDI zum Bericht "Handel und Verkehr mit Kulturgütern" mit dem Vorschlag zur Ergänzung des Natur- und Heimatschutzartikels 24^{sexies} der Bundesverfassung mit einem Absatz 3^{bis} sowie dem Antrag auf Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970 wird Kenntnis genommen.
2. Das EDI wird ermächtigt, bei den Kantonen, den politischen Parteien und interessierten Organisationen die Vernehmlassung zu eröffnen.
3. Das Vernehmlassungsverfahren dauert bis zum 31. Dezember 1993.
4. Die Bundeskanzlei kündigt die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens im Bundesblatt an.

Für getreuen Protokollauszug:

Handel und Verkehr mit Kulturgütern

Texte und erläuternder Bericht

betreffend

- I Eine Aenderung der Bundesverfassung zur Schaffung einer Bundeskompetenz für die Gesetzgebung über die Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern (Art. 24^{sexies} Abs. 3^{bis} BV)

- II Den Vorschlag zur Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970

Bern, im August 1993

I. Ausgangslage

1. Bedeutung und Besonderheiten des Kulturgüterhandels

In den letzten Jahrzehnten hat der internationale Verkehr mit Kulturgütern aller Art an Menge und Bedeutung markant zugenommen und auch vom Wert und den Preisen her haben sich - trotz anfangs der Neunzigerjahre zurückgegangenen Sätzen - erhebliche Zuwachsraten eingestellt.

Der geschichtliche Wert, die von ihnen gebotene Möglichkeit zur Identifikation, ihre Unvermehrbarkeit und mit dem Verstand nicht erfassbare Gründe verleihen den Gegenständen der Kunst und Kultur eine Besonderheit, die sie von anderen Handelsgütern abheben.

Diese Besonderheiten und der immaterielle Wert von Kulturgegenständen führen dazu, dass zahlreiche Staaten die Ausfuhr von Gegenständen, die sie zu ihrem "kulturellen Erbe" zählen, verbieten. Zu diesem "kulturellen Erbe" wird oft gezählt, was im Lande oder von seinen Einwohnern geschaffen, gefunden oder seit langer Zeit im betreffenden Staat aufbewahrt wird.

Eine andere Haltung geht von der Meinung aus, dass Kulturgegenstände ein "gemeinsames Erbe der gesamten Menschheit" darstellen, und deshalb nicht gezwungenermassen an ein Volk oder Territorium gebunden sind. Wichtig sei, dass sie sorgfältig bewahrt und von möglichst vielen Menschen gesehen werden könnten.

Ausfuhrverbote für viele oder alle Kulturgüter und ihre gesetzliche Bindung an einen Ort oder eine Kultur können einem anderen Grundsatz widersprechen: Kultur lebt vom Austausch. Aus dem Zusammenfügen von Gewohntem mit Fremdem und Andersartigem entsteht Neues und entsteht Vielfalt; Austausch wirkt somit als Antrieb zu geistiger und kultureller Entwicklung.

Dabei kommt dem privaten Sammeln und dem privaten Handel mit Kulturgut für dessen Erhaltung, Vermehrung und Vermittlung eine besondere Rolle zu. Sämtliche öffentlichen Kunstsammlungen gehen auf private Sammlungen zurück. Weil öffentliche Museen ihre einmal erworbenen Gegenstände nicht mehr veräussern, sorgt in erster Linie der freie Verkauf durch Private für den Austausch, die Entstehung von Sammlungen, die Ergänzung von Bestehendem und die Herstellung von Zusammenhängen. Dieser besonderen Rolle und diesen Leistungen des privaten Sammelns und des Handels ist bei allen folgenden Ueberlegungen Rechnung zu tragen. Ihnen ist insbesondere der Freiraum für die künftige Tätigkeit und Weiterentwicklung zu sichern.

Nicht zu übersehen ist, dass eine Minderheit von Sammlern und Händlern, aber auch von Museumsleitern, in Bezug auf Kunst und Kultur aus oft persönlichen Gründen eine Passion und Leidenschaft entwickeln, aus der heraus sie bereit sind, für bestimmte Objekte jeden Preis zu bezahlen. Oft kümmern sie sich nicht um die Herkunft und illegale Beschaffungsweise. Dies stellt einen der Anreize zum Diebstahl oder zur illegalen Ausfuhr dar.

Mit der Entwicklung des Handels und Verkehrs mit Kulturgütern haben auch dessen negative Erscheinungen zugenommen. Wegen der hohen mit Kulturgut verbundenen Werte, der Ungesicherheit vieler Kunstwerke an öffentlich zugänglichen Orten, z.B. in Kirchen und Kapellen, ereignen sich immer mehr Diebstähle. Hand in Hand damit gehen Raubgrabungen auf archäologisch interessanten Stätten. Um die Beute zu sichern wird sie möglichst rasch über die Grenze gebracht, wo andere Gesetze gelten. Zur Bekämpfung illegaler Kulturgütertransfers ist deshalb die internationale Zusammenarbeit unabdingbar. Eine andere Kategorie rechtswidriger Handlungen stellen die Ausfuhren von Kulturgut unter Missachtung von Exportverboten des Herkunftslandes dar, die z.B. zur Wahrung des "kulturellen Erbes" erlassen wurden. Gravierend ist im weiteren der Umstand, dass das weltweit operierende, organisierte Verbrechen teilweise in den illegalen Kulturgütertransfer eingedrungen ist.

Dabei zeigt sich ein Nord-Süd-Gefälle, indem aufgrund früherer Kulturen und Zivilisationen wirtschaftlich schwache Länder der Dritten Welt, aber auch Südeuropas, Exporteure und Lieferanten von Kulturgut sind. Die vermögenden Industriestaaten des Nordens betätigen sich dagegen fast ausschliesslich in der Rolle von Kulturimporteuren. Wie Rohstoffe und andere Reichtümer gelangen Kunstgegenstände und ethnografische Objekte der Dritten Welt in die Verfügungsgewalt der wirtschaftlich mächtigen Nationen und gehen als Erinnerungen und Wegmarken der eigenen Identität verloren.

Neuerdings zeigen sich in den Ländern des ehemaligen Ostblocks Erscheinungen wie vormals in der Dritten Welt: Kulturgüter werden aus Kirchen, öffentlichen Gebäuden und Museen hemmungslos entwendet und auf westliche Märkte geschafft. Als Hintergrund solchen Umgangs mit Kulturgütern dürfen Verarmung, wachsendes Elend und die Ausbreitung des Hungers nicht übersehen werden.

Diese Nord-Süd-Problematik wird indessen nicht von allen Seiten in dieser Weise beurteilt.

2. Rechtslage

Die Schweiz wurde vor allem in der Nachkriegszeit ein wichtiger Handelsplatz für Kunst und Kulturgüter. Sie wies als Standortvorteile die für die Anonymität günstigen Steuervorschriften und vorteilhafte Zollregelungen, die Möglichkeit zur freien

Ein- und Ausfuhr von Kulturobjekten, die Freiheit des Auktionariats sowie günstige Regeln zum Eigentumserwerb auf. Unter dieser liberalen Ordnung wurden und werden zahlreiche Geschäfte abgeschlossen, die international auf Kritik und Missbilligung stossen. Die Schweiz wird als "Kunstwaschanlage" und als grösster Umschlagsplatz für Handelsgut aus Raubgrabungen missbraucht; sie gilt überhaupt als Ablage dubios erworbener Kulturgüter (NZZ, 25.8.92). Aufgrund spektakulärer Gerichts- und Rückgabefälle, in deren Zusammenhang regelmässig der Name unseres Landes auftaucht, entsteht Druck auf unser Land, gegen diesen Missbrauch vorzugehen. Insbesondere die USA, welche die UNESCO-Konvention 1970 vor zehn Jahren eingeführt haben und die EG, in welcher seit dem 1. April 1993 eine Verordnung und eine Richtlinie zur Ausfuhr und zur Rückgabe von Kulturgütern in Kraft sind, erwarten Massnahmen unseres Landes zur Ordnung des Transfers von Kulturgütern, die wenigstens einem Minimalstandard entsprechen sollten.

Zwar kann die Schweiz in diesem Zusammenhang nicht als rechtsleerer Raum bezeichnet werden, weil die allgemeinen Gesetze zahlreiche illegale Tatbestände erfassen und regeln. Gestohlene Kunstwerke können aufgrund des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG) zurückgegeben werden, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, und der Missbrauch des Kunsthandels zur Geldwäscherei kann aufgrund von Artikel 305^{bis} des Strafgesetzbuches (StGB) geahndet werden. Darunter fallen insbesondere auch Handlungen in Zollfreilagern. Es fehlt indessen eine Möglichkeit zur Beurteilung der Vorgänge aus einer kulturellen, gesamtheitlichen Schau. Insbesondere können Rückforderungsansprüche in der Schweiz nur erschwert geltend gemacht werden.

Im Zusammenhang mit der Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern erscheint der Natur- und Heimatschutzartikel der Bundesverfassung (Art. 24^{sexies} BV) als am nächsten liegende Bestimmung. Er umschreibt Natur- und Heimatschutz als Sache der Kantone. Der Bund hat bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf Natur- und Heimatschutz zu achten, wo es das öffentliche Interesse erfordert. Er kann diese Anliegen durch Subventionen unterstützen und er kann Kulturgüter von nationaler Bedeutung ausnahmsweise sichern oder durch Vertrag oder Enteignung erwerben.

Daraus folgt, dass der Bund keine allgemeinen Kompetenzen auf dem Gebiete der beweglichen oder unbeweglichen Kulturgüter hat. Insbesondere könnten aufgrund von Art. 24^{sexies} BV keine Massnahmen gegen die Abwanderung schweizerischen Kulturguts ins Ausland ergriffen werden, da sie durch den Export ja nicht physisch gefährdet werden. Umgekehrt gibt der heutige Natur- und Heimatschutz-Artikel dem Bund keine Möglichkeit, Kulturgüter von Drittstaaten zu schützen, sie zurückzugeben oder sicherzustellen.

Weder die ungeschriebene Kulturkompetenz, noch die umfassende Kompetenz des Bundes für die Aussenpolitik könnten andererseits als Kompetenzgrundlage herangezogen werden. Es ist dafür die Schaffung einer neuen Bestimmung notwendig.

Auch der in der Sommersession 1993 von der Bundesversammlung verabschiedete Kulturförderungsartikel (Art. 27^{septies} BV) ändert an dieser Rechtslage nichts. Er ist als reiner Förderungsartikel konzipiert. Demgegenüber sind mit der Regelung der Ein- und Ausfuhr sowie der Rückgabe von Kulturgütern bestimmte begrenzte Eingriffskompetenzen verbunden, die nicht zum Konzept "Förderung" passen (vgl. BBl 1992 I 568).

In diesem Zusammenhang stellt die oft befürchtete und oft beklagte Abwanderung wichtigen schweizerischen Kulturguts ins Ausland heute nicht das vordringlichste Problem dar, weil sich diese Ereignisse bisher auf wenige tragbare Fälle beschränken.

3. Bisherige Bestrebungen

Diese Verhältnisse und Entwicklungen haben zu einer intensiveren Befassung mit den Problemen des Kulturgütertransfers, die allerdings schon früher immer wieder zur Diskussion gestanden hatte, geführt. Im folgenden wird die Entwicklung ab 1990 dargestellt.

a. *Arbeitsgruppe des Bundesamtes für Kultur 1990*

Aufgrund zunehmender Vorstösse aus dem Ausland und wegen Vorkommnissen im Inland setzte das Bundesamt für Kultur am 7. Januar 1990 eine Arbeitsgruppe zur Abklärung der Fragen im Zusammenhang mit der Ausfuhr schweizerischer und der Einfuhr ausländischer Kulturgüter ein.

Die Arbeitsgruppe hat ihren Bericht im Januar 1992 eingereicht; am 1. April 1992 wurde er veröffentlicht. Er schlägt als Hauptmassnahmen die Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970 und die Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine Regelungskompetenz des Bundes vor.

b. *Legislaturplanung 1991 - 1995*

Im Bericht über die Legislaturplanung 1991 - 1995 vom 25. März 1992 erklärte der Bundesrat: "Handlungsbedarf besteht auch im Bereich des Kulturgüterhandels. Hier verfügt die Schweiz im Gegensatz zu den meisten europäischen Staaten über keinerlei rechtliche Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten. Nicht ganz unbegründet sieht sich unser Land dem Vorwurf ausgesetzt, Umschlagplatz für den illegalen Handel mit ausländischen Kulturgütern zu sein" (BBl 1992 III 115). Er nahm in Aussicht, das Problem des Kulturgüterhandels anzugehen und insbesondere die Frage einer Verfassungsbestimmung über die Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern sowie einer Ratifikation der UNESCO-Kon-

vention über die Mittel zur Bekämpfung des illegalen Imports, Exports und Eigentumsübergangs an Kulturgut vom 14. November 1970 zu prüfen (BBl 1992 III 116). Diese beiden Punkte wurden als "Weitere Vorlagen 1991 - 1995" in den Legislaturbericht aufgenommen (BBl 1992 III 177 bzw. 181).

Der vorliegende Vernehmlassungsbericht stellt diese Vorhaben vor.

c. Parlamentarische Vorstösse nach 1990

aa. Motion von Nationalrätin Grossenbacher vom 18.6.1992

Diese Motion geht von einer bedeutenden Rolle der Schweiz "als Umschlagplatz für illegale Geschäfte mit Kunst und Kulturgütern" aus und verlangt gesetzliche Massnahmen, um diesen entgegenzuwirken, die Ratifizierung der UNESCO-Konvention 1970 und den Erlass eines Einführungsgesetzes, kantonale Aufklärungskampagnen und eine Abstimmung auf die EG-Regelungen.

Der Nationalrat hat diese Motion am 25. Juni 1993 angenommen. Sie geht nun an den Ständerat.

bb. Postulate der Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur des National- und des Ständerats 1993

Die Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (22.1.1993) und des Ständerats (4.5.1993) forderten den Bundesrat im Zuge der Beratung des Kulturförderungsartikels mit je einem gleichlautenden Postulat auf, umgehend die UNESCO-Konvention von 1970 zu unterzeichnen und die rechtlichen Bestimmungen zu erlassen, um den Verlust von nationalem Kulturgut zu verhindern und ausländische Staaten bei der Wahrung ihres kulturellen Erbes zu unterstützen.

Beide Vorstösse wurden in der Frühjahrs- bzw. in der Sommersession 1993 überwiesen.

cc. Motion von Nationalrat Keller Rudolf vom 4.3.1993

Dieser Vorstoss betrifft einen Teilaspekt des Kulturgütertransits, indem er die Unterstützung von nationalen und internationalen Bestrebungen zur Zusammenführung von Kulturgütern fordert.

Er wurde in der Sommersession 1993 in Form eines Postulates überwiesen.

4. Internationale Zusammenarbeit: EG-Regelung und UNESCO-Konvention 1970

a. Die Regelung der EG für den Binnenmarkt

o Freier Warenverkehr grundsätzlich auch für Kultur

Die vermehrte Beschäftigung mit dem Kulturgütertransfer der Schweiz ist nicht zuletzt auf das Interesse an den Bemühungen der EG zurückzuführen, ihren Mitgliedstaaten auch nach der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, und dem damit verbundenen Wegfall von Zoll- und Grenzkontrollen, einen gewissen Schutz ihres kulturellen Patrimoniums zu erlauben. Denn gemäss Praxis des Europäischen Gerichtshofes sind auch Kulturgüter und Kunstgegenstände als Waren zu qualifizieren und fallen daher grundsätzlich unter die Freiheit des Warenverkehrs. Allerdings sind Massnahmen der EG-Mitgliedstaaten zum Schutz "des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert" gemäss Artikel 36 des EWG-Vertrags ausnahmsweise zulässig, sofern sie nicht willkürliche Diskriminierungen oder verschleierte Handelsbeschränkungen darstellen.

o Erlasse seit 1. April 1993

Auf den 1. April 1993 hat die EG folgende Rechtsgrundlagen erlassen:

- die Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates vom 9. Dezember 1992 über die Ausfuhr von Kulturgütern (ABl. Nr. 395/1 vom 31.12.1992) (Verordnung "Ausfuhr") und als Ausfuhrerlass dazu:
- die Verordnung (EWG) Nr. 752/93 der Kommission vom 30. März 1993 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates über die Ausfuhr von Kulturgütern (ABl Nr. L 77/24 vom 31. März 1993);
- die Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmässig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern (ABl Nr. L 74/74 vom 27. März 1993) (Richtlinie "Rückgabe").

o *Einteilung der Kulturgüter in "Kategorien"*

Sowohl die Verordnung wie die Richtlinie definieren den Begriff des "nationalen Kulturgutes" (vgl. Art. 36 EWG-V) nicht. Diesen zu bestimmen verbleibt in der Kompetenz der Mitgliedstaaten.

Um allerdings in den Anwendungsbereich der Verordnung oder der Richtlinie zu fallen, muss ein Kulturgut in eine der im Anhang zu beiden Rechtserlassen aufgeführten Kategorien fallen.

Diese Kategorien sind in teilweiser Anlehnung an jene der UNESCO-Konvention 1970 festgelegt und differenzieren Kulturgut anhand von Geldwerten oder anhand des Alters der Objekte oder kombinieren diese Kriterien teilweise. Die Kategorien sind ausserdem den Warengruppen des gemeinsamen Zolltarifs nachgebildet.

o *Die Richtlinie "Rückgabe"*

Die Richtlinie bezeichnet jede Verbringung aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates unter Verletzung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften zum Schutze von Kulturgütern, bzw. ohne dass die Bedingungen einer zeitweiligen Ausleihe eingehalten worden wären, als unrechtmässig (Art. 1). Sie regelt das Recht des Mitgliedstaates auf Klage gegen den Besitzer des rechtswidrig verbrachten Gegenstandes auf Rückgabe (Art. 5). Er hat dabei zu beweisen, dass der Gegenstand nationales Kulturgut im Sinne der Richtlinie darstellt und er unrechtmässig aus seinem Hoheitsgebiet verbracht wurde. Die Kosten des Verfahrens (Art. 11) wie auch die Pflicht, dem Besitzer, der beim Erwerb "die erforderliche Sorgfalt hat walten lassen", eine vom Gericht einzelfallweise festzusetzende Entschädigung zu leisten (Art. 10), gehen zulasten des ersuchenden Mitgliedstaates. Der Richtlinie kommt ausdrücklich keine Rückwirkung zu (Art. 13). Die Rückgabeklagen verjähren ausserdem ein Jahr nach der Kenntnisnahme des Aufenthaltsortes des Gegenstandes und der Identität des Besitzers und absolut nach spätestens 30 Jahren.

In besonderen Fällen, z.B. für Gegenstände öffentlicher Sammlungen, tritt die absolute Verjährung erst nach 75 Jahren ein (Art. 7). Die Mitgliedstaaten haben sich bei ihren Bemühungen um die Auffindung von Kulturgütern zu unterstützen (Art. 4).

o *Die Verordnung "Ausfuhr"*

Die Verordnung "Ausfuhr" findet Anwendung für die Ausfuhr von Kulturgütern aus der EG in ein Drittland, also auch in die Schweiz. Im Gegensatz zur Richtlinie, die von jedem EG-Mitglied zuerst in innerstaatliches Recht umgeformt und erlassen werden muss, ist die Verordnung ein gesetzlicher Erlass der Gemeinschaft, der direkte Wirkung entfaltet und direkt anwendbar ist. Die Verordnung "Ausfuhr" schreibt vor, dass ein Kulturgegenstand nur dann aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft ausgeführt werden darf, wenn eine Genehmigung vorliegt (Art. 2). Liegt diese Genehmigung nicht vor, ist die Ausfuhr zu verweigern. Es ist also nicht massgeblich, ob der Gegenstand nationales Kulturgut darstellt oder nicht, und diese Eigenschaft wird auch nicht geprüft. Es genügt, dass der Gegenstand unter die schon erwähnten Kategorien von Kulturgütern fällt.

o *EG-Staaten ratifizieren UNESCO-Konvention 1970*

Die Kommission hat im Sinne einer flankierenden Massnahme zu diesen Erlassen alle EG-Mitgliedstaaten aufgefordert, die UNESCO-Konvention 1970 zu ratifizieren.

b. *Bisheriges internationales Engagement der Schweiz*

Als Mitglied der UNESCO wie auch des Europarats hat sich die Schweiz in der Vergangenheit sowohl auf universaler wie auch auf regional-europäischer Ebene um ein kulturelles Engagement bemüht. Zwei Grundtendenzen sind hierbei zu beobachten: Einerseits soll der Zugang zu bedeutenden Kulturgütern und der wissenschaftliche Austausch erleichtert werden; andererseits sind geeignete Schutzmassnahmen zur physischen Erhaltung zu treffen. Im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Transfer von Kulturgütern sind dabei exemplarisch vier Uebereinkommen erwähnenswert:

Mit der Ratifikation des **Europäischen Kulturabkommens** vom 19. Dezember 1954 (SR 0.440.1) hat die Schweiz die Pflicht übernommen, geeignete Massnahmen zu Schutz und Mehrung ihres Beitrages zum gemeinsamen kulturellen Erbe Europas zu treffen (Art. 1). Förmlich vorbehalten hat die Schweiz dabei die kantonalen Kompetenzen im Bereich von Kultur und Erziehung, wie sie sich aus der Bundesverfassung ergeben (Bundesbeschluss vom 5. Juni 1962, AS 1962, S. 933).

Am 17. Dezember 1975 trat für die Schweiz das von der UNESCO erarbeitete "Uebereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt" in Kraft (SR 0.451.41). Gemäss den Artikeln 3 und 4 ist es Aufgabe jeder Vertragspartei, die auf ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Natur- und Kulturgüter zu identifizieren, abzugrenzen und deren Schutz, Erhaltung und Erschliessung zu gewährleisten.

Des Weiteren hat sich die Schweiz in der "Vereinbarung über die Einfuhr von Gegenständen erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters" vom 22. November 1950 (SR 0.631.145.141) verpflichtet, den Austausch entsprechender Gegenstände zu wissenschaftlichen oder künstlerischen Zwecken möglichst weitgehend zu liberalisieren bzw. zu erleichtern.

Für den spezifischen Bereich von archäologischem Kulturgut ist zum Schluss auf das "Europäische Uebereinkommen über den Schutz des archäologischen Kulturgutes" vom 6. Mai 1969 (SR 0.440.2) hinzuweisen. Zwar zielt das Uebereinkommen in erster Linie auf einen möglichst weitreichenden Schutz archäologischer Grabungsstätten. Dennoch enthält es auch einige Regeln über den Handel mit (beweglichen) Fundgegenständen: Gemäss Art. 4 Abs. 2 lit. a hat jede Vertragspartei Mittel und Wege zu prüfen "für die Inventaraufnahme der in öffentlichem und, wenn möglich, in privatem Besitz befindlichen archäologischen Güter". Jede Vertragspartei muss alles unternehmen, um der illegalen Einfuhr oder Ausgrabung verdächtige Gegenstände den zuständigen Instanzen des Herkunftsstaates anzuzeigen (Art. 5 lit. c) sowie bei Museen und anderen ähnlichen Institutionen, "deren Ankaufspolitik der staatlichen Kontrolle untersteht", die nötigen Massnahmen zu ergreifen, dass im Sinne des Uebereinkommens illegale archäologische Güter nicht erworben werden (Art. 6 Abs. 2 lit. a). In einer auslegenden Erklärung hat Oesterreich darauf hingewiesen, dass es den letztgenannten Artikel nicht anwende, wenn "diese Objekte vor dem Verfall oder der Zerstörung gerettet und unter öffentliche Aufsicht oder unter staatlichen Schutz gestellt werden können".

Das Uebereinkommen wurde 1992 revidiert und von der Schweiz erneut unterzeichnet. Anfangs Jahr wurde bei den Kantonsregierungen eine Vernehmlassung zur Ratifikation durchgeführt (Schreiben des EDI vom 30. Dezember 1992). Im hier zur Debatte stehenden Bereich des Kulturgütertransfers ergibt sich mit der Revision keine wesentliche Aenderung.

Abschliessend muss auch das von der Schweiz (noch) nicht ratifizierte **Abkommen zum Schutz des bauschichtlichen Erbes** aus dem Jahre 1985 (Konvention von Granada) erwähnt werden, da unter dem Begriff der Baudenkmäler auch die zugehörigen Einrichtungen und Ausstattungen verstanden werden. Nebst Inventarisierungspflichten sind aber keine relevanten Bestimmungen für den Schutz mobilen Kulturgutes vorgesehen. Auch hieüber wurde anfangs Jahr bei den Kantonsregierungen eine (zweite) Vernehmlassung durchgeführt. Die Antworten zu beiden Gegenständen werden derzeit ausgewertet.

Auf die ebenfalls vom Europarat verfasste "Convention europeenne sur les infractions visant des biens culturels" vom 23. Juni 1985 (European Treaty Series Nr. 119) muss hier nicht näher eingegangen werden, da sie aus Mangel an den nötigen Ratifikationen noch nicht in Kraft treten konnte. Vollständig ist dieser Kurzüberblick allerdings erst nach der Erwähnung der Absichtserklärungen, wie sie im Rahmen der KSZE auch von der Schweiz mitunterzeichnet worden sind. Besondere Bedeutung hat dabei das - stricto sensu rechtlich unverbindliche - Schlussdokument des "Krakauer Symposiums über das kulturelle Erbe der KSZE-Teilnehmerstaaten" vom 6. Juni 1991.

II. Die Vernehmlassungsvorlagen

1. Grundsätzliche Ueberlegungen: Nationaler Schutz und internationale Zusammenarbeit

Auszugehen ist von der internationalen Rechtsentwicklung: Angesichts der wachsenden Bedeutung des internationalen Kulturgütertransfers und wegen der Auswirkungen auf das nationale Patrimonium haben die meisten Staaten Schutzmassnahmen gegen innen erlassen und haben sich gegen aussen zu internationaler Zusammenarbeit verpflichtet. Die EG- und EWR-Staaten beweisen dies mit der Richtlinie "Rückgabe" und der Verordnung "Ausfuhr", während z.B. die USA und Kanada bereits vor einiger Zeit die UNESCO-Konvention 1970 ratifiziert haben. In dieser Schutz- und Zusammenarbeitsordnung besteht das Risiko, dass die Schweiz eine Lücke im Netz wird. Eine Mehrzahl der Kantone hat deshalb die Regelung des Kulturgütertransfers auf Verfassungs- und Gesetzesstufe bei der Vernehmlassung über einen Entwurf des Kulturförderungsartikels ausdrücklich verlangt (vgl. BBl 1992 I 568). Ein Handlungsbedarf gegen Missbräuche wird auch von Sammlern und ihnen nahestehenden Kreisen bejaht.

Angesichts der europapolitischen Komponente und der weltweiten Verflechtung beim Kulturgütertransfer gelten dafür auch die Ueberlegungen des Folgeprogramms nach der Ablehnung des EWR-Abkommens (BBl 1993 I 805 ff). Dort betonte der Bundesrat, dass eine Isolation der Schweiz, unter welchem Titel auch immer, zu vermeiden sei. Das Recht sei an das europäische Recht anzunähern, um den aussenpolitischen Spielraum zu erhalten und negative Rückwirkungen zu minimieren. Eine unbesehene Uebertragung bewährter Lösungen auf Gegenwart und Zukunft und eine Betrachtung der Probleme ausschliesslich aus einem schweizerischen Blickwinkel seien überholt. Es gelte insbesondere, die Möglichkeit zur Gewährung von Gegenrecht zu schaffen.

Es soll deshalb eine Verfassungsbestimmung geschaffen werden, die dem Bund primär in Anlehnung an die Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzartikels der Bundesverfassung (Art. 24^{sexies} BV), ferner angesichts seiner Zoll- und Aussenhandelskompetenzen (Art. 28 - 30 BV) sowie in Anbetracht seiner wirtschaftspolitischen Aufträge (Art. 31 - 32 BV) und der umfassenden Zuständigkeit in der Aussenpolitik (Art. 8 BV), eine zurückhaltende und eng auf die Bekämpfung von Missbräuchen begrenzte Ordnung des Kulturgütertransfers ermöglicht. Es wird daher eine Ergänzung von Artikel 24^{sexies} BV zur Diskussion gestellt.

Sodann wird beabsichtigt, die UNESCO-Konvention 1970 zu ratifizieren.

Das Einführungsgesetz dazu soll allerdings erst später und gestützt auf die vorgeschlagene Verfassungsgrundlagen erarbeitet und erlassen werden. Die UNESCO-Konvention 1970 ist nicht direkt anwendbar und bedarf daher der gesetzlichen Umsetzung. Sie ist jedoch in einigen Bereichen überholt und es ist wichtig, im schweizerischen Einführungsgesetz die Lösungen der bis dahin voraussichtlich vorliegenden Ergebnisse von UNIDROIT einzubauen und es auf die erst seit kurzem bekannte EG-Regelung abzustimmen. Damit wird ein umfassendes allgemeines Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer angestrebt.

Die Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970 würde es erlauben, ein Signal der Solidarität zu setzen und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der illegalen Tätigkeiten zu bekunden.

2. Ergänzung des Natur- und Heimatschutzartikels 24^{sexies} BV

a. *Text der Verfassungsergänzung*

Art. 24^{sexies} Abs. 3^{bis} (neu)

3^{bis} Die Gesetzgebung über die Ein- und Ausfuhr sowie die Rückgabe von Kulturgütern ist Sache des Bundes.

b. *Erläuterung*

Es geht um die Regelung eines Phänomens des Handels, des Transfers über die Staatsgrenzen sowie um eine vermehrte Ausübung internationaler Solidarität. Denkbar wären deshalb Standorte der neuen Bestimmung bei den Zoll- und Aussenhandelsartikeln bzw. beim Wirtschaftsrecht der Bundesverfassung. Da jedoch der Aspekt des Schutzes und des Erhalts von Kulturgegenständen in einem weltweiten Rahmen im Vordergrund steht, welcher heute schon innerstaatlich von Kantonen und Bund wahrgenommen wird, ist eine Ergänzung der Bestimmungen des Natur- und Heimatschutzartikels der Bundesverfassung die naheliegendste Lösung. Sie unterstreicht auch das kulturpolitische Ziel der vorliegenden Bestimmung.

Artikel 24^{sexies} hält in Absatz 1 die grundsätzliche Zuständigkeit der Kantone fest, schreibt in Absatz 2 die Natur- und Heimatschutzpflichten des Bundes bei der Erfüllung seiner Aufgaben vor und verankert in Absatz 3 die eigenen Massnahmen des Bundes. Demgegenüber stellen die Befugnisse zum Erlass von Schutzbestimmungen für die Tier- und Pflanzenwelt (Absatz 4) sowie für Moorlandschaften (Absatz 5) eine andersartige Materie dar. Da es um abschliessende, eigene Massnahmen des Bundes für Kulturgüter im internationalen Bereich geht, soll die Ergänzung an den Absatz 3 angefügt werden. Es ist ein Absatz 3^{bis} vorzusehen.

Die neue Bestimmung ändert die bisherige Kompetenzverteilung beim Schutz der Kulturgüter zwischen Bund und Kantonen nicht. Die Kantone bleiben dafür hauptsächlich zuständig, wie auch für den Erlass allfälliger Bestimmungen zur Regelung des Kunsthandels.

Die neue Verfassungsbestimmung zählt drei Bereiche auf, für die der Bund nötigenfalls gesetzliche Bestimmungen erlassen könnte:

- Für die Einfuhr von Kulturgütern: In den meisten Staaten ist die Einfuhr von Kulturgütern grundsätzlich frei. Neuerdings haben namentlich die USA begonnen, mit Staaten Süd- und Mittelamerikas besondere Abkommen zu schliessen, aufgrund derer die Einfuhr besonderer Kulturgegenstände aus diesen Vertragsstaaten in die USA nicht mehr gestattet ist. Für die Schweiz sind allgemeine Einfuhrkontrollen für Kulturgegenstände bis jetzt nicht in Betracht gezogen worden, ebensowenig bilaterale Abkommen nach dem Vorbild der USA. Denn grundsätzlich ist ja die Einfuhr von Gegenständen der Kunst und Kultur wegen des damit verbundenen Austauschs und der Schaffung von Vielfalt und Anregungen erwünscht.
- Für die Ausfuhr von Kulturgütern: Sollte die Abwanderung schweizerischer Kulturgüter von nationaler Bedeutung, die für das schweizerische kulturelle Erbe von besonderer Wichtigkeit sind, künftig ein bedrohliches Ausmass annehmen, müsste ihre Ausfuhr überwacht werden können, z.B. durch eine Deklarationspflicht.
- Für die Rückgabe von Kulturgütern: Die Möglichkeit zur gesetzlichen Regelung der Rückgabe insbesondere ausländischer Kulturgüter ist die wichtigste Massnahme dieser Vorlage. Denn Vorkehren im Bereich der Ein- und Ausfuhr erweisen sich sowohl grundsätzlich, wie auch praktisch als heikel und schwer durchführbar. Demgegenüber könnte jedoch die Schaffung eines Rückgabeanspruchs für entwendete oder illegal ausgeführte ausländische Kulturgegenstände, der vor schweizerischen Gerichten einklagbar und durch sie überprüfbar wäre, einen Grossteil der Probleme mit zweifelhaften Transfers lösen, mit denen sich unser Land konfrontiert sieht.

Für diese Bereiche kommt aufgrund des Wortlauts der vorgeschlagenen Verfassungsstimmung dem Bund eine abschliessende Kompetenz zu. Die entsprechenden Bestimmungen müssen in referendumpflichtiger Form erlassen werden.

3. Grundlinien einer künftigen gesetzlichen Regelung

Die rechtliche Ordnung des Kulturgütertransfers in der Schweiz hat von folgenden Voraussetzungen auszugehen:

- Der internationale Austausch und Handel mit Kulturgütern muss frei und möglich bleiben. Der Transfer über die Grenzen hinweg ist kulturpolitisch bedeutsam und ein wichtiges kulturelles Tätigkeitsfeld.
- Es geht jedoch darum, in angemessener Weise Missbräuche zu bekämpfen. Es darf aber nicht das Sammeln von Kunst und der Handel mit Kulturgütern reglementiert, erschwert oder eingeschränkt werden. Die Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern und Sammlungen in unserem Land soll grundsätzlich frei bleiben.
- Es muss jedoch eine Möglichkeit geschaffen werden, Rückgabeforderungen anderer Staaten oder Eigentümer vor Schweizer Gerichten einzuklagen und durch sie beurteilen zu lassen. Damit wird vermieden, ausländische Verbote *tel-quel* zu übernehmen. Andererseits könnten damit begründete Interessen der Ursprungsstaaten gegenüber bösgläubigen Erwerbern abgewogen werden. Eine Rückgabe müsste ausserdem an Bedingungen geknüpft werden, wie z.B. dass der gutgläubige Erwerber voll entschädigt wird und eventuell die Erhaltung des Kulturguts gewährleistet ist.
- Bei der künftigen Gesetzgebung geht es sodann nicht primär darum, Vergünstigungen für öffentliche Museen oder vergleichbare Institutionen und zu Lasten des privaten Sammelns und Handels mit Kulturgütern zu schaffen. Es dürfen aus der Missbrauchbekämpfung keine neuen Verzerrungen und Ungerechtigkeiten entstehen.
- Die neue Ordnung ändert die föderalistischen Strukturen und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Kultur nicht, wie sie Art. 24^{sexies} BV festhält.

4. Die UNESCO-Konvention 1970

(Text vgl. Anhang 2)

a. *Die Erarbeitung und Einführung*

Im Jahre 1960 haben Peru und Mexiko im Rahmen der UNESCO Massnahmen zur Bekämpfung des illegalen Kunsthandels gefordert. Nachdem ein 1964 eingesetztes Expertengremium im August 1969 einen ersten Entwurf zu einem völkerrechtlichen Vertrag vorgelegt hatte, konnte bereits am 14. November 1970 anlässlich der 16. Generalkonferenz der UNESCO die entsprechende Konvention unterzeichnet werden. Wohl nicht zuletzt, weil die Vorarbeiten unter dem Zeichen eines erstarkenden Selbstbewusstseins der aus der Kolonialherrschaft entlassenen Länder geführt wurden, standen kulturimportierende Nationen der Konvention eher skeptisch gegenüber. Der internationale Kunsthandel seinerseits fürchtete eine Beeinträchtigung des Warenaustauschs und die in der Konvention vorgesehenen Rückforderungsmöglichkeiten bei gleichzeitigem Anspruch auf eine angemessene Entschädigung. Spätestens mit der - allerdings nicht hindernisarmen - Ratifikation durch die USA im Jahre 1983 hat sich die Stimmung etwas geändert, und die Konvention wird heute insbesondere wegen des darin enthaltenen einzelstaatlichen Gestaltungsspielraums positiv beurteilt. Definitionsschwächen können möglicherweise wettgemacht werden durch seriöse Inventarisierung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Anliegen der Konvention durch die einzelnen Vertragsparteien.

b. *Besonderheiten der Konvention*

Vorgängig ist auf drei Besonderheiten der Konvention hinzuweisen:

- Sie ist nicht self-executing, d.h. es bedarf der ausdrücklichen einzelstaatlichen Umsetzung in das Landesrecht.
- Sie ist - eigentlich eine Selbstverständlichkeit - nicht rückwirkend, entfaltet also keine rechtlichen Wirkungen für Transaktionen von Kulturgütern vor dem Zeitpunkt der Ratifikation.
- Und drittens ist die Konvention nur anwendbar im Verhältnis zwischen den Vertragsparteien (Völkerrechtssubjekten, d.h. Staaten), nicht aber direkt zwischen Privatpersonen.

c. *Erläuterung der Grundzüge*

Nachfolgend werden die wichtigsten materiellen Bestimmungen der Konvention summarisch erläutert.

Als Kulturgut definiert Art. 1 der Konvention jeden Gegenstand, der von einer Vertragspartei als bedeutend für seine Geschichte, Literatur, Kunst oder Wissenschaft bezeichnet wird, vorausgesetzt, er fällt unter eine der Kategorien, welche in der Konvention aufgezählt werden. Diese Kategorisierung ist zwar abschliessend, doch so umfassend, dass kaum Ausnahmen denkbar sind. Teilweise ist eine Alterslimite von 100 Jahren vorgesehen, so bei Mobilien und Münzen. Die Konvention findet gemäss Art. 1 lit. d auch Anwendung auf abgelöste Teile von Denkmälern und archäologischen Fundstätten, wie auch auf Manuskripte, Büchersammlungen und Archive der unterschiedlichsten Gattungen. Artikel 4 wiederum umschreibt die Bindung, die zwischen einem Staat und ihm als national bedeutend reklamierten Kulturgut besteht. Demnach gilt als nationales Kulturerbe, was Staatsangehörige oder Ausländer auf dem Hoheitsgebiet geschaffen haben, oder als Gegenstände, die vom Staat legal erworben oder die auf dem Hoheitsgebiet des Staates gefunden worden sind. Artikel 4 äussert sich allerdings nicht zum rechtlichen Status, den ein Staat seinem Kulturerbe einräumen muss. Bei der Lösung von zwischenstaatlichen Konflikten um die Zugehörigkeit eines Kulturgutes zu mehreren Kulturen oder Staaten, kann die UNESCO gemäss Art. 17 Vermittlungsdienste anbieten. Für die Kategorie der archäologischen Grabungsergebnisse und ethnologischer Gegenstände sieht zudem Art. 9 eine verstärkte Kooperations- und Unterstützungspflicht vor, falls diese Teile des Erbes besonderen Gefahren ausgesetzt sind (Dringlichkeitsverfahren).

Gemäss Art. 2 anerkennen die Vertragsparteien, dass der illegale Kulturgütertransfer eine Hauptursache für die kulturelle Verarmung der Herkunftsstaaten darstellt und verpflichten sich, mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln diesen zu verhindern. Als illegal definiert Art. 3 jede Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kulturgütern unter Verstoss gegen die im Rahmen der Konvention getroffenen einzelstaatlichen Massnahmen. Was als illegal zu bezeichnen ist, bestimmt sich daher nach dem Landesrecht. Art. 5 wiederum umschreibt die, oft weit gefassten grundsätzlichen Pflichten der Vertragsparteien: gesetzgeberische Massnahmen zum Schutz des kulturellen Erbes, insbesondere die Sanktionierung der illegalen Ein- und Ausfuhr wichtiger Kulturgüter, die Inventarisierung und Aktualisierung des kulturellen Erbes, Kontrollen von archäologischen Forschungen, die Förderung und Kontrolle berufsethischer Regeln für Museumsfachleute (vgl. ICOM Ethics, VMS-Statuten), Sammler und Kunsthändler sowie Sensibilisierungsmassnahmen für die Öffentlichkeit.

Ebenso steht jedem Staat gemäss Art. 13 lit. d das Recht zu, gewisse Kulturgüter als unveräusserlich und daher ipso facto einem Exportverbot unterstellt zu erklären. Für die Schweiz ist dabei darauf hinzuweisen, dass die Inventarisierungspflicht sich nur auf jene Kulturgüter bezieht, deren Abwanderung ins Ausland einen nachhaltigen Verlust ("appauvrissement sensible") für den Herkunftsstaat darstellt.

Mit Art. 6 verpflichten sich die Vertragsparteien, die Ausfuhr von Kulturgütern nur dann zuzulassen, wenn eine von der zuständigen Stelle ausgestellte Ausfuhrbewilligung vorliegt. Ueber diese Regelung ist die Öffentlichkeit aufzuklären. Präzisere Anforderungen an die Ausfuhrbewilligung, insbesondere Form und Mindestinhalt oder Bewilligungsgrundsätze, sind Art. 6 nicht zu entnehmen. Gemäss Art. 7 sind die Vertragsparteien verpflichtet, nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts auf ihrem Hoheitsgebiet gelegene Museen und andere ähnliche Institutionen am Erwerb von der illegalen Ausfuhr verdächtigten Kulturgütern zu hindern und den betroffenen Drittstaat über das Auftauchen solcher Gegenstände zu informieren. Der Drittstaat hat zu beweisen, dass der Gegenstand vorgängig inventarisiert worden ist. Bei Gegenständen aus archäologischen Raubgrabungen können sich hierbei bestimmte Beweisprobleme ergeben. Die Vertragspartei hat die geeigneten Massnahmen zu treffen, damit gestohlene oder illegal exportierte Kulturgüter eines Drittstaates auf dessen Gesuch hin zurückgegeben werden. Beweislast und Kostenrisiko obliegen dabei dem Drittstaat; dem gutgläubigen aktuellen Besitzer ist eine angemessene Entschädigung zu leisten. Staatliches Eigentum am entsprechenden Kulturgut wird nicht vorausgesetzt; der Drittstaat kann daher auch im Namen einer privaten Institution, allerdings beschränkt auf wichtige Kulturgüter im Sinne der Konvention, um Rückgabe ersuchen.

Entsprechende Gesuche sind auf dem diplomatischen Weg zu stellen. Den Vertragsparteien bleibt es aber unbenommen, auch Beschwerden vor den innerstaatlichen Gerichten zuzulassen. Weitere Anforderungen an das Rückgabeverfahren stellt die Konvention nicht. Gemäss Art. 8 haben die Vertragsparteien Verstösse gegen diese Bestimmungen straf- oder verwaltungsrechtlich zu sanktionieren.

Berichterstattungspflichten zuhanden der Generalkonferenz der UNESCO (Art. 16), Erziehungs- und Sensibilisierungspflichten (Art. 13) sowie die Pflicht, die mit dem Vollzug der Konvention betrauten Stellen mit den nötigen finanziellen Mitteln auszustatten (Art. 14), runden die Konvention ab. Vorbehalten bleiben ausdrücklich bi- und multilaterale Abkommen, die weitergehende Restitutionsregeln enthalten (Art. 15). (Text der Konvention siehe Anhang 2).

d. *Die Entwicklung der Konvention seit 1970*

Die Ratifikation der Konvention vollzog sich nur zögernd. Der UNESCO gegenüber hat sich die Schweiz 1978 darauf berufen, dass ihr ihre Neutralität und politische Stabilität den Ruf eines "safe place for the conservation of valuable cultural property" eingebracht habe, weshalb man Exportbeschränkungen eher skeptisch gegenüberstehe. Zudem würden verstärkte Zollkontrollen angesichts des regen Transitverkehrs einen übermässigen Verwaltungsaufwand bedeuten. Grundsätzlich seien aber verstärkte Handelskontrollen insbesondere im Auktionsbereich möglich, vorausgesetzt, die entsprechenden (Zoll-)Stellen würden mit der nötigen Information bezüglich ausländischer Gesetzgebungen und Listen zu gesuchten Objekten ausgestattet werden (Bericht der Schweiz zuhanden der UNESCO, General Conference Doc. 20 C/84, S. 42). Als die Zahl der Ratifikation (1978) binnen fünf Jahren von 39 auf 52 anwuchs, nahm sich die UNESCO der Kritik an der Konvention in verstärktem Masse an. Bezüglich des Begriffes des Kulturgutes wies Oesterreich darauf hin, dass eine Ratifikation der Konvention an der Tatsache scheitere, dass sich eine grosse Anzahl von Gegenständen in Privatbesitz befinde, weshalb wiederum eine Inventarisierung nicht durchführbar sei. Die Niederlande ihrerseits wiesen auf die Undurchführbarkeit der in der Konvention vorgesehenen Importkontrollen hin. Im Jahre 1983 berief deshalb die UNESCO ein Expertentreffen ein, um die rechtlichen Hindernisse zu überprüfen. In seiner Schlusserklärung kam dieses zu folgendem Resultat: "The Convention, which is not retroactive in nature, was sufficiently flexible in that it conceded very large discretion to states in many articles" (UNESCO-General Conference Doc. 22 C/93, S. 7). Insbesondere bei der Bestimmung des relevanten Kulturgutes und der Handelskontrolle stünden den Vertragsparteien weite Ermessensspielräume offen. 1987 hatten bereits 60 Staaten die Konvention ratifiziert, darunter auch die USA. Kanada kündigte damals die Ratifikation an. In ihrem Bericht wies die Schweiz erneut auf die mangelnde rechtliche Grundlage für eine Ratifikation und "more general considerations" hin, doch wolle man die Frage weiter prüfen (UNESCO-General Conference Doc. 24 C/24, S. 19). Erst in jüngster Zeit - im Jahre 1991 hat die UNESCO-Generalkonferenz mögliche Revisionsbestrebungen zum Gegenstand einer eingehenden Prüfung gemacht. Mit Stand vom 1. Juli 1993 haben nun 78 Staaten, darunter 17 europäische, die Konvention ratifiziert. Allerdings haben weniger als zehn Staaten bisher auch die zur Konkretisierung und Anwendung der Konvention ebenfalls erforderlichen Einführungsgesetze erlassen.

e. *Selbstregulierung im Handel mit Kulturpütern*

Die UNESCO-Konvention 1970 verlangt von den Staaten verstärkte Oeffentlichkeitsarbeit und eine gewisse Beobachtung des Kunsthandels, jeweils nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts bzw. der dem Staat zur Verfügung stehenden Mittel. In diesem Zusammenhang muss auf die vom organisierten Kunsthandel autonom erlassenen ethischen Vorschriften hingewiesen werden. Gemäss Art. 2 seiner Statuten will der Verband Schweizerischer Antiquare und Kunsthändler "die Standesehre wahren und fördern und Missbräuchen entgegenreten". Die Einhaltung der 1976 erlassenen Verhaltenspflichten, welche grundsätzlich die obligationenrechtlich geforderten Sorgfaltspflichten konkretisieren, werden in Art. 3 Abs. 1 als Mitgliedschaftsbedingung formuliert. Schwere Verletzung der Standespflichten stellen gemäss Art. 6 Abs. 1 einen Ausschlussgrund dar. Ueber die vom ICOM erlassenen ethischen Verhaltensvorschriften haben auch andere nationale Berufsverbände entsprechende eigene Regeln aufgestellt.

Solche "Selbstregulierungen" und handelsethische Vorschriften, insbesondere des internationalen Kunsthändlerverbandes CINOVA (Confederation Internationale des Negociants en Oeuvres d'Art), wurden von der UNESCO ausdrücklich willkommen geheissen (vgl. aus dem Jahre 1989 Recommendation Nr. 10 des Zwischenstaatlichen Komitees zur Rückgabe von Kulturgut, UNESCO General Conference Doc. 25 C/91 Annex II S. 4). Der Kunsthandel ist zudem auch im Bereich des Informationsaustausches aktiv geworden und hat zusammen mit Versicherungsgesellschaften und der Interpol jedermann zugängliche Datenbanken über gestohlene Kulturgüter ("Art Loss Register") eingerichtet (vgl. dazu Recommendation 4 des Zwischenstaatlichen Komitees zur Rückgabe von Kulturgut, UNESCO General Conference Doc. 26 C/92, Annex S. 2).

f. *Die Arbeiten im Rahmen von UNIDROIT*

Obwohl Vorschläge zu einer Revision der Konvention oder Ergänzung mittels Zusatzprotokollen nicht weiterverfolgt worden sind, hat die UNESCO noch einen anderen Weg eingeschlagen, um mögliche Mängel zu beseitigen und privatrechtliche Probleme im Zusammenhang mit der UNESCO-Konvention 1970 zu lösen: 1984 wurde die förmliche Zusammenarbeit mit dem in Rom ansässigen Internationalen Institut für die Vereinheitlichung des Privatrechts "UNIDROIT" etabliert. Dieses hat auf der Grundlage von Vorstudien einen Vertragsentwurf ("Preliminary Draft Convention on Stolen and Illegally Exported Cultural Objects", veröffentlicht in: Museum Nr. 172, 1991, S. 223 ff.) erarbeitet, der in nächster Zukunft anlässlich einer noch einzuberufenden diplomatischen Konferenz verabschiedet werden könnte. Die Schweiz hat sich aktiv an den Arbeiten beteiligt. Den Vorsitz des Arbeitsausschusses

führte Prof. Pierre Lalive d'Épinay aus Genf. Der Konventionentwurf formuliert einen privatrechtlichen Rückgabeanspruch für gestohlene und illegal ausgeführte Kulturgüter, legt das Verfahren fest und bestimmt die Eruiierung der Entschädigungen.

Für die innerstaatliche Umsetzung der Konventionspflichten gemäss der UNESCO-Konvention empfiehlt es sich daher, die von UNIDROIT vorgeschlagenen Lösungen im Auge zu behalten (zum Ganzen vgl. beispielsweise: Lyndel V. Prott, *Le projet de convention d'Unidroit dirige l'attention sur les acheteurs*, *Museum* Nr. 172, 1991, S. 221 ff; Kurt Siehr, *The Unidroit Draft Convention on the International Protection of Cultural Property*, *International Journal of Cultural Property*, 1 1992) S. 321 ff).

5. Antrag auf Ratifikation

Die UNESCO-Konvention 1970 sieht im Gegensatz zur Mehrzahl anderer internationaler Uebereinkommen die Unterzeichnung nicht vor. Sie bedarf der Ratifizierung oder Annahme durch die Mitgliedstaaten der UNESCO (Art. 19 Abs. 1). Nichtmitgliedstaaten können ihr beitreten (Art. 20 Abs. 1).

Wir sehen vor, der Bundesversammlung eine Botschaft vorzulegen und ihr zu beantragen, den Bundesrat zur Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970 zu ermächtigen.

Das zur Konkretisierung und Anwendung der UNESCO-Konvention 1970 notwendige Bundesgesetz soll dem heutigen und künftigen Rechtszustand, insbesondere den Ergebnissen und Auswirkungen der EG-Regelungen auf unser Land, sowie den Resultaten der UNIDROIT-Arbeiten Rechnung tragen. Es kann daher nicht allein auf die Konvention sowie Artikel 8 der Bundesverfassung (Staatsvertragskompetenz) abgestützt werden, sondern bedarf der Grundlage der neuzuschaffenden Verfassungsbestimmung.

Anhang 1

Ergänzung des Natur- und Heimatschutzartikels 24^{sexies} der Bundesverfassung durch einen neuen Absatz 3^{bis}
(Kulturgütertransfer)

Art. 24^{sexies}

¹Der Natur- und Heimatschutz ist Sache der Kantone.

²Der Bund hat in Erfüllung seiner Aufgaben das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.

³Der Bund kann Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes durch Beiträge unterstützen sowie Naturreservate, geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung vertraglich oder auf dem Wege der Enteignung erwerben oder sichern.

3bis Die Gesetzgebung über die Ein- und Ausfuhr sowie die Rückgabe von Kulturgütern ist Sache des Bundes.

⁴Er ist befugt, Bestimmungen zum Schutze der Tier- und Pflanzenwelt zu erlassen.

⁵Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung sind Schutzobjekte. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen irgendwelcher Art vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die der Aufrechterhaltung des Schutzzweckes und der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung dienen.

Uebergangsbestimmung: Anlagen, Bauten und Bodenveränderungen, welche dem Zweck der Schutzgebiete widersprechen und nach dem 1. Juni 1983 erstellt werden, insbesondere in der Moorlandschaft von Rothenthurm auf dem Gebiet der Kantone Schwyz sowie Zug, müssen zu Lasten der Ersteller abgebrochen und rückgängig gemacht werden. Der ursprüngliche Zustand ist wieder herzustellen.

Anhang 2

UNESCO-Konvention 1970

Uebereinkommen über Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Uebereignung von Kulturgut vom 14. November 1970

UNESCO - KONVENTION 1970

Anlage

Übereinkommen
über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung
der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Ubereignung von Kulturgut

Convention
on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export
and Transfer of Ownership of Cultural Property

Convention
concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation,
l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels

(Übersetzung)

The General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, meeting in Paris from 12 October to 14 November 1970, at its sixteenth session,

La Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, réunie à Paris, du 12 octobre au 14 novembre 1970 en sa seizième session,

Die Generalkonferenz der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, die vom 12. Oktober bis zum 14. November 1970 in Paris ihre 16. Tagung abhielt, —

Recalling the importance of the provisions contained in the Declaration of the Principles of International Cultural Co-operation, adopted by the General Conference at its fourteenth session,

Rappelant l'importance des dispositions de la Déclaration des principes de la coopération culturelle internationale adoptée par la Conférence générale à sa quatorzième session,

im Hinblick auf die Bedeutung der Bestimmungen der von der Generalkonferenz auf ihrer 14. Tagung angenommenen Erklärung über die Grundsätze der internationalen kulturellen Zusammenarbeit,

Considering that the interchange of cultural property among nations for scientific, cultural and educational purposes increases the knowledge of the civilization of Man, enriches the cultural life of all peoples and inspires mutual respect and appreciation among nations,

Considérant que l'échange de biens culturels entre nations à des fins scientifiques, culturelles et éducatives approfondit la connaissance de la civilisation humaine, enrichit la vie culturelle de tous les peuples et fait naître le respect et l'estime mutuels entre les nations,

in der Erwägung, daß der Austausch von Kulturgut unter den Nationen zu wissenschaftlichen, kulturellen und erzieherischen Zwecken die Kenntnisse über die Zivilisation des Menschen vertieft, das kulturelle Leben aller Völker bereichert und die gegenseitige Achtung und das Verständnis unter den Nationen fördert,

Considering that cultural property constitutes one of the basic elements of civilization and national culture, and that its true value can be appreciated only in relation to the fullest possible information regarding its origin, history and traditional setting,

Considérant que les biens culturels sont un des éléments fondamentaux de la civilisation et de la culture des peuples, et qu'ils ne prennent leur valeur réelle que si leur origine, leur histoire et leur environnement sont connus avec la plus grande précision,

in der Erwägung, daß das Kulturgut zu den wesentlichen Elementen menschlicher Zivilisation und Kultur gehört, und daß sein wahrer Wert nur im Zusammenhang mit möglichst weitreichenden Kenntnissen über seinen Ursprung, seine Geschichte und seinen traditionellen Hintergrund erfaßt werden kann,

Considering that it is incumbent upon every State to protect the cultural property existing within its territory against the dangers of theft, clandestine excavation, and illicit export,

Considérant que chaque Etat a le devoir de protéger le patrimoine constitué par les biens culturels existant sur son territoire contre les dangers de vol, de fouilles clandestines et d'exportation illicite,

in der Erwägung, daß es jedem Staat obliegt, das in seinem Hoheitsgebiet befindliche Kulturgut vor den Gefahren des Diebstahls, der unerlaubten Ausgrabung und der unzulässigen Ausfuhr zu schützen,

Considering that, to avert these dangers, it is essential for every State to become increasingly alive to the moral obligations to respect its own cultural heritage and that of all nations,

Considérant que, pour parer à ces dangers, il est indispensable que chaque Etat prenne davantage conscience des obligations morales touchant au respect de son patrimoine culturel comme de celui de toutes les nations,

in der Erwägung, daß zur Abwendung dieser Gefahren sich jeder Staat notwendigerweise in zunehmendem Maße der moralischen Verpflichtung bewußt werden muß, sein kulturelles Erbe und das aller Nationen zu achten,

Considering that, as cultural institutions, museums, libraries and archives should ensure that their collections are built up in accordance with universally recognized moral principles,

Considérant que les musées, les bibliothèques et les archives, en tant qu'institutions culturelles, doivent veiller à ce que la constitution de leurs collections soit fondée sur des principes moraux universellement reconnus,

in der Erwägung, daß Museen, Bibliotheken und Archive als kulturelle Einrichtungen dafür Sorge zu tragen haben, daß ihre Bestände nach weltweit anerkannten moralischen Grundsätzen angelegt werden,

Considering that the illicit import, export and transfer of ownership of cultural property is an obstacle to that understanding between nations which it is part of Unesco's mission to promote by recommending to interested States, international conventions to this end,

Considering that the protection of cultural heritage can be effective only if organized both nationally and internationally among States working in close co-operation,

Considering that the Unesco General Conference adopted a Recommendation to this effect in 1964,

Having before it further proposals on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export and transfer of ownership of cultural property, a question which is on the agenda for the session as item 19,

Having decided, at its fifteenth session, that this question should be made the subject of an international convention,

Adopts this Convention on the fourteenth day of November 1970.

Article 1

For the purposes of this Convention, the term "cultural property" means property which, on religious or secular grounds, is specifically designated by each State as being of importance for archaeology, prehistory, history, literature, art or science and which belongs to the following categories:

- (a) Rare collections and specimens of fauna, flora, minerals and anatomy, and objects of palaeontological interest;
- (b) property relating to history, including the history of science and technology and military and social history, to the life of national leaders, thinkers, scientists and artists and to events of national importance;
- (c) products of archaeological excavations (including regular and clandestine) or of archaeological discoveries;
- (d) elements of artistic or historical monuments or archaeological sites which have been dismembered;
- (e) antiquities more than one hundred years old, such as inscriptions, coins and engraved seals;

Considérant que l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels entravent la compréhension mutuelle des nations que l'Unesco a le devoir de favoriser, entre autres en recommandant aux Etats intéressés des conventions internationales à cet effet,

Considérant que, pour être efficace, la protection du patrimoine culturel doit être organisée tant sur le plan national qu'international et exige une étroite collaboration entre les Etats,

Considérant que la Conférence générale de l'Unesco a déjà adopté, en 1964, une recommandation à cet effet,

Etant saisie de nouvelles propositions concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, question qui constitue le point 19 de l'ordre du jour de la session,

Après avoir décidé, lors de sa quinzième session, que cette question ferait l'objet d'une convention internationale,

Adopte, ce quatorzième jour de novembre 1970, la présente Convention.

Article premier

Aux fins de la présente Convention sont considérés comme biens culturels les biens qui, à titre religieux ou profane, sont désignés par chaque Etat comme étant d'importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la science, et qui appartiennent aux catégories ci-après:

- (a) collections et spécimens rares de zoologie, de botanique, de minéralogie et d'anatomie; objets présentant un intérêt paléontologique;
- (b) les biens concernant l'histoire, y compris l'histoire des sciences et des techniques, l'histoire militaire et sociale ainsi que la vie des dirigeants, penseurs, savants et artistes nationaux, et les événements d'importance nationale;
- (c) le produit des fouilles archéologiques (régulières et clandestines) et des découvertes archéologiques;
- (d) les éléments provenant du démembrement de monuments artistiques ou historiques et des sites archéologiques;
- (e) objets d'antiquité ayant plus de cent ans d'âge, tels que inscriptions, monnaies et sceaux gravés;

in der Erwägung, daß die unzulässige Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut der Verständigung zwischen den Nationen im Wege steht, die zu fördern Aufgabe der UNESCO ist, wie etwa durch Empfehlung internationaler Übereinkünfte zu diesem Zweck an interessierte Staaten,

in der Erwägung, daß der Schutz des kulturellen Erbes nur wirkungsvoll sein kann, wenn er sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene durch enge Zusammenarbeit der Staaten gestaltet wird,

in der Erwägung, daß die Generalkonferenz der UNESCO zu diesem Zweck im Jahre 1964 eine Empfehlung angenommen hat,

angesichts weiterer Vorschläge über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut, die als Punkt 19 auf der Tagesordnung der Tagung stehen,

eingedenk des auf ihrer 15. Tagung gefaßten Beschlusses, dieses Thema zum Inhalt eines internationalen Übereinkommens zu machen, —

nimmt dieses Übereinkommen am 14. November 1970 an.

Artikel 1

Im Sinne dieses Übereinkommens gilt als Kulturgut das von jedem Staat aus religiösen oder weltlichen Gründen als für Archäologie, Vorgeschichte, Geschichte, Literatur, Kunst oder Wissenschaft besonders bedeutungsvoll bezeichnete Gut, das folgenden Kategorien angehört:

- a) Seltene Sammlungen und Exemplare der Zoologie, Botanik, Mineralogie und Anatomie sowie Gegenstände von paläontologischem Interesse;
- b) Gut von geschichtlichem Wert, einschließlich der Geschichte von Wissenschaft und Technik, der Militär- und Gesellschaftsgeschichte sowie des Lebens nationaler Führer, Denker, Wissenschaftler und Künstler und der Ereignisse von nationaler Bedeutung;
- c) Ergebnisse archäologischer Ausgrabungen (sowohl vorschriftsmäßiger als auch unerlaubter) oder archäologischer Entdeckungen;
- d) Teile künstlerischer oder geschichtlicher Denkmäler oder archäologischer Lagerstätten, die zerstückelt sind;
- e) Antiquitäten, die mehr als hundert Jahre alt sind, wie beispielsweise Inschriften, Münzen und gravierte Siegel;

- | | | |
|---|---|--|
| (f) objects of ethnological interest; | (f) le matériel ethnologique; | f) Gegenstände von ethnologischem Interesse; |
| (g) property of artistic interest, such as: | (g) les biens d'intérêt artistique tels que: | g) Gut von künstlerischem Interesse wie |
| (i) pictures, paintings and drawings produced entirely by hand on any support and in any material (excluding industrial designs and manufactured articles decorated by hand); | (i) tableaux, peintures et dessins faits entièrement à la main sur tout support et en toutes matières (à l'exclusion des dessins industriels et des articles manufacturés décorés à la main); | i) Bilder, Gemälde und Zeichnungen, die ausschließlich von Hand auf irgendeinem Träger und in irgendeinem Material angefertigt sind (ausgenommen industrielle Entwürfe und handbemalte Manufakturwaren); |
| (ii) original works of statuary art and sculpture in any material; | (ii) productions originales de l'art statuaire et de la sculpture, en toutes matières; | ii) Originalarbeiten der Bildhauerkunst und der Skulptur in irgendeinem Material; |
| (iii) original engravings, prints and lithographs; | (iii) gravures, estampes et lithographies originales; | iii) Originalgravuren, -drucke und -lithographien; |
| (iv) original artistic assemblages and montages in any material; | (iv) assemblages et montages artistiques originaux, en toutes matières; | iv) Originale von künstlerischen Zusammenstellungen und Montagen in irgendeinem Material; |
| (h) rare manuscripts and incunabula, old books, documents and publications of special interest (historical, artistic, scientific, literary, etc.) singly or in collections; | (h) manuscrits rares et incunables, livres, documents et publications anciens d'intérêt spécial (historique, artistique, scientifique, littéraire, etc.) isolés ou en collections; | h) seltene Manuskripte und Inkunabeln, alte Bücher, Dokumente und Publikationen von besonderem Interesse (historisch, künstlerisch, wissenschaftlich, literarisch usw.), einzeln oder in Sammlungen; |
| (i) postage, revenue and similar stamps, singly or in collections; | (i) timbres-poste, timbres fiscaux et analogues, isolés ou en collections; | i) Briefmarken, Steuermarken und ähnliches, einzeln oder in Sammlungen; |
| (j) archives, including sound, photographic and cinematographic archives; | (j) archives, y compris les archives phonographiques, photographiques et cinématographiques; | j) Archive einschließlich Phono-, Foto- und Filmarchive; |
| (k) articles of furniture more than one hundred years old and old musical instruments. | (k) objets d'ameublement ayant plus de cent ans d'âge et instruments de musique anciens. | k) Möbelstücke, die mehr als hundert Jahre alt sind, und alte Musikinstrumente. |

Article 2

1. The States Parties to this Convention recognize that the illicit import, export and transfer of ownership of cultural property is one of the main causes of the impoverishment of the cultural heritage of the countries of origin of such property and that international co-operation constitutes one of the most efficient means of protecting each country's cultural property against all the dangers resulting therefrom.

2. To this end, the States Parties undertake to oppose such practices with the means at their disposal, and particularly by removing their causes, putting a stop to current practices, and by helping to make the necessary reparations.

Article 3

The import, export or transfer of ownership of cultural property effected contrary to the provisions adopted under this Convention by the States Parties thereto, shall be illicit.

Article 2

1. Les Etats parties à la présente Convention reconnaissent que l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels constituent l'une des causes principales de l'appauvrissement du patrimoine culturel des pays d'origine de ces biens, et qu'une collaboration internationale constitue l'un des moyens les plus efficaces de protéger leurs biens culturels respectifs contre tous les dangers qui en sont les conséquences.

2. A cette fin, les Etats parties s'engagent à combattre ces pratiques par les moyens dont ils disposent, notamment en supprimant leurs causes, en arrêtant leur cours et en aidant à effectuer les réparations qui s'imposent.

Article 3

Sont illicites l'importation, l'exportation et le transfert de propriété des biens culturels, effectués contrairement aux dispositions prises par les Etats parties en vertu de la présente Convention.

Artikel 2

(1) Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens erkennen an, daß die unzulässige Einfuhr, Ausfuhr und Ubergabe von Kulturgut eine der Hauptursachen für die Verarmung der Ursprungsländer an kulturellem Erbe darstellen, und daß die internationale Zusammenarbeit eines der wirksamsten Mittel zum Schutz des Kulturgutes jedes Landes gegen alle sich daraus ergebenden Gefahren ist.

(2) Zu diesem Zweck verpflichten sich die Vertragsstaaten, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln diese Praktiken zu bekämpfen, insbesondere ihre Ursachen zu beseitigen, ihre Anwendung zu beenden und die erforderlichen Entschädigungen durchzuführen.

Artikel 3

Die Einfuhr, Ausfuhr und Ubergabe von Kulturgut gelten als unzulässig, wenn sie im Widerspruch zu den Bestimmungen stehen, die von den Vertragsstaaten in diesem Übereinkommen angenommen worden sind.

Article 4

The States Parties to this Convention recognize that for the purpose of the Convention property which belongs to the following categories forms part of the cultural heritage of each State:

- (a) Cultural property created by the individual or collective genius of nationals of the State concerned, and cultural property of importance to the State concerned created within the territory of that State by foreign nationals or stateless persons resident within such territory;
- (b) cultural property found within the national territory;
- (c) cultural property acquired by archaeological, ethnological or natural science missions, with the consent of the competent authorities of the country of origin of such property;
- (d) cultural property which has been the subject of a freely agreed exchange;
- (e) cultural property received as a gift or purchased legally with the consent of the competent authorities of the country of origin of such property.

Article 5

To ensure the protection of their cultural property against illicit import, export and transfer of ownership, the States Parties to this Convention undertake, as appropriate for each country, to set up within their territories one or more national services, where such services do not already exist, for the protection of the cultural heritage, with a qualified staff sufficient in number for the effective carrying out of the following functions:

- (a) Contributing to the formation of draft laws and regulations designed to secure the protection of the cultural heritage and particularly prevention of the illicit import, export and transfer of ownership of important cultural property;
- (b) establishing and keeping up to date, on the basis of a national inventory of protected property, a list of important public and private cultural property whose export would constitute an appreciable impoverishment of the national cultural heritage;
- (c) promoting the development or the establishment of scientific and technical institutions (museums,

Article 4

Les Etats parties à la présente Convention reconnaissent qu'aux fins de ladite Convention, les biens culturels appartenant aux catégories ci-après font partie du patrimoine culturel de chaque Etat:

- (a) biens culturels nés du génie individuel ou collectif de ressortissants pour l'Etat considéré et biens culturels importants pour l'Etat considéré, créés sur le territoire de cet Etat par des ressortissants étrangers ou par des apatrides résidant sur ce territoire;
- (b) biens culturels trouvés sur le territoire national;
- (c) biens culturels acquis par des missions archéologiques, ethnologiques ou de sciences naturelles, avec le consentement des autorités compétentes du pays d'origine de ces biens;
- (d) biens culturels ayant fait l'objet d'échanges librement consentis;
- (e) biens culturels recus à titre gratuit ou achetés légalement avec le consentement des autorités compétentes du pays d'origine de ces biens.

Article 5

Afin d'assurer la protection de leurs biens culturels contre l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites, les Etats parties à la présente Convention s'engagent dans les conditions appropriées à chaque pays à instituer sur leur territoire, dans la mesure où ils n'existent pas déjà, un ou plusieurs services de protection du patrimoine culturel dotés d'un personnel qualifié et en nombre suffisant pour assurer de manière efficace les fonctions énumérées ci-dessous:

- (a) contribuer à l'élaboration des projets de textes législatifs et réglementaires en vue de permettre la protection du patrimoine culturel, et notamment la répression des importations, exportations et transferts de propriété illicites des biens culturels importants;
- (b) établir et tenir à jour, sur la base d'un inventaire national de protection, la liste des biens culturels importants, publics et privés, dont l'exportation constituerait un appauvrissement sensible du patrimoine culturel national;
- (c) promouvoir le développement ou la création des institutions scientifiques et techniques (musées, bi-

Artikel 4

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens erkennen an, daß im Sinne dieses Übereinkommens das zu folgenden Kategorien gehörende Gut Teil des kulturellen Erbes jedes Staates ist:

- a) Kulturgut, das durch die individuelle oder kollektive Schöpferkraft von Angehörigen des betreffenden Staates entstanden ist, und für den betreffenden Staat bedeutungsvolles Kulturgut, das in seinem Hoheitsgebiet von dort ansässigen Ausländern oder Staatenlosen geschaffen wurde;
- b) im Staatsgebiet gefundenes Kulturgut;
- c) durch archäologische, ethnologische oder naturwissenschaftliche Aufträge mit Billigung der zuständigen Behörden des Ursprungslandes erworbenes Kulturgut;
- d) Kulturgut, das auf Grund freier Vereinbarung ausgetauscht worden ist;
- e) Kulturgut, das als Geschenk entgegengenommen wurde oder rechtmäßig mit Billigung der zuständigen Behörden des Ursprungslandes käuflich erworben wurde.

Artikel 5

Zum Schutz ihres Kulturgutes vor unzulässiger Einfuhr, Ausfuhr oder Übereignung verpflichten sich die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens, in der in jedem Land geeignetsten Weise in ihren Hoheitsgebieten eine oder mehrere staatliche Dienststellen einzusetzen, soweit solche nicht bereits vorhanden sind, die das kulturelle Erbe schützen und mit qualifiziertem und zahlenmäßig ausreichendem Personal ausgestattet sind, das in der Lage ist, folgende Aufgaben wirksam zu erfüllen:

- a) Mitwirkung an der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen und sonstigen Rechtsvorschriften zum Schutz des kulturellen Erbes und insbesondere zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung bedeutsamen Kulturgutes;
- b) Aufstellung und Führung eines Verzeichnisses des bedeutenden öffentlichen und privaten Kulturgutes auf der Grundlage eines staatlichen Inventars des zu schützenden Gutes, dessen Ausfuhr für den Staat einen merklichen Verlust an seinem kulturellen Erbe darstellen würde;
- c) Förderung des Ausbaus oder der Errichtung wissenschaftlicher und technischer Einrichtungen (Museen,

libraries, archives, laboratories, workshops...) required to ensure the preservation and presentation of cultural property;

- (d) organizing the supervision of archaeological excavations, ensuring the preservation "in situ" of certain cultural property, and protecting certain areas reserved for future archaeological research;
- (e) establishing, for the benefit of those concerned (curators, collectors, antique dealers, etc.) rules in conformity with the ethical principles set forth in this Convention; and taking steps to ensure the observance of those rules;
- (f) taking educational measures to stimulate and develop respect for the cultural heritage of all States, and spreading knowledge of the provisions of this Convention;
- (g) seeing that appropriate publicity is given to the disappearance of any items of cultural property.

Article 6

The States Parties to this Convention undertake:

- (a) To introduce an appropriate certificate in which the exporting State would specify that the export of the cultural property in question is authorized. The certificate should accompany all items of cultural property exported in accordance with the regulations;
- (b) to prohibit the exportation of cultural property from their territory unless accompanied by the above mentioned export certificate;
- (c) to publicize this prohibition by appropriate means, particularly among persons likely to export or import cultural property.

Article 7

The States Parties to this Convention undertake:

- (a) To take the necessary measures, consistent with national legislation, to prevent museums and similar institutions within their territories from acquiring cultural property originating in another State Party which has been illegally exported after entry into force of this Convention, in the States concerned. Whenever possible, to inform a State of origin Party to this Convention of an offer of such cultural property

bibliothèques, archives, laboratoires, ateliers, etc.) nécessaires pour assurer la conservation et la mise en valeur des biens culturels;

- (d) organiser le contrôle des fouilles archéologiques, assurer la conservation « in situ » de certains biens culturels et protéger certaines zones réservées à des recherches archéologiques futures;
- (e) établir, à l'intention des personnes intéressées (conservateurs, collectionneurs, antiquaires, etc.), des règles conformes aux principes éthiques formulés dans la présente Convention et veiller au respect de ces règles;
- (f) exercer une action éducative afin d'éveiller et de développer le respect du patrimoine culturel de tous les Etats et diffuser largement la connaissance des dispositions de la présente Convention;
- (g) veiller à ce qu'une publicité appropriée soit donnée à tout cas de disparition d'un bien culturel.

Article 6

Les Etats parties à la présente Convention s'engagent:

- (a) à instituer un certificat approprié par lequel l'Etat exportateur spécifierait que l'exportation du ou des biens culturels visés est autorisée par lui, ce certificat devant accompagner le ou les biens culturels régulièrement exportés;
- (b) à interdire la sortie de leur territoire des biens culturels non accompagnés du certificat d'exportation visé ci-dessus;
- (c) à porter de façon appropriée cette interdiction à la connaissance du public, et en particulier des personnes qui pourraient exporter ou importer des biens culturels.

Article 7

Les Etats parties à la présente Convention s'engagent:

- (a) à prendre toutes les mesures nécessaires, conformes à la législation nationale, pour empêcher l'acquisition, par les musées et autres institutions similaires situés sur leur territoire, de biens culturels en provenance d'un autre Etat partie à la Convention, biens qui auraient été exportés illicitement après l'entrée en vigueur de la Convention; dans la mesure du possible, à informer l'Etat d'origine, partie à la présente Conven-

Bibliotheken, Archive, Laboratorien, Werkstätten usw.), die zur Erhaltung und Ausstellung von Kulturgut notwendig sind;

- d) Überwachung archäologischer Ausgrabungen, Gewährleistung der Konservierung bestimmten Kulturgutes „in situ“ und Schutz bestimmter Gebiete, die zukünftigen archäologischen Forschungszwecken vorbehalten sind;
- e) Aufstellung von Vorschriften zugunsten der betroffenen Personen (Kuratoren, Sammler, Antiquitätenhändler usw.) entsprechend den ethischen Grundsätzen dieses Übereinkommens und Überwachung der Einhaltung dieser Vorschriften;
- f) Durchführung von Bildungsmaßnahmen, um die Achtung vor dem kulturellen Erbe aller Staaten zu wecken und zu entfalten, und Verbreitung der Kenntnisse über die Bestimmungen dieses Übereinkommens;
- g) Vorsorge für eine ausreichende Bekanntmachung in der Öffentlichkeit über das Verschwinden von Kulturgut.

Artikel 6

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens übernehmen folgende Verpflichtungen:

- a) Sie führen eine geeignete Bescheinigung ein, in der der ausführende Staat bescheinigt, daß die Ausfuhr des fraglichen Kulturgutes genehmigt ist. Jedes vorschriftsmäßig ausgeführte Kulturgut muß von einer solchen Bescheinigung begleitet sein;
- b) sie verbieten die Ausfuhr von Kulturgut aus ihrem Hoheitsgebiet, sofern die oben genannte Ausfuhrbescheinigung nicht vorliegt;
- c) sie veröffentlichen dieses Verbot auf geeignete Weise; insbesondere bringen sie es den Personen zur Kenntnis, die für die Ausfuhr oder Einfuhr von Kulturgut in Frage kommen.

Artikel 7

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens übernehmen folgende Verpflichtungen:

- a) Sie ergreifen im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen, um Museen und ähnliche Einrichtungen in ihrem Hoheitsgebiet am Erwerb von Kulturgut zu hindern, das aus einem anderen Vertragsstaat stammt und nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens widerrechtlich aus dem betreffenden Staat ausgeführt worden ist. Soweit möglich teilen sie einem Ursprungsstaat, der Vertragspartei

illegally removed from that State after the entry into force of this Convention in both States;

- (b) (i) to prohibit the import of cultural property stolen from a museum or a religious or secular public monument or similar institution in another State Party to this Convention after the entry into force of this Convention for the States concerned, provided that such property is documented as appertaining to the inventory of that institution;
- (ii) at the request of the State Party of origin, to take appropriate steps to recover and return any such cultural property imported after the entry into force of this Convention in both States concerned, provided, however, that the requesting State shall pay just compensation to an innocent purchaser or to a person who has valid title to that property. Requests for recovery and return shall be made through diplomatic offices. The requesting Party shall furnish, at its expense, the documentation and other evidence necessary to establish its claim for recovery and return. The Parties shall impose no customs duties or other charges upon cultural property returned pursuant to this Article. All expenses incident to the return and delivery of the cultural property shall be borne by the requesting Party.

Article 8

The States Parties to this Convention undertake to impose penalties or administrative sanctions on any person responsible for infringing the prohibitions referred to under Articles 6 (b) and 7 (b) above.

Article 9

Any State Party to this Convention whose cultural patrimony is in jeopardy from pillage of archaeological or ethnological materials may call upon other States Parties who are affected. The States Parties to this Convention undertake, in these circumstances, to

tion, des objets de tels biens culturels sortis illicitement du territoire de cet Etat après l'entrée en vigueur de la présente Convention, à l'égard des deux Etats en cause;

- (b) (i) à interdire l'importation des biens culturels volés dans un musée ou un monument public civil ou religieux, ou une institution similaire, situés sur le territoire d'un autre Etat partie à la présente Convention après l'entrée en vigueur de celle-ci à l'égard des Etats en question, à condition qu'il soit prouvé que ce ou ces biens font partie de l'inventaire de cette institution;
- (ii) à prendre des mesures appropriées pour saisir et restituer à la requête de l'Etat d'origine partie à la Convention tout bien culturel ainsi volé et importé après l'entrée en vigueur de la présente Convention à l'égard des deux Etats concernés, à condition que l'Etat requérant verse une indemnité équitable à la personne qui est acquéreur de bonne foi ou qui détient légalement la propriété de ce bien. Les requêtes de saisie et de restitution doivent être adressées à l'Etat requis par la voie diplomatique. L'Etat requérant est tenu de fournir, à ses frais, tout moyen de preuve nécessaire pour justifier sa requête de saisie et de restitution. Les Etats parties s'abstiennent de frapper de droits de douane ou d'autres charges les biens culturels restitués en conformité avec le présent article. Toutes les dépenses afférentes à la restitution du ou des biens culturels en question sont à la charge de l'Etat requérant.

Article 8

Les Etats parties à la présente Convention s'engagent à frapper de sanctions pénales ou administratives toute personne responsable d'une infraction aux interdictions prévues aux articles 6 (b) et 7 (b) ci-dessus.

Article 9

Tout Etat partie à la présente Convention et dont le patrimoine culturel est mis en danger par certains pillages archéologiques ou ethnologiques peut faire appel aux Etats qui sont concernés. Les Etats parties à la présente Convention s'engagent à

dieses Übereinkommens ist, mit, wenn Kulturgut angeboten wird, das nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens für beide Staaten widerrechtlich aus jenem Staat entfernt worden ist;

- b) i) sie verbieten die Einfuhr von Kulturgut, das nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens für die betreffenden Staaten aus einem Museum oder einem religiösen oder weltlichen Bauwerk oder einer ähnlichen Einrichtung in einem anderen Vertragsstaat dieses Übereinkommens entwendet worden ist, sofern nachgewiesen werden kann, daß dieses Gut zum Inventar jener Einrichtung gehört;
- ii) auf Ersuchen des Ursprungsstaates, der Vertragspartei dieses Übereinkommens ist, ergreifen sie geeignete Maßnahmen zur Wiedererlangung und Rückgabe von Kulturgut, das nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens für beide betreffenden Staaten eingeführt wurde, sofern der ersuchende Staat einem gutgläubigen Erwerber oder einer Person mit einem Rechtsanspruch an dem Gut eine angemessene Entschädigung zahlt. Gesuche um Wiedererlangung und Rückgabe sind auf diplomatischem Wege zu übermitteln. Der ersuchende Staat stellt auf seine Kosten die Unterlagen und Nachweise zur Verfügung, die zur Feststellung seines Anspruchs auf Wiedererlangung und Rückgabe erforderlich sind. Die Vertragsstaaten erheben auf das nach diesem Artikel zurückgegebene Gut weder Zölle noch sonstige Abgaben. Alle Kosten im Zusammenhang mit der Rückgabe und Zustellung des Kulturgutes werden von dem ersuchenden Staat getragen.

Artikel 8

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens verpflichten sich, gegen jeden, der für einen Verstoß gegen die in Artikel 6 Buchstabe b und Artikel 7 Buchstabe b genannten Verbote verantwortlich ist, Kriminal- oder Ordnungsstrafen zu verhängen.

Artikel 9

Jeder Vertragsstaat dieses Übereinkommens, dessen kulturelles Erbe durch archäologische oder ethnologische Ausbeutung gefährdet ist, kann sich an andere betroffene Vertragsstaaten wenden. Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens verpflichten

participate in a concerted international effort to determine and to carry out the necessary concrete measures, including the control of exports and imports and international commerce in the specific materials concerned. Pending agreement each State concerned shall take provisional measures to the extent feasible to prevent irremediable injury to the cultural heritage of the requesting State.

Article 10

The States Parties to this Convention undertake:

(a) To restrict by education, information and vigilance, movement of cultural property illegally removed from any State Party to this Convention and, as appropriate for each country, oblige antique dealers, subject to penal or administrative sanctions, to maintain a register recording the origin of each item of cultural property, names and addresses of the supplier, description and price of each item sold and to inform the purchaser of the cultural property of the export prohibition to which such property may be subject;

(b) to endeavour by educational means to create and develop in the public mind a realization of the value of cultural property and the threat to the cultural heritage created by theft, clandestine excavations and illicit exports.

Article 11

The export and transfer of ownership of cultural property under compulsion arising directly or indirectly from the occupation of a country by a foreign power shall be regarded as illicit.

Article 12

The States Parties to this Convention shall respect the cultural heritage within the territories for the international relations of which they are responsible, and shall take all appropriate measures to prohibit and prevent the illicit import, export and transfer of ownership of cultural property in such territories.

participer à toute opération internationale concertée dans ces circonstances, en vue de déterminer et d'appliquer les mesures concrètes nécessaires, y compris le contrôle de l'exportation, de l'importation et du commerce international des biens culturels spécifiques concernés. En attendant un accord, chaque Etat concerné prendra, dans la mesure du possible, des dispositions provisoires pour prévenir un dommage irrémédiable au patrimoine culturel de l'Etat demandeur.

Article 10

Les Etats parties à la présente Convention s'engagent:

(a) à restreindre par l'éducation, l'information et la vigilance, les transferts de biens culturels illégalement enlevés de tout Etat partie à la présente Convention et, dans les conditions appropriées à chaque pays, à obliger, sous peine de sanctions pénales ou administratives, les antiquaires à tenir un registre mentionnant la provenance de chaque bien culturel, le nom et l'adresse du fournisseur, la description et le prix de chaque bien vendu, ainsi qu'à informer l'acheteur du bien culturel de l'interdiction d'exportation dont ce bien peut être l'objet;

(b) à s'efforcer, par l'éducation, de créer et de développer dans le public le sentiment de la valeur des biens culturels et du danger que le vol, les fouilles clandestines et les exportations illicites représentent pour le patrimoine culturel.

Article 11

Sont considérés comme illicites l'exportation et le transfert de propriété forcés de biens culturels résultant directement ou indirectement de l'occupation d'un pays par une puissance étrangère.

Article 12

Les Etats parties à la présente Convention respecteront le patrimoine culturel dans les territoires dont ils assurent les relations internationales et prendront les mesures appropriées pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels dans ces territoires.

sich, in diesen Fällen an gemeinsamen internationalen Aktionen teilzunehmen mit dem Ziel, erforderliche konkrete Maßnahmen festzulegen und durchzuführen, einschließlich der Überwachung der Ausfuhr, der Einfuhr und des internationalen Handels mit den fraglichen Gütern. Bis zu einer Vereinbarung ergreift jeder betroffene Staat im Rahmen seiner Möglichkeiten einstweilige Maßnahmen, um zu verhindern, daß dem kulturellen Erbe des ersuchenden Staates unersetzlicher Schaden zugefügt wird.

Artikel 10

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens übernehmen folgende Verpflichtungen:

a) Durch Erziehung, Information und aufmerksame Beobachtung schränken sie den Verkehr mit Kulturgut, das aus einem Vertragsstaat dieses Übereinkommens entfernt worden ist, ein und verpflichten im Rahmen der in jedem Land gegebenen Möglichkeiten die Antiquitätenhändler unter Androhung von Kriminal- oder Ordnungsstrafen, Verzeichnisse zu führen, aus denen der Ursprung jedes einzelnen Kulturgutes, die Namen und Anschriften der Lieferanten, die Beschreibung und der Preis für jeden verkauften Gegenstand hervorgehen; ferner haben sie den Käufer eines Kulturgutes über das für den Gegenstand möglicherweise bestehende Ausfuhrverbot zu unterrichten;

b) durch erzieherische Maßnahmen bemühen sie sich, in der Öffentlichkeit das Verständnis für den Wert des Kulturgutes sowie für die Gefahren zu wecken und zu entwickeln, die durch Diebstahl, unerlaubte Ausgrabungen und unzulässige Ausfuhr für das kulturelle Erbe entstehen.

Artikel 11

Die erzwungene Ausfuhr und Übergabe von Kulturgut, die sich mittelbar oder unmittelbar aus der Besetzung eines Landes durch eine fremde Macht ergeben, gelten als unzulässig.

Artikel 12

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens achten das kulturelle Erbe in den Hoheitsgebieten, für deren internationale Beziehungen sie verantwortlich sind; sie ergreifen alle geeigneten Maßnahmen, um die unzulässige Einfuhr, Ausfuhr und Übergabe von Kulturgut in diesen Hoheitsgebieten zu verbieten und zu verhüten.

Article 13

The States Parties to this Convention also undertake, consistent with the laws of each State:

- (a) To prevent by all appropriate means transfers of ownership of cultural property likely to promote the illicit import or export of such property;
- (b) to ensure that their competent services co-operate in facilitating the earliest possible restitution of illicitly exported cultural property to its rightful owner;
- (c) to admit actions for recovery of lost or stolen items of cultural property brought by or on behalf of the rightful owners;
- (d) to recognize the inalienable right of each State Party to this Convention to classify and declare certain cultural property as inalienable which should therefore *ipso facto* not be exported, and to facilitate recovery of such property by the State concerned in cases where it has been exported.

Article 14

In order to prevent illicit export and to meet the obligations arising from the implementation of this Convention, each State Party to the Convention should, as far as it is able, provide the national services responsible for the protection of its cultural heritage with an adequate budget and, if necessary, should set up a fund for this purpose.

Article 15

Nothing in this Convention shall prevent States Parties thereto from concluding special agreements among themselves or from continuing to implement agreements already concluded regarding the restitution of cultural property removed, whatever the reason, from its territory of origin, before the entry into force of this Convention for the States concerned.

Article 16

The States Parties to this Convention shall in their periodic reports submitted to the General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization on dates and in a manner to be determined by it, give information on the

Article 13

Les Etats parties à la présente Convention s'engagent par ailleurs dans le cadre de la législation de chaque Etat:

- (a) à empêcher, par tous moyens appropriés, les transferts de propriété de biens culturels tendant à favoriser l'importation ou l'exportation illicites de ces biens;
- (b) à faire en sorte que leurs services compétents collaborent en vue de faciliter la restitution, à qui de droit, dans les délais les plus rapides des biens culturels exportés illicitement;
- (c) à admettre une action de revendication de biens culturels perdus ou volés exercée par le propriétaire légitime ou en son nom;
- (d) à reconnaître, en outre, le droit imprescriptible de chaque Etat partie à la présente Convention, de classer et déclarer inaliénables certains biens culturels qui, de ce fait, ne doivent pas être exportés, et à faciliter la récupération par l'Etat intéressé de tels biens au cas où ils auraient été exportés.

Article 14

Pour prévenir les exportations illicites et faire face aux obligations qu'entraîne l'exécution des dispositions de la présente Convention, chaque Etat partie à ladite Convention devra, dans la mesure de ces moyens, doter les services nationaux de protection du patrimoine culturel d'un budget suffisant et, si nécessaire, pourra créer un fonds à cette fin.

Article 15

Rien, dans la présente Convention, n'empêche les Etats qui y sont parties de conclure entre eux des accords particuliers ou de poursuivre la mise à exécution des accords déjà conclus concernant la restitution de biens culturels sortis de leur territoire d'origine, pour quelque raison que ce soit, avant l'entrée en vigueur de la présente Convention pour les Etats intéressés.

Article 16

Les Etats parties à la présente Convention indiqueront dans des rapports périodiques qu'ils présenteront à la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, aux dates et sous la forme qu'elle déter-

Artikel 13

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens übernehmen ferner im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung folgende Verpflichtungen:

- a) Sie verhüten mit allen geeigneten Mitteln Übereignungen von Kulturgut, durch die eine unzulässige Einfuhr oder Ausfuhr desselben begünstigt werden könnte;
- b) sie tragen für eine Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Dienststellen Sorge, damit die schnellstmögliche Rückgabe des unzulässig ausgeführten Kulturgutes an den rechtmäßigen Eigentümer erleichtert wird;
- c) sie lassen Verfahren zur Wiedererlangung verlorengegangenen oder gestohlenen Kulturgutes zu, die vom rechtmäßigen Eigentümer oder in dessen Namen angestrengt werden;
- d) sie erkennen das unantastbare Recht jedes Vertragsstaates dieses Übereinkommens an, bestimmtes Kulturgut als unveräußerlich einzustufen und zu erklären, das schon deshalb *ipso facto* nicht ausgeführt werden darf, und sie helfen dem betreffenden Staat, das Gut zurückzubekommen, falls es ausgeführt worden ist.

Artikel 14

Zur Verhütung der unzulässigen Ausfuhr und zur Einhaltung der aus der Anwendung dieses Übereinkommens entstehenden Verpflichtungen wird jeder Vertragsstaat dieses Übereinkommens im Rahmen seiner Möglichkeiten seine innerstaatlichen Dienststellen, die mit dem Schutz seines kulturellen Erbes betraut sind, mit ausreichenden Mitteln ausstatten und, soweit erforderlich, zu diesem Zweck einen Fonds schaffen.

Artikel 15

Dieses Übereinkommen hindert die Vertragsstaaten nicht, untereinander Sonderabkommen zu schließen oder bereits geschlossene Abkommen weiter anzuwenden, welche die Rückgabe von Kulturgut zum Inhalt haben, das aus irgendwelchen Gründen vor Inkrafttreten dieses Übereinkommens für die betreffenden Staaten aus dem Ursprungsland entfernt worden ist.

Artikel 16

In ihren regelmäßigen Berichten an die Generalkonferenz der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, welche die Vertragsstaaten zu den von der Generalkonferenz festzulegenden Zeitpunkten und in der von ihr anzu-

legislative and administrative provisions which they have adopted and other action which they have taken for the application of this Convention, together with details of the experience acquired in this field.

Article 17

1. The States Parties to this Convention may call on the technical assistance of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, particularly as regards:

- (a) information and education;
- (b) consultation and expert advice;
- (c) co-ordination and good offices.

2. The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization may, on its own initiative conduct research and publish studies on matters relevant to the illicit movement of cultural property.

3. To this end, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization may also call on the cooperation of any competent non-governmental organization.

4. The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization may, on its own initiative, make proposals to States Parties to this Convention for its implementation.

5. At the request of at least two States Parties to this Convention which are engaged in a dispute over its implementation, Unesco may extend its good offices to reach a settlement between them.

Article 18

This Convention is drawn up in English, French, Russian and Spanish, the four texts being equally authoritative.

Article 19

1. This Convention shall be subject to ratification or acceptance by States members of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization in accordance with their respective constitutional procedures.

2. The instruments of ratification or acceptance shall be deposited with the Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

minera, les dispositions législatives et réglementaires et les autres mesures qu'ils auront adoptées pour l'application de la présente Convention, ainsi que des précisions sur l'expérience qu'ils auront acquise dans ce domaine.

Article 17

1. Les Etats parties à la présente Convention peuvent faire appel au concours technique de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, notamment en ce qui concerne:

- (a) l'information et l'éducation;
- (b) la consultation et l'expertise;
- (c) la coordination et les bons offices.

2. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture peut, de sa propre initiative, entreprendre des recherches et publier des études sur les problèmes relatifs à la circulation illicite des biens culturels.

3. A cette fin, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture peut également recourir à la coopération de toute organisation non gouvernementale compétente.

4. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture est habilitée à faire, de sa propre initiative, des propositions aux Etats parties en vue de la mise en œuvre de la présente Convention.

5. A la demande d'au moins deux Etats parties à la présente Convention qu'oppose un différend relatif à la mise en œuvre de celle-ci, l'Unesco peut offrir ses bons offices afin d'arriver à un accord entre eux.

Article 18

La présente Convention est établie en anglais, en espagnol, en français et en russe, les quatre textes faisant également foi.

Article 19

1. La présente Convention sera soumise à la ratification ou à l'acceptation des Etats membres de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, conformément à leurs procédures constitutionnelles respectives.

2. Les instruments de ratification ou d'acceptation seront déposés auprès du Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

gebenden Weise vorlegen geben sie Auskunft über die von ihnen erlassenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie über sonstige von ihnen zur Durchführung dieses Übereinkommens ergriffene Maßnahmen, und sie schulden ihre auf diesem Gebiet gewonnenen Erfahrungen.

Artikel 17

(1) Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens können die technische Hilfe der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur in Anspruch nehmen, insbesondere in folgenden Belangen:

- a) Information und Erziehung;
- b) Beratung und Sachverständigen-gutachten;
- c) Zusammenarbeit und gute Dienste.

(2) Die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur kann von sich aus über Fragen im Zusammenhang mit dem unzulässigen Verkehr von Kulturgut Untersuchungen durchführen und Abhandlungen veröffentlichen.

(3) Zu diesem Zweck kann sich die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur mit der Bitte um Zusammenarbeit auch an jede sachverständige nicht-staatliche Organisation wenden.

(4) Die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur kann von sich aus den Vertragsstaaten dieses Übereinkommens Vorschläge für die Durchführung des Übereinkommens unterbreiten.

(5) Auf Ersuchen von wenigstens zwei Vertragsstaaten dieses Übereinkommens, zwischen denen eine Streitigkeit über die Durchführung des Übereinkommens entstanden ist, kann die UNESCO zur Schlichtung ihre guten Dienste anbieten.

Artikel 18

Dieses Übereinkommen ist in englischer, französischer, russischer und spanischer Sprache abgefaßt, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist.

Artikel 19

(1) Dieses Übereinkommen bedarf der Ratifizierung oder Annahme durch die Mitgliedstaaten der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Verfahren.

(2) Die Ratifikations- oder Annahmeprotokolle sind beim Generalsekretär der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur zu hinterlegen.

Article 20

1. This Convention shall be open to accession by all States not members of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization which are invited to accede to it by the Executive Board of the Organization.

2. Accession shall be effected by the deposit of an instrument of accession with the Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

Article 21

This Convention shall enter into force three months after the date of the deposit of the third instrument of ratification, acceptance or accession, but only with respect to those States which have deposited their respective instruments on or before that date. It shall enter into force with respect to any other State three months after the deposit of its instrument of ratification, acceptance or accession.

Article 22

The States Parties to this Convention recognize that the Convention is applicable not only to their metropolitan territories but also to all territories for the international relations of which they are responsible; they undertake to consult, if necessary, the governments or other competent authorities of these territories on or before ratification, acceptance or accession with a view to securing the application of the Convention to those territories, and to notify the Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization of the territories to which it is applied, the notification to take effect three months after the date of its receipt.

Article 23

1. Each State Party to this Convention may denounce the Convention on its own behalf or on behalf of any territory for whose international relations it is responsible.

2. The denunciation shall be notified by an instrument in writing, deposited with the Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

3. The denunciation shall take effect twelve months after the receipt of the instrument of denunciation.

Article 24

The Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization shall inform the

Article 20

1. La présente Convention est ouverte à l'adhésion de tout Etat non membre de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, invité à y adhérer par le Conseil exécutif de l'Organisation.

2. L'adhésion se fera par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

Article 21

La présente Convention entrera en vigueur trois mois après la date de dépôt du troisième instrument de ratification, d'acceptation ou d'adhésion, mais uniquement à l'égard des Etats qui auront déposé leurs instruments respectifs de ratification, d'acceptation ou d'adhésion à cette date ou antérieurement. Elle entrera en vigueur pour chaque autre Etat trois mois après le dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'adhésion.

Article 22

Les Etats parties à la présente Convention reconnaissent que celle-ci est applicable non seulement à leurs territoires métropolitains mais aussi aux territoires dont ils assurent les relations internationales; ils s'engagent à consulter, si nécessaire, les gouvernements ou autres autorités compétentes desdits territoires, au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'adhésion, ou auparavant, en vue d'obtenir l'application de la Convention à ces territoires, ainsi qu'à notifier au Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, les territoires auxquels la Convention s'appliquera, cette ratification devant prendre effet trois mois après la date de sa réception.

Article 23

1. Chacun des Etats parties à la présente Convention aura la faculté de dénoncer la présente Convention en son nom propre ou au nom de tout territoire dont il assure les relations internationales.

2. La dénonciation sera notifiée par un instrument écrit déposé auprès du Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

3. La dénonciation prendra effet douze mois après réception de l'instrument de dénonciation.

Article 24

Le Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture infor-

Artikel 20

(1) Dieses Übereinkommen liegt für alle Staaten, die nicht Mitglieder der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur sind, zum Beitritt auf; sie können über den Exekutivrat der Organisation beitreten.

(2) Der Beitritt erfolgt durch Hinterlegung einer Beitrittsurkunde beim Generaldirektor der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur.

Artikel 21

Dieses Übereinkommen tritt drei Monate nach Hinterlegung der dritten Ratifikations-, Annahme- oder Beitrittsurkunde für diejenigen Staaten in Kraft, die bis zu diesem Zeitpunkt ihre Urkunden hinterlegt haben. Für jeden weiteren Staat tritt es drei Monate nach Hinterlegung seiner Ratifikations-, Annahme- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

Artikel 22

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens erkennen an, daß das Übereinkommen nicht nur in ihren Mutterländern anzuwenden ist, sondern ebenso in allen Hoheitsgebieten, für deren internationale Beziehungen sie verantwortlich sind; sie verpflichten sich, nötigenfalls die Regierungen oder sonstigen zuständigen Behörden jener Hoheitsgebiete vor oder bei der Ratifizierung, der Annahme oder dem Beitritt zu konsultieren, damit die Anwendung des Übereinkommens in diesen Gebieten gewährleistet ist, und dem Generaldirektor der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur die Hoheitsgebiete zu notifizieren, in denen das Übereinkommen Anwendung findet; die Notifikation wird drei Monate nach ihrem Eingang wirksam.

Artikel 23

(1) Jeder Vertragsstaat dieses Übereinkommens kann das Übereinkommen für sich selbst oder für ein Hoheitsgebiet, für dessen internationale Beziehungen er verantwortlich ist, kündigen.

(2) Die Kündigung wird durch eine schriftliche, beim Generaldirektor der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur zu hinterlegende Urkunde notifiziert.

(3) Die Kündigung wird zwölf Monate nach Eingang der Kündigungsurkunde wirksam.

Artikel 24

Der Generaldirektor der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur teilt

States members of the Organization, the States not members of the Organization which are referred to in Article 20, as well as the United Nations, of the deposit of all the instruments of ratification, acceptance and accession provided for in Articles 19 and 20, and of the notifications and denunciations provided for in Articles 22 and 23 respectively.

Article 25

1. This Convention may be revised by the General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Any such revision shall, however, bind only the States which shall become Parties to the revising convention.

2. If the General Conference should adopt a new convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new convention otherwise provides, this Convention shall cease to be open to ratification, acceptance or accession, as from the date on which the new revising convention enters into force.

Article 26

In conformity with Article 102 of the Charter of the United Nations, this Convention shall be registered with the Secretariat of the United Nations at the request of the Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

DONE in Paris this seventeenth day of November 1970, in two authentic copies bearing the signature of the President of the sixteenth session of the General Conference and of the Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, which shall be deposited in the archives of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, and certified true copies of which shall be delivered to all the States referred to in Articles 19 and 20 as well as to the United Nations.

The foregoing is the authentic text of the Convention duly adopted by the General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization during its sixteenth session, which was held in Paris and declared closed the fourteenth day of November 1970.

mera les Etats membres de l'Organisation, les Etats non membres visés à l'article 20, ainsi que l'Organisation des Nations Unies, du dépôt de tous les instruments de ratification, d'acceptation ou d'adhésion mentionnés aux articles 19 et 20, de même que des notifications et dénonciations respectivement prévues aux articles 22 et 23.

Article 25

1. La présente Convention pourra être révisée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture. La révision ne liera cependant que les Etats qui deviendront parties à la Convention portant révision.

2. Au cas où la Conférence générale adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente Convention, et à moins que la nouvelle convention n'en dispose autrement, la présente Convention cesserait d'être ouverte à la ratification, à l'acceptation ou à l'adhésion, à partir de la date d'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision.

Article 26

Conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, la présente Convention sera enregistrée au Secrétariat des Nations Unies à la requête du Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

FAIT à Paris, ce dix-septième jour de novembre 1970, en deux exemplaires authentiques portant la signature du Président de la Conférence générale, réunie en sa seizième session, et du Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, qui seront déposés dans les archives de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, et dont des copies certifiées conformes seront remises à tous les Etats visés aux articles 19 et 20 ainsi qu'à l'Organisation des Nations Unies.

Le texte qui précède est le texte authentique de la Convention dûment adoptée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture à sa seizième session, qui s'est tenue à Paris et qui a été déclarée close le quatorzième jour de novembre 1970.

den Mitgliedstaaten der Organisation, den in Artikel 20 erwähnten Staaten, die nicht Mitglieder der Organisation sind, sowie den Vereinten Nationen die Hinterlegung aller in den Artikeln 19 und 20 genannten Ratifikations-, Annahme- und Beitrittsurkunden mit, desgleichen die in den Artikeln 22 und 23 bezeichneten Notifikationen und Kündigungen.

Artikel 25

(1) Dieses Übereinkommen kann durch die Generalkonferenz der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur revidiert werden. Die Revision bindet jedoch nur die Staaten, die Vertragsparteien des Revisionsübereinkommens werden.

(2) Nimmt die Generalkonferenz ein neues Übereinkommen an, durch das dieses Übereinkommen ganz oder teilweise revidiert wird, so liegt dieses Übereinkommen, sofern das neue Übereinkommen nichts anderes bestimmt, mit dem Inkrafttreten des neuen Revisionsübereinkommens nicht länger zur Ratifizierung, Annahme oder zum Beitritt auf.

Artikel 26

In Übereinstimmung mit Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen wird dieses Übereinkommen auf Ersuchen des Generaldirektors der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur beim Sekretariat der Vereinten Nationen registriert.

GESCHEHEN zu Paris am 17. November 1970 in zwei Urschriften, welche die Unterschriften des Präsidenten der 16. Tagung der Generalkonferenz und des Generaldirektors der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur tragen; diese Urschriften werden im Archiv der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur hinterlegt, und allen in den Artikeln 19 und 20 erwähnten Staaten sowie den Vereinten Nationen werden beglaubigte Abschriften übermittelt.

Dieses ist der verbindliche Wortlaut des Übereinkommens, das von der Generalkonferenz der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur auf ihrer in Paris abgehaltenen und am 14. November 1970 für beendet erklärten 16. Tagung ordnungsgemäß angenommen wurde.

IN FAITH WHEREOF we have appended our signatures this seventeenth day of November 1970.

EN FOI DE QUOI ont apposé leur signature, ce dix-septième jour de novembre 1970.

ZU URKUND DESSEN haben wir am 17. November 1970 das Übereinkommen mit unseren Unterschriften versehen.

The President
of the General Conference
Atilio Dell'Oro Maini

Le Président
de la Conférence générale
Atilio Dell'Oro Maini

Der Präsident
der Generalkonferenz
Atilio Dell'Oro Maini

The Director-General
René Maheu

Le Directeur général
René Maheu

Der Generaldirektor
René Maheu

Commerce, importation et exportation de biens culturels

Textes et rapport explicatif

concernant

- I Une modification de la constitution fédérale visant à donner à la Confédération compétence pour légiférer en matière d'importation et d'exportation de biens culturels (art. 24sexies, al. 3bis cst.)

- II La proposition de ratifier la Convention de l'UNESCO de 1970

Berne, août 1993

I. Situation actuelle

1. Importance et particularités du commerce des biens culturels

Au cours des dernières décennies, le commerce international des biens culturels de toute nature s'est considérablement développé tant en quantité qu'en importance. La valeur et le prix des biens qui font l'objet de ce commerce ont fortement augmenté - malgré une amorce de recul au début des années 1990.

Les objets d'art et de culture ne peuvent pas être entièrement assimilés aux autres biens commerciaux, dont plusieurs particularités les distinguent: leur valeur historique, leur fonction comme témoins d'une identité culturelle, leur caractère unique et non reproductible, enfin d'autres facteurs qui échappent à l'analyse rationnelle.

Ces particularités, jointes à la valeur immatérielle des biens culturels, ont conduit de nombreux Etats à interdire l'exportation des objets qu'ils considèrent appartenir à leur "patrimoine culturel", cette expression englobant généralement les objets créés ou découverts sur le territoire national, ou par des ressortissants nationaux, ainsi que ceux conservés depuis longtemps dans le pays.

Certains toutefois considèrent, selon une autre optique, que les biens culturels font partie du "patrimoine commun de l'humanité", et qu'ils ne sont par conséquent pas forcément liés à un peuple ou à un territoire donné. Ce qui importe, disent les tenants de cette approche, c'est que les biens culturels soient soigneusement conservés et rendus accessibles au plus grand nombre.

L'interdiction partielle ou totale d'exporter les biens culturels, et leur ancrage juridique à un lieu ou à une aire culturelle particulière, peut encore entrer en contradiction avec une autre réflexion: pour vivre, la culture a besoin d'échanges; la nouveauté et la diversité naissent de la rencontre entre ce qui est familier et ce qui est autre; les échanges stimulent la vie de l'esprit et le développement culturel. Or les collections et le commerce privés jouent un rôle non négligeable en ce domaine, de même qu'en matière de conservation et de diffusion des biens culturels.

Tous les musées d'art publics traitent avec des collectionneurs privés. Un objet une fois acquis par un musée public n'est plus jamais remis en vente, de sorte que c'est principalement le libre commerce entre particuliers qui assure les échanges de biens culturels, qui permet la constitution de collections nouvelles et le développement des collections existantes, et qui crée des liens entre les cultures. Il y a lieu, dans les développements qui vont suivre, de ne pas perdre de vue cet aspect des choses. Il faut laisser aux collectionneurs et aux marchands privés suffisamment de liberté pour qu'ils puissent

continuer à l'avenir de développer leurs activités et de jouer leur rôle.

Mais il faut voir aussi que certains collectionneurs et certains marchands, et aussi certains directeurs de musées, passionnés d'art et d'histoire, sont prêts à mettre une fortune pour acquérir tel ou tel objet, et que souvent ils ne se soucient guère de la provenance de l'objet ni de savoir s'il a transité par des voies légales ou illégales avant de parvenir entre leurs mains. Un tel comportement, heureusement minoritaire, contribue à encourager le vol et l'exportation illicite des biens culturels.

A mesure que le commerce et les transferts de biens culturels se sont développés, leurs effets pervers se sont aggravés. Les vols se sont multipliés avec l'augmentation de la valeur des biens culturels (et ce d'autant plus que bien des oeuvres d'art sont conservées sans dispositif de sécurité dans des lieux publics comme des églises ou des chapelles); des sites archéologiques intéressants ont été pillés. Les auteurs de ces vols s'empressent généralement de faire franchir la frontière à leur butin pour échapper à la législation du pays où le délit a été commis. C'est pourquoi la lutte contre le trafic illicite de biens culturels appelle une coopération au plan international. Autre pratique illégale: l'exportation de biens culturels, lorsque cette exportation est interdite par le pays d'origine pour des raisons de protection du "patrimoine culturel". Le transfert illicite de biens culturels est d'autant plus grave qu'il est en partie le fait d'une criminalité organisée qui opère à l'échelle mondiale.

Il faut souligner enfin que l'ensemble du problème s'inscrit dans les rapports de force Nord-Sud: les pays exportateurs ou pourvoyeurs de biens culturels sont souvent des pays économiquement faibles du tiers monde - et aussi d'Europe méridionale - ayant hérité des trésors laissés par les grandes civilisations du passé. Les pays industriels sont quasi toujours importateurs de biens culturels. A l'instar des matières premières et d'autres richesses, les oeuvres d'art et les trouvailles archéologiques du tiers monde prennent le chemin des pays riches, si bien que les pays pauvres se voient dépouillés de précieux témoins de leur histoire et de leur identité.

Ce phénomène s'est récemment étendu aux pays de l'ex-bloc de l'Est: on retrouve sur les marchés occidentaux des biens culturels qui ont été purement et simplement pris dans des églises, des bâtiments publics ou des musées. Ce trafic s'inscrit, il ne faut pas l'oublier, sur un fond de plus en plus noir de misère, d'appauvrissement et de faim.

Il est vrai, toutefois, que tout le monde ne partage pas cette analyse de la problématique Nord-Sud.

2. La situation au plan juridique

La Suisse est devenue, surtout après la Seconde Guerre mondiale, un important marché de l'art et des biens culturels. Plusieurs raisons ont contribué à cette évolution: des dispositions fiscales respectueuses de l'anonymat, une réglementation douanière avantageuse, la liberté d'importer et d'exporter les biens culturels, la liberté en matière de vente aux enchères, une réglementation favorable en matière d'acquisition de la propriété. Nombre d'affaires conclues à la faveur de cet ordre libéral ont suscité critique et réprobation sur le plan international. La Suisse passe pour un centre de "blanchiment" d'objets d'art, pour la principale plaque tournante du commerce d'objets archéologiques pillés, et surtout pour un entrepôt de biens culturels de provenance douteuse (NZZ, 25.8.92). Le nom de notre pays a été cité à l'occasion de retentissantes affaires judiciaires et procès en restitution de biens culturels. La Suisse est aujourd'hui pressée d'agir pour combattre les abus. Les Etats-Unis en particulier, qui ont signé la Convention de l'UNESCO de 1970 il y a dix ans, et la CE, qui possède depuis le 1er avril 1993 un règlement et une directive sur l'exportation et la restitution de biens culturels, attendent de notre pays qu'il prenne au moins des mesures minimums propres à réglementer le transfert de biens culturels.

Il serait abusif de parler en Suisse de vide juridique en matière de commerce de biens culturels. De nombreuses pratiques illégales portant sur les biens culturels tombent sous le coup de nos lois générales. Les oeuvres d'art volées peuvent être restituées en vertu de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP), pour peu que certaines conditions soient remplies; l'utilisation du commerce de l'art à des fins de blanchiment d'argent sale est punissable en vertu de l'article 305bis du Code pénal. Cette disposition s'applique entre autres aux opérations réalisées dans les entrepôts douaniers. Ce qui fait défaut en Suisse, c'est une approche globale de ces questions, qui tienne compte de leur dimension culturelle. En particulier, il est difficile de faire valoir en Suisse des prétentions à la restitution de biens culturels.

L'article constitutionnel sur la protection de la nature et du paysage (art. 24sexies cst.) semble être la disposition qui touche de plus près l'importation et l'exportation de biens culturels. Cet article dispose que la protection de la nature et du paysage est l'affaire des cantons et que la Confédération doit veiller, dans l'accomplissement de ses tâches, à protéger la nature et le paysage là où l'intérêt public est prépondérant. Elle peut apporter son soutien en allouant des subventions et peut exceptionnellement acquérir ou sauvegarder des biens culturels par voie contractuelle ou par voie d'expropriation.

Mais la Confédération ne possède pas de compétence générale pour intervenir dans le domaine des biens culturels meubles ou immeubles. L'article 24sexies cst. ne l'autorise en particulier pas à prendre des mesures contre l'exportation de biens culturels suisses à l'étranger, car le fait d'exporter un objet ne

cause pas à ceux-ci de dommages matériels. L'article sur la protection de la nature et du paysage ne donne d'ailleurs pas non plus à la Confédération la possibilité de protéger les biens culturels d'Etats tiers, ni de les leur restituer ou de les mettre en sûreté.

Etant donné d'autre part que la Confédération ne peut invoquer pour agir en ce domaine ni sa compétence non écrite en matière culturelle ni sa compétence générale en matière de politique étrangère, il ne reste qu'une solution envisageable: créer une nouvelle disposition.

L'article constitutionnel sur l'encouragement de la culture (art. 27^{septies} cst.), qui a été approuvé par l'Assemblée fédérale lors de sa session d'été 1993, ne change rien à cette situation juridique. Cet article porte uniquement sur l'encouragement de la culture. La réglementation de l'importation et de l'exportation de biens culturels, comme la question de leur restitution, implique des moyens d'intervention reposant sur des compétences bien définies, que ne recouvre pas la notion d'"encouragement" (cf. FF 1992 I 548).

Il faut remarquer à cet égard que le problème essentiel ne réside pas, comme on l'a souvent dit et craint, dans l'exportation des biens culturels suisses vers l'étranger. Ces cas d'exportation, peu nombreux, restent dans des limites acceptables.

3. Actions déjà entreprises

Les états de fait et les développements esquissés plus haut ont conduit les autorités à étudier de près les problèmes liés au transfert des biens culturels, qui avaient déjà suscité des discussions à plusieurs reprises dans le passé. Voici comment les choses ont évolué depuis 1990:

a. Groupe de travail de l'Office fédéral de la culture 1990

Répondant aux appels de plus en plus pressants de l'étranger, et suite à plusieurs affaires survenues en Suisse, l'Office fédéral de la culture a constitué le 7 janvier 1990 un groupe de travail chargé d'étudier la question de l'exportation de biens culturels suisses et de l'importation de biens culturels étrangers.

Dans son rapport remis en janvier 1992 et publié le 1er avril 1992, ce groupe de travail propose principalement deux mesures: ratifier la Convention de l'UNESCO de 1970 et créer une disposition constitutionnelle donnant à la Confédération compétence pour réglementer l'importation et l'exportation des biens culturels.

b. Programme de la législature 1991-1995

Dans le rapport du 25 mars 1992 sur le Programme de la législature 1991-1995, le Conseil fédéral déclarait: "En matière de commerce des biens culturels, il existe également un besoin de réglementation. Dans ce secteur, la Suisse ne dispose pas, contrairement à la plupart des Etats européens, de lignes directrices réglant les possibilités de contrôle et de taxation. Le reproche fait à notre pays d'être le lieu de transit d'un commerce illégal de biens culturels étrangers n'est pas tout à fait infondé" (FF 1992 III 116). Le Conseil fédéral disait son intention d'aborder le problème du commerce des biens culturels et d'étudier particulièrement l'élaboration d'une disposition constitutionnelle sur l'importation et l'exportation de biens culturels ainsi que la ratification de la Convention de l'UNESCO du 14 novembre 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (FF 1992 III 117).

Le présent rapport de consultation est la concrétisation de ces intentions.

c. Interventions parlementaires postérieures à 1990

aa. Motion de la conseillère nationale Grossenbacher du 18.6.1992

Cette motion constate que "la Suisse est une plaque tournante importante du trafic d'oeuvres d'art et de biens culturels". Elle demande au Conseil fédéral de prendre des dispositions législatives pour empêcher ce trafic, de ratifier la Convention de l'UNESCO de 1970, d'édicter une loi d'introduction correspondante, d'encourager les cantons à lancer des campagnes d'information et d'harmoniser le droit suisse sur celui de la CE.

Le Conseil national a accepté la motion le 25 juin 1993. Elle va maintenant être examinée par le Conseil des Etats.

bb. Postulats des commissions de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national et du Conseil des Etats, 1993

Les commissions de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (22.1.1993) et du Conseil des Etats (4.5.1993) ont toutes deux déposé un postulat de même teneur exhortant le Conseil fédéral à signer sans délai la Convention de l'UNESCO de 1970 et à édicter des dispositions législatives propres à éviter l'exportation des biens culturels nationaux et à soutenir les pays étrangers dans leurs efforts visant à sauvegarder leur patrimoine culturel.

Ces postulats ont été transmis, l'un à la session de printemps, l'autre à la session d'été 1993.

cc. Motion du conseiller national Keller du 4.3.1993

Cette intervention concerne un aspect particulier du transit des biens culturels: il demande au Conseil fédéral de soutenir les efforts entrepris au plan national et international pour regrouper les biens culturels. La motion a été transmise sous la forme d'un postulat à la session d'été 1993.

4. Coopération internationale: réglementation de la CE et Convention de l'UNESCO de 1970

a. Réglementation de la CE applicable sur le marché communautaire

- *La libre circulation des marchandises s'applique en principe aussi aux biens culturels*

L'attention de plus en plus soutenue qu'on accorde en Suisse à la question du transfert des biens culturels est à mettre en relation avec la volonté de la CE de laisser aux Etats membres la possibilité d'exercer encore, après la création du marché unique et malgré la suppression des barrières douanières et des contrôles frontières, une certaine protection sur leur patrimoine culturel. Selon la jurisprudence de la Cour de Justice européenne, les biens culturels et les objets d'art sont certes des marchandises auxquelles s'applique en principe la règle de la libre circulation des marchandises. Toutefois l'article 36 du traité instituant la CEE autorise les Etats membres à prendre à titre exceptionnel des mesures visant à protéger les "trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique", pour autant que ces mesures n'entraînent pas de discrimination arbitraire ni ne soient une restriction déguisée à la liberté de commerce.

- *Dispositions entrées en vigueur au 1er avril 1993*

La CE a arrêté les dispositions juridiques suivantes, qui sont entrées en vigueur le 1er avril 1993:

- le règlement (CEE) no 3911/92 du Conseil, du 9 décembre 1992, concernant l'exportation de biens culturels (JO no L 395/1 du 31.12.92) (Règlement "Exportation") et les normes d'exécution suivantes:

- le règlement (CEE) no 752/93 de la Commission du 30 mars 1993 portant dispositions d'application du règlement (CEE) no 3911/92 du Conseil concernant l'exportation de biens culturels (JO no L 77/24 du 31 mars 1993);
- la directive 93/7/CEE du Conseil, du 15 mars 1993, relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre (JO no L 74/74 du 27 mars 1993) (Directive "Restitution").

- *Définition de différentes catégories de biens culturels*

La notion de bien culturel national (voir art. 36 du Traité de Rome) n'est définie ni dans le règlement ni dans la directive. C'est aux Etats membres qu'il appartient de le faire.

Mais pour rentrer dans le domaine d'application du règlement ou de la directive, le bien culturel doit figurer dans l'une des catégories énumérées dans l'annexe accompagnant ces deux normes de droit.

Ces catégories s'inspirent en partie de celles qui sont définies dans la Convention de l'UNESCO de 1970. Elles se fondent sur la valeur pécuniaire du bien culturel, sur son ancienneté, ou sur une combinaison de ces deux critères. Les catégories sont formées sur le modèle de classification des marchandises du tarif douanier commun.

- *La directive "Restitution"*

Dans la directive "Restitution", on entend par "ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre" toute sortie en violation de la législation interne en matière de protection des biens culturels ou toute violation des conditions d'une expédition temporaire (art. 1). La directive règle le droit des Etats membres à introduire une action en restitution à l'encontre du possesseur d'un bien culturel ayant illicitement quitté son territoire (art. 5). L'Etat doit notamment prouver que le bien faisant l'objet du recours est un bien culturel national au sens de la directive et qu'il a quitté illicitement son territoire. Il incombe à l'Etat membre requérant de payer les frais de procédure (art. 11) ainsi que l'indemnité (art. 10) que le tribunal saisi de l'affaire aura décidé d'accorder au possesseur du bien, pour autant que celui-ci ait "exercé la diligence requise lors de l'acquisition". La directive exclut expressément tout effet rétroactif (art. 13). Par ailleurs, l'action en restitution est prescrite dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle l'Etat membre a eu connaissance du lieu où se trouvait le bien culturel et de l'identité de son possesseur. Elle se prescrit en tout état de cause dans un délai de trente ans.

Dans des cas particuliers, qui concernent par exemple des biens faisant partie de collections publiques, l'action en restitution se prescrit dans un délai de 75 ans (art. 7). Les

Etats membres sont tenus de se soutenir dans leurs efforts de recherche des biens culturels (art. 4).

- Le règlement "Exportation"

Le règlement "Exportation" s'applique à l'exportation de biens culturels de la CE dans un pays tiers, y compris en Suisse. Contrairement à la directive, dont les dispositions doivent être transposées dans le droit interne de chaque Etat membre, le règlement est une norme de droit communautaire qui déploie un effet direct et est immédiatement applicable. Le règlement "Exportation" dispose qu'un bien culturel ne peut sortir du territoire douanier de la communauté qu'accompagné d'une autorisation d'exportation (art. 2). Peu importe que l'objet soit ou non un bien culturel national, il suffit qu'il rentre dans l'une des catégories de biens culturels dont nous avons parlé plus haut.

- Ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970 par les Etats de la CE

Comme complément à ces normes de droit, la Commission a appelé tous les Etats membres de la CE à ratifier la Convention de l'UNESCO de 1970.

b. Quel a été jusqu'ici l'engagement de la Suisse au plan international?

Membre de l'UNESCO et du Conseil de l'Europe, la Suisse n'est jamais demeurée inactive dans le domaine culturel, tant à l'échelle planétaire qu'à l'échelle européenne. Ses efforts ont porté dans deux directions: faciliter, d'une part, l'accès aux biens culturels importants ainsi que les échanges scientifiques; protéger, d'autre part, le patrimoine culturel par des mesures adéquates. La Suisse a ratifié plusieurs traités internationaux qui sont en rapport avec le transfert international de biens culturels et qui méritent d'être cités ici:

La **Convention culturelle européenne** du 19 décembre 1954 (RS 0.440.1), oblige notre pays à prendre des mesures appropriées pour protéger le patrimoine culturel commun de l'Europe et à développer son apport dans ce domaine (art. 1). Elle réserve formellement la compétence des cantons en matière de culture et d'éducation, conformément à la constitution fédérale (Arrêté fédéral du 5 juin 1962, RO 1962, p. 971).

La **Convention pour la protection du patrimoine culturel et naturel** (RS 0.451.41), élaborée par l'UNESCO, est en vigueur en Suisse depuis le 17 décembre 1975. En vertu des articles 3 et 4 de cette Convention, chaque Etat partie est tenu d'identifier et de délimiter les biens culturels et naturels

situés sur son territoire et d'en assurer la protection, la conservation et la mise en valeur.

La Suisse a adhéré ensuite à l'Accord pour l'importation d'objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel du 22 novembre 1950 (RS 0.631.145.141), en vertu duquel elle s'engage à libéraliser et à faciliter le plus possible les échanges d'objets à des fins scientifiques ou artistiques.

Enfin, pour ce qui concerne spécifiquement le patrimoine archéologique, il faut citer la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique du 6 mai 1969 (RS 0.440.2), qui a pour premier but de garantir la meilleure protection possible des gisements et ensembles archéologiques, mais qui contient également quelques dispositions relatives au commerce d'objets (meubles) provenant de fouilles. Conformément à son article 4, 2e al., lit. a, chaque partie contractante est tenue d'étudier les moyens de "recenser les biens archéologiques nationaux publics et, si possible, privés". Chaque partie contractante doit en outre mettre tout en oeuvre pour signaler aux autorités compétentes de l'Etat d'origine, partie à la Convention, tout objet suspect d'avoir été importé illégalement ou de provenir de fouilles clandestines (art. 5, lit. c); les parties s'engagent aussi à prendre les mesures qui s'imposent pour éviter que les musées et institutions similaires, "dont la politique d'achats est soumise au contrôle de l'Etat" n'acquiescent des biens archéologiques illicites au sens de la Convention (art. 6, 2e al., lit. a). Dans une disposition interprétative de la Convention, l'Autriche a déclaré qu'elle s'abstiendrait d'appliquer ce dernier article lorsque des objets peuvent être sauvés de la ruine ou de la destruction et placés sous la surveillance ou sous la protection de l'Etat.

Cette Convention a été révisée en 1992 et à nouveau signée par la Suisse. Les gouvernements cantonaux ont reçu au début de cette année une lettre du DFI (datée du 30 décembre 1992) les invitant à prendre position sur la ratification de ce texte, dont la révision n'a pas d'incidence notable sur le transit des biens culturels.

Signalons encore la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de 1985 (Convention de Grenade), que la Suisse n'a pas (encore) ratifiée. Cette Convention touche notre sujet dans la mesure où la notion de monument englobe les installations et le mobilier qui en font partie. Mais, à part l'obligation d'établir des inventaires, elle ne contient pas de disposition visant la protection des biens culturels meubles. Cette Convention a aussi fait l'objet, en début d'année, d'une (seconde) consultation auprès des gouvernements cantonaux. Les résultats de cette consultation et de celle mentionnée plus haut sont en cours d'analyse.

Il n'y a pas lieu de présenter longuement la Convention européenne sur les infractions visant des biens culturels du 23 juin 1985, édictée par le Conseil de l'Europe (European

Treaty Series no 119), qui, faute des ratifications nécessaires, n'a pas encore pu entrer en vigueur.

Ce bref aperçu ne serait pas complet si l'on n'y mentionnait pour terminer les déclarations d'intention que la Suisse a signées dans le cadre de la CSCE. A cet égard, une importance particulière revient - bien qu'il n'ait pas de force juridique au sens strict - au document final du Colloque CSCE de Cracovie sur le patrimoine culturel, du 6 juin 1991.

II. Le dossier de consultation

1. Considérations générales: protection au plan national et coopération au plan international

Le droit a considérablement évolué au niveau international: pour faire face à l'accroissement du transfert international des biens culturels et aux conséquences qui en résultent pour leurs patrimoines culturels, la plupart des pays ont édicté sur leur territoire des mesures de protection et entrepris de coopérer au plan international. Cette évolution s'observe par exemple dans les pays de la CE et de l'EEE, qui ont adopté la directive "Restitution" et le règlement "Exportation", ainsi qu'aux Etats-Unis et au Canada, qui ont ratifié il y a quelque temps déjà la Convention de l'UNESCO de 1970. Il est à craindre que la Suisse devienne le "maillon manquant" de ce réseau de protection et de coopération. C'est pourquoi une majorité de cantons a demandé expressément, lors de la consultation sur le projet d'article constitutionnel sur l'encouragement de la culture, que les transferts de biens culturels soient réglementés au niveau constitutionnel et légal (voir FF 1992 I 548). Les collectionneurs et les milieux qui leur sont proches sont également d'avis qu'il faut agir.

Compte tenu des composantes de politique européenne et de l'imbrication mondiale des transferts de biens culturels, on peut en outre invoquer ici les considérations exposées dans le Programme consécutif au rejet de l'accord EEE (FF 1993 I 757). Le Conseil fédéral y souligne la nécessité d'éviter à tout prix l'isolement de la Suisse et de rapprocher autant que possible notre droit du droit européen afin de s'assurer une certaine marge de manoeuvre en politique extérieure et de limiter autant que possible les retombées du vote négatif sur l'EEE. Il n'est pas possible d'appliquer immuablement les solutions d'antan et de considérer les problèmes uniquement d'un point de vue helvétique. Il s'agit en particulier de créer des bases propres à garantir la réciprocité.

Il convient par conséquent - compte tenu d'abord et avant tout des objectifs de l'article constitutionnel sur la protection de la nature et du paysage (art. 24sexies cst.), ensuite des compétences de la Confédération en matière de douane et de commerce extérieur (art. 28 à 30 cst.), et enfin de ses missions de politique économique et de ses compétences générales en matière de politique étrangère - de créer une disposition constitutionnelle qui autorise la Confédération à adopter en matière de transit de biens culturels une réglementation modérée et strictement limitée à la lutte contre les pratiques illicites. C'est sur cette disposition, qu'on propose d'insérer dans l'article 24sexies cst., que porte la présente consultation.

Elle porte aussi sur la ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970. Mais la loi d'introduction de la Convention ne sera élaborée et arrêtée que plus tard, sur la base de la disposition constitutionnelle ici proposée. La Convention n'est

pas applicable telle quelle, elle doit être transposée dans notre législation. Or comme elle est dépassée dans certains domaines, il importera d'incorporer dans la loi d'introduction suisse les résultats des travaux d'UNIDROIT, qui seront vraisemblablement connus d'ici-là, et il conviendra en outre d'adapter cette loi d'introduction à la toute récente réglementation de la CE. En procédant ainsi nous aurons les meilleures chances d'avoir au bout du compte une loi fédérale complète et générale sur les transferts internationaux de biens culturels.

Ratifier la Convention de l'UNESCO de 1970 serait un signe de solidarité et témoignerait de notre détermination à coopérer dans la lutte contre toute activité illicite.

2. Insertion d'un nouvel alinéa dans l'article constitutionnel sur la protection de la nature et du paysage (art. 24sexies cst.)

a. Texte du nouvel alinéa

Art. 24sexies, al. 3bis (nouveau)

3bis La Confédération a le droit de légiférer sur l'importation, l'exportation et la restitution de biens culturels.

b. Commentaire

Puisqu'il s'agit de régler un phénomène lié au commerce et aux transferts de biens culturels à l'échelle internationale, et de renforcer notre solidarité internationale en la matière, on pourrait imaginer de joindre la nouvelle disposition à celles qui concernent les douanes et le commerce extérieur ou à celles qui concernent l'économie. Toutefois, comme l'enjeu principal est la protection et la conservation des biens culturels au plan international, - tâches qui, au plan national, sont assumées par les cantons et la Confédération -, la meilleure solution paraît être d'insérer la nouvelle disposition dans l'article sur la protection de la nature et du paysage. On souligne ainsi que cette disposition vise un but de politique culturelle.

Le premier alinéa de l'article 24sexies établit le principe de la compétence cantonale en matière de protection de la nature et du paysage. Le 2e alinéa fixe les obligations qui incombent à la Confédération dans l'accomplissement de ses tâches. Le 3e alinéa définit les mesures que peut prendre la Confédération. Les alinéas qui suivent portent sur une matière différente: elles autorisent la Confédération à légiférer sur la protection de la faune et de la flore (4e alinéa) et sur la protection des sites marécageux. Puisque notre nouvel alinéa concerne la création d'une compétence fédérale exclusive pour des mesures en matière de biens culturels à l'échelon international, c'est

à la suite de l'article 3 qu'il faut le placer. Ce sera donc l'alinéa 3bis.

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en matière de protection de biens culturels demeure inchangée. Les cantons restent les premiers compétents en ce domaine, et c'est à eux qu'il revient d'édicter toute disposition éventuelle sur le commerce de l'art.

Le nouvel alinéa cite trois domaines dans lesquels la Confédération peut au besoin légiférer:

- **L'importation de biens culturels:** l'importation de ces biens est en principe libre dans la plupart des Etats. Récemment toutefois, les Etats-Unis ont commencé de conclure avec les pays d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale des accords interdisant l'importation par les Etats-Unis de certains biens culturels provenant de ces pays. En Suisse, on n'a pas encore envisagé jusqu'ici de contrôler de manière générale l'importation de biens culturels, ni de conclure des accords bilatéraux à l'exemple des Etats-Unis. On considère en effet l'importation d'objets d'art et de culture comme une chose souhaitable à cause de ses effets favorables sur les échanges, la diversité et l'animation de la vie culturelle.
- **L'exportation de biens culturels:** si l'exportation de biens culturels suisses d'importance nationale et de grande valeur pour notre patrimoine culturel devait à l'avenir prendre des proportions inquiétantes, il faudrait alors pouvoir y mettre un frein, en instaurant par exemple l'obligation de déclarer les exportations.
- **La restitution de biens culturels:** il s'agit ici - et c'est le point le plus important - de donner à la Confédération la possibilité de légiférer sur la restitution de biens culturels étrangers. Agir au niveau de l'importation et de l'exportation est plus délicat et plus difficile, pour des raisons d'ordre général autant que d'application pratique. En revanche, instaurer un droit à la restitution de biens culturels étrangers, volés ou exportés illicitement, résoudrait une grande partie des problèmes que créent pour notre pays certaines opérations suspectes de transfert de biens culturels.

Tel qu'il est formulé, le nouvel alinéa donne à la Confédération compétence exclusive de légiférer dans ces trois domaines. Toute disposition arrêtée sur cette base devra l'être sous une forme soumise au référendum.

3. Les grandes lignes d'une future législation

La réglementation du transfert des biens culturels en Suisse devra répondre aux principes suivants:

- Le commerce et les échanges internationaux de biens culturels doivent rester possibles et ils doivent rester libres. Il est important du point de vue de la politique culturelle que ces biens puissent franchir les frontières, car ces transferts animent un champ d'activité culturelle important.
- Il convient toutefois de combattre d'une manière adéquate les **pratiques illicites**.
- Il ne faut pas, en revanche, réglementer, entraver ou restreindre les activités de collection et le commerce de biens culturels. Le principe de la liberté d'importer, d'exporter et de collectionner des biens culturels doit rester garanti.
- La possibilité doit être donnée aux Etats étrangers et aux propriétaires de biens culturels d'intenter des **actions en restitution** devant les tribunaux suisses. On évitera ainsi d'avoir à se conformer purement et simplement à des dispositions d'interdiction décidées à l'étranger. On pourra par ailleurs examiner les prétentions légitimes qu'élèvent les pays d'origine de biens culturels détournés illicitement. Mais une restitution ne pourra être ordonnée que sous certaines conditions: ainsi l'acquéreur de bonne foi devra être pleinement indemnisé et la bonne conservation du bien culturel garantie.
- Cette législation ne vise pas en premier lieu à **avantager les musées publics** et autres institutions comparables au détriment des collectionneurs et des marchands privés. Il ne faut pas que la lutte contre les pratiques illicites entraîne de nouvelles distorsions et injustices.
- Le nouvel ordre ne modifie **pas les structures fédéralistes** et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en matière culturelle, telle qu'elle est définie à l'art. 24sexies cst.

4. La Convention de l'UNESCO de 1970

(voir le texte à l'annexe 2)

a. Elaboration et ratifications

En 1960, le Pérou et le Mexique demandaient, dans le cadre de l'UNESCO, que des mesures soient prises pour lutter contre le commerce illicite d'objets d'art. En 1964 un comité d'experts était institué à l'effet de préparer dans ce domaine un avant-projet de convention internationale. Cet avant-projet était présenté en août 1969, et le 14 novembre 1970, la Convention de l'UNESCO était signée, dans le cadre de la 16e conférence générale de l'organisation. Les nations importatrices de biens culturels ont accueilli cette Convention avec un certain scepticisme. Le fait que les travaux préliminaires portaient

l'empreinte de pays qui venaient de s'affranchir du joug colonial et bien décidés à s'affirmer comme Etats indépendants n'est certainement pas étranger à ce scepticisme. Les milieux du commerce international d'objets d'art redoutaient pour leur part que la Convention fût obstacle à leurs transactions et craignaient en particulier les dispositions qu'elle contient sur la restitution (moyennant une indemnité équitable) de biens exportés illégalement. Il a fallu attendre la ratification de la Convention par les Etats-Unis en 1983 - qui ne s'est pas faite sans difficultés - pour que les esprits changent. La Convention, qui laisse aux Etats parties une marge de manoeuvre assez grande, est aujourd'hui mieux acceptée. Ses défauts en matière de définitions peuvent être palliés par un sérieux travail d'inventoriage et par des efforts de sensibilisation du public dans les Etats parties de la Convention.

b. Particularités de la Convention

Il faut signaler trois particularités de cette Convention:

- N'étant pas directement applicables, les dispositions de la Convention doivent être formellement intégrées dans le droit interne des Etats parties.
- La Convention n'a pas, cela va de soi, d'effet rétroactif, et n'exerce par conséquent pas d'effet juridique sur les transactions de biens culturels effectuées avant la date de la ratification.
- Enfin, la Convention s'applique seulement aux relations entre les Etats parties, et non pas directement aux relations entre les particuliers.

c. Commentaire des principales dispositions de la Convention

Voici un résumé des principales dispositions matérielles de la Convention:

L'article premier définit la notion de biens culturels: sont considérés comme tels les objets que chaque Etat partie désigne comme importants pour l'histoire, la littérature, l'art ou la science, et qui, en outre, entrent dans l'une des catégories énumérées dans la Convention. Cette catégorisation est limitative, mais elle est si large qu'elle ne laisse guère de place aux exceptions. Un âge minimum de cent ans est fixé pour certaines catégories d'objets, par exemple pour les meubles et les monnaies. Selon l'article 1, *lit. d*, la Convention s'applique aussi aux éléments provenant du démembrement de monuments ou des sites archéologiques, ainsi qu'aux manuscrits, collections de livres et archives en tout genre. L'article 4 définit la notion de patrimoine culturel national, c'est-à-dire les biens culturels qui se rattachent à un Etat. Font partie du patrimoine culturel d'un Etat les biens produits par ses ressortissants ou créés sur son territoire par des ressortissants étrangers, ainsi que les biens légalement acquis ou trouvés sur le territoire national. Mais l'article 4 ne dit rien du statut

juridique que l'Etat doit donner à son patrimoine culturel. Selon l'article 17, l'UNESCO peut offrir ses bons offices pour régler les différends entre Etats que pourrait susciter l'appartenance d'un bien à plusieurs cultures ou Etats. Par l'article 9, les Etats parties s'engagent à prendre des mesures renforcées de coopération et d'entraide dans le cas où des éléments du patrimoine archéologique ou ethnologique d'un Etat seraient particulièrement menacés (mesures d'urgence).

A l'article 2, les Etats parties reconnaissent que le transfert illicite de biens culturels constitue l'une des causes principales de l'appauvrissement culturel des pays d'origine de ces biens et s'engagent à combattre ces pratiques illicites par tous les moyens dont ils disposent. L'article 3 déclare illicites l'importation, l'exportation et le transfert de propriété de biens culturels effectués en violation des dispositions nationales d'exécution de la Convention. La notion d'illicéité est donc définie par rapport aux législations nationales. L'article 5 énumère, en des termes généralement larges, les obligations des Etats parties: élaborer des textes législatifs visant à protéger le patrimoine culturel et notamment à réprimer les importations et exportations illicites des biens culturels importants; établir et tenir à jour un inventaire du patrimoine culturel; organiser le contrôle des fouilles archéologiques; établir à l'intention des conservateurs de musée, des collectionneurs et des antiquaires des règles conformes à l'éthique professionnelle (voir ICOM Ethics, statuts de l'AMS); prendre des mesures de sensibilisation du public.

En vertu de l'article 13, *lit. d*, chaque Etat partie a le droit de déclarer inaliénables certains biens culturels et peut ipso facto en interdire l'exportation. Pour la Suisse, il faut remarquer à cet égard que l'obligation de dresser un inventaire ne se rapporte qu'aux biens culturels dont l'exportation représenterait un "appauvrissement sensible" pour le pays d'origine.

A l'article 6, les Etats parties s'engagent à instituer un certificat d'exportation pour les biens culturels, et à n'autoriser l'exportation d'un bien que s'il est muni de ce certificat. Cette réglementation doit être portée à la connaissance du public. L'article 6 ne donne aucune précision quant à la forme, la teneur et les conditions d'octroi de ce certificat. L'article 7 oblige les Etats parties à prendre toutes mesures nécessaires, conformes à leur législation nationale, pour empêcher l'acquisition par les musées et autres institutions similaires situés sur leur territoire, de biens culturels suspectés d'avoir été exportés illicitement. De plus, les Etats parties doivent informer le pays d'origine de la découverte de tels biens sur leur territoire. De son côté le pays d'origine doit prouver que le bien avait auparavant été inventorié. A noter que les preuves sont difficiles à apporter lorsqu'il s'agit d'objets dérobés dans des sites archéologiques. L'Etat partie doit prendre les mesures appropriées pour que les biens culturels volés ou exportés illicitement soient restitués à l'Etat d'origine qui le demande. La fardeau de la preuve et les dépenses afférentes à la restitution incombent à l'Etat requérant, qui doit en outre verser une indemnité équitable au détenteur du bien, si celui-ci a été acquis de bonne foi. Ces

dispositions ne s'appliquent pas seulement aux biens culturels qui sont propriété publique: l'Etat d'origine peut aussi former une demande en restitution au nom d'une institution privée, pour autant toutefois qu'il s'agisse d'un bien culturel d'importance au sens de la Convention.

Les demandes en restitution se font par voie diplomatique. Mais les Etats parties sont libres d'agir également par voie de justice. La Convention ne contient pas d'autre disposition au sujet de la procédure de restitution. A l'article 8, les Etats parties s'engagent à frapper de sanctions pénales ou administratives toute violation des interdictions prévues aux articles 6 et 7.

La Convention prévoit enfin l'obligation d'informer la Conférence générale de l'UNESCO par des rapports périodiques (art. 16), l'obligation d'éducation et de sensibilisation (art. 13) ainsi que l'obligation de doter les services nationaux chargés d'exécuter la Convention de moyens financiers suffisants. Demeure expressément réservée (art. 15) la possibilité pour les parties de conclure entre elles des accords bilatéraux ou multilatéraux concernant la restitution de biens culturels. (Voir le texte de la Convention à l'annexe 2).

d. Evolution depuis 1970

Le processus de ratification de la Convention n'a pas été sans hésitations. En 1978, la Suisse faisait valoir devant l'UNESCO qu'elle avait acquis, grâce à sa politique de neutralité et à sa stabilité, la réputation de "*safe place for the conservation of valuable cultural property*", et qu'elle considérait donc avec un certain scepticisme toute restriction à l'exportation. Elle faisait remarquer d'autre part que, vu l'importance du trafic de transit, un renforcement des contrôles douaniers entraînerait des coûts administratifs disproportionnés. Mais elle n'excluait pas un renforcement des contrôles commerciaux, en particulier dans le domaine des ventes aux enchères, à condition cependant que les services (douaniers) compétents reçoivent les informations nécessaires sur les législations étrangères ainsi que des listes d'objets recherchés (rapport de la Suisse à l'UNESCO, General Conference Doc. 20 C/84, p. 42). A mesure que le nombre de ratifications augmentait - passant de 39 en 1978 à 52 en 1983 - l'UNESCO a commencé à tenir davantage compte des critiques formulées contre la Convention. A propos de la notion de bien culturel, l'Autriche a fait remarquer que la ratification de la Convention était rendue impossible par le fait que, un grand nombre d'objets étant en mains privées, on ne pouvait en faire l'inventaire. Les Pays-Bas ont relevé pour leur part que les contrôles à l'importation prévus par la Convention n'étaient pas réalisables. Face à ces critiques, l'UNESCO a convoqué en 1983 une réunion d'experts pour examiner les obstacles juridiques liés à la Convention. Dans leur déclaration finale, les experts sont arrivés à la conclusion suivante: "*The Convention, which is not retroactive in nature, was sufficiently flexible in that it conceded very large discretion to states in many articles*" (UNESCO General Conference Doc. 22 C/93, p. 7). Les Etats, précisaient les

experts, jouissent d'une importante liberté notamment pour la désignation des biens culturels soumis à la Convention et pour l'exécution des contrôles commerciaux. En 1987, soixante Etats avaient ratifié la Convention, dont les Etats-Unis, et le Canada avait annoncé son intention de le faire. La Suisse indiquait une nouvelle fois dans un rapport à l'UNESCO que les bases juridiques nécessaires à la ratification de la Convention faisaient en partie défaut, qu'en outre des considérations "d'ordre plus général" s'y opposaient, mais qu'elle avait l'intention de continuer d'examiner la question (UNESCO General Conference Doc. 24 C/24, p. 19). Ce n'est que tout récemment, en 1991, que la Conférence générale de l'UNESCO a étudié de près l'éventualité d'apporter certaines modifications à la Convention. Au 1er juillet 1993, septante-huit Etats, dont 17 Etats européens, avaient ratifié la Convention. Jusqu'ici toutefois, moins de dix d'entre eux ont édicté les lois d'introduction nécessaires à son application effective.

e. Autorégulation dans le commerce des biens culturels

La Convention de l'UNESCO exige donc des Etats qu'ils renforcent leurs activités de sensibilisation du public et qu'ils fassent preuve d'une certaine vigilance dans le domaine du commerce des objets d'art, cela dans le cadre de leur ordre juridique interne et dans la mesure de leurs moyens financiers. Il convient dans ce contexte de mentionner aussi les règles éthiques que se sont fixées de manière autonome les milieux organisés du commerce de l'art. Ainsi le Syndicat suisse des antiquaires et commerçants d'art s'est-il engagé à maintenir et à promouvoir l'honneur professionnel, et à lutter contre les pratiques illicites (article 2 de ses statuts). Les membres du syndicat sont tenus d'observer les "Usages commerciaux de la profession d'antiquaire et commerçant d'art"; publié en 1976, ce texte concrétise le devoir de diligence prévu par le CO (voir art. 3, 1er al. des mêmes statuts). Toute inobservation grave des usages de la profession peut conduire à l'exclusion du syndicat, conformément à l'article 6, 1er al., des statuts. D'autres associations professionnelles nationales ont également adopté leurs propres règles, en plus des règles éthiques arrêtées par l'ICOM.

L'UNESCO a expressément salué ces mécanismes d'autorégulation et ces codes éthiques, en particulier celui que s'est donné la CINOA, Confédération internationale des Négociants en Oeuvres d'art (voir la recommandation no 10 de 1989 du comité international pour la restitution de biens culturels; UNESCO General Conference Doc 25 C/91, annexe 2, p. 4). Les marchands d'objets d'art sont devenus plus actifs dans le domaine des échanges d'informations et ont constitué, en collaboration avec des compagnies d'assurances et Interpol, des banques de données sur les objets volés (Art Loss Register), qui sont accessibles à tous (voir à ce sujet la recommandation 4 du comité international pour la restitution de biens culturels, UNESCO General Conference Doc 26 C/92, annexe, p. 2).

f. Les travaux effectués dans le cadre d'UNIDROIT

L'UNESCO, on l'a vu, n'a pas donné suite aux propositions qui lui ont été faites en vue de réviser la Convention ou de la compléter par des protocoles additionnels. Mais elle a tout de même entrepris une démarche aux fins d'éliminer d'éventuelles lacunes du texte de la Convention et aux fins de régler les problèmes de droit privé qui lui sont liés; en 1984, elle s'est en effet formellement engagée à collaborer avec l'Institut UNIDROIT (Institut international pour l'uniformisation du droit privé), dont le siège est à Rome. Sur la base d'études préliminaires, cet institut a élaboré un projet d'accord ("Avant-projet de Convention sur les biens culturels volés ou illicitement exportés", publié dans: *Museum* no 172, 1991, p. 223 s.), lequel pourrait être approuvé lors d'une prochaine conférence diplomatique. La Suisse a pris une part active à ces travaux. Le comité de travail était présidé par le professeur Pierre Lalive d'Epinay, de Genève. Le projet d'UNIDROIT prévoit d'ancrer dans le droit privé le droit à la restitution des biens culturels volés ou exportés illicitement, il définit une procédure à cet effet ainsi que des modalités de détermination des indemnités.

Il sera souhaitable, lorsqu'il s'agira d'intégrer les dispositions de la Convention dans notre législation, de ne pas négliger les solutions proposées par UNIDROIT (sur le projet UNIDROIT, on pourra consulter: Lyndel V. Prott, "Le projet de Convention d'Unidroit dirige l'attention sur les acheteurs", *Museum* no 172, 1991, p. 221 ss, et Kurt Siehr, "The Unidroit Draft Convention on the international Protection of Cultural Property", *International Journal of Cultural Property*, 1 (1992) p. 321 ss).

5. Proposition de ratification

Contrairement à la plupart des autres conventions internationales, la Convention de l'UNESCO de 1970 n'est pas signée par les Etats. Elle est seulement soumise à la ratification ou à l'acceptation des Etats membres de l'UNESCO (art. 19, al. 1), et elle est ouverte à l'adhésion de tout Etat non membre de l'UNESCO (art. 20, al. 1).

Nous nous proposons de présenter à l'Assemblée fédérale un message l'invitant à autoriser le Conseil fédéral à ratifier cette Convention de l'UNESCO.

Comme nous l'avons dit, la loi fédérale nécessaire à la concrétisation et à l'application de la Convention devra tenir compte des réalités juridiques actuelles et futures, en particulier des conséquences sur notre pays des réglementations de la CE et des résultats des travaux d'UNIDROIT. Aussi serait-il insuffisant de fonder cette loi uniquement sur le texte de la Convention et sur l'article 8 de la constitution fédérale, qui habilite la Confédération à conclure des traités avec les Etats étrangers. Il faut l'appuyer aussi sur la nouvelle disposition constitutionnelle que nous proposons de créer.

Annexe 1

Article de la Constitution fédérale sur la protection de la nature et du paysage, avec le nouvel alinéa 3bis

Art. 24^{sexies}

1 La protection de la nature et du paysage relève du droit cantonal

2 La Confédération doit, dans l'accomplissement de ses tâches, ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, ainsi que les curiosités et les monuments, et les conserver intacts là où il y a un intérêt prépondérant.

3 La Confédération peut soutenir par des subventions les efforts en faveur de la protection de la nature et du paysage et procéder, par voie contractuelle ou d'expropriation, pour acquérir ou conserver des réserves naturelles, des sites évocateurs du passé et des monuments d'importance nationale.

3bis La Confédération a le droit de légiférer sur l'importation, l'exportation et la restitution de biens culturels.

4 Elle est autorisée à légiférer sur la protection de la faune et de la flore.

5 Les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national sont placés sous protection. Dans ces zones protégées, il est interdit d'aménager des installations de quelque nature que ce soit et de modifier le terrain sous une forme ou sous une autre. Font exception les installations servant à assurer la protection conformément au but visé et à la poursuite de l'exploitation à des fins agricoles.

Disposition transitoire: Il y aura lieu de démanteler toute installation ou construction et de remettre dans son état d'origine tout terrain modifié, aux frais du responsable, lorsque ces ouvrages ou ces modifications sont contraires au but visé par la protection et entreprises après le 1er juin 1983, en particulier dans la zone marécageuse de Rothenthurm, tant sur le territoire du canton de Schwyz que sur celui du canton de Zoug. L'état initial sera rétabli.

Annexe 2

Convention de l'UNESCO de 1970

Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels du 14 novembre 1970

Anlage

**Übereinkommen
über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung
der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut**

**Convention
on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export
and Transfer of Ownership of Cultural Property**

**Convention
concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation,
l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels**

(Übersetzung)

The General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, meeting in Paris from 12 October to 14 November 1970, at its sixteenth session,

La Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, réunie à Paris, du 12 octobre au 14 novembre 1970 en sa seizième session,

Die Generalkonferenz der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, die vom 12. Oktober bis zum 14. November 1970 in Paris ihre 16. Tagung abhielt, —

Recalling the importance of the provisions contained in the Declaration of the Principles of International Cultural Co-operation, adopted by the General Conference at its fourteenth session,

Rappelant l'importance des dispositions de la Déclaration des principes de la coopération culturelle internationale adoptée par la Conférence générale à sa quatorzième session,

im Hinblick auf die Bedeutung der Bestimmungen der von der Generalkonferenz auf ihrer 14. Tagung angenommenen Erklärung über die Grundsätze der internationalen kulturellen Zusammenarbeit,

Considering that the interchange of cultural property among nations for scientific, cultural and educational purposes increases the knowledge of the civilization of Man, enriches the cultural life of all peoples and inspires mutual respect and appreciation among nations,

Considérant que l'échange de biens culturels entre nations à des fins scientifiques, culturelles et éducatives approfondit la connaissance de la civilisation humaine, enrichit la vie culturelle de tous les peuples et fait naître le respect et l'estime mutuels entre les nations,

in der Erwägung, daß der Austausch von Kulturgut unter den Nationen zu wissenschaftlichen, kulturellen und erzieherischen Zwecken die Kenntnisse über die Zivilisation des Menschen vertieft, das kulturelle Leben aller Völker bereichert und die gegenseitige Achtung und das Verständnis unter den Nationen fördert,

Considering that cultural property constitutes one of the basic elements of civilization and national culture, and that its true value can be appreciated only in relation to the fullest possible information regarding its origin, history and traditional setting,

Considérant que les biens culturels sont un des éléments fondamentaux de la civilisation et de la culture des peuples, et qu'ils ne prennent leur valeur réelle que si leur origine, leur histoire et leur environnement sont connus avec la plus grande précision,

in der Erwägung, daß das Kulturgut zu den wesentlichen Elementen menschlicher Zivilisation und Kultur gehört, und daß sein wahrer Wert nur im Zusammenhang mit möglichst weitreichenden Kenntnissen über seinen Ursprung, seine Geschichte und seinen traditionellen Hintergrund erfaßt werden kann,

Considering that it is incumbent upon every State to protect the cultural property existing within its territory against the dangers of theft, clandestine excavation, and illicit export,

Considérant que chaque Etat a le devoir de protéger le patrimoine constitué par les biens culturels existant sur son territoire contre les dangers de vol, de fouilles clandestines et d'exportation illicite,

in der Erwägung, daß es jedem Staat obliegt, das in seinem Hoheitsgebiet befindliche Kulturgut vor den Gefahren des Diebstahls, der unerlaubten Ausgrabung und der unzulässigen Ausfuhr zu schützen,

Considering that, to avert these dangers, it is essential for every State to become increasingly alive to the moral obligations to respect its own cultural heritage and that of all nations,

Considérant que, pour parer à ces dangers, il est indispensable que chaque Etat prenne davantage conscience des obligations morales touchant au respect de son patrimoine culturel comme de celui de toutes les nations,

in der Erwägung, daß zur Abwendung dieser Gefahren sich jeder Staat notwendigerweise in zunehmendem Maße der moralischen Verpflichtung bewußt werden muß, sein kulturelles Erbe und das aller Nationen zu achten,

Considering that, as cultural institutions, museums, libraries and archives should ensure that their collections are built up in accordance with universally recognized moral principles,

Considérant que les musées, les bibliothèques et les archives, en tant qu'institutions culturelles, doivent veiller à ce que la constitution de leurs collections soit fondée sur des principes moraux universellement reconnus,

in der Erwägung, daß Museen, Bibliotheken und Archive als kulturelle Einrichtungen dafür Sorge zu tragen haben, daß ihre Bestände nach weltweit anerkannten moralischen Grundsätzen angelegt werden,

Considering that the illicit import, export and transfer of ownership of cultural property is an obstacle to that understanding between nations which it is part of Unesco's mission to promote by recommending to interested States, international conventions to this end,

Considering that the protection of cultural heritage can be effective only if organized both nationally and internationally among States working in close co-operation,

Considering that the Unesco General Conference adopted a Recommendation to this effect in 1964,

Having before it further proposals on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export and transfer of ownership of cultural property, a question which is on the agenda for the session as item 19,

Having decided, at its fifteenth session, that this question should be made the subject of an international convention,

Adopts this Convention on the fourteenth day of November 1970.

Article I

For the purposes of this Convention, the term "cultural property" means property which, on religious or secular grounds; is specifically designated by each State as being of importance for archaeology, prehistory, history, literature, art or science and which belongs to the following categories:

- (a) Rare collections and specimens of fauna, flora, minerals and anatomy, and objects of palaeontological interest;
- (b) property relating to history, including the history of science and technology and military and social history, to the life of national leaders, thinkers, scientists and artists and to events of national importance;
- (c) products of archaeological excavations (including regular and clandestine) or of archaeological discoveries;
- (d) elements of artistic or historical monuments or archaeological sites which have been dismembered;
- (e) antiquities more than one hundred years old, such as inscriptions, coins and engraved seals;

Considérant que l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels entravent la compréhension mutuelle des nations que l'Unesco a le devoir de favoriser, entre autres en recommandant aux Etats intéressés des conventions internationales à cet effet,

Considérant que, pour être efficace, la protection du patrimoine culturel doit être organisée tant sur le plan national qu'international et exige une étroite collaboration entre les Etats,

Considérant que la Conférence générale de l'Unesco a déjà adopté, en 1964, une recommandation à cet effet,

Etant saisie de nouvelles propositions concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, question qui constitue le point 19 de l'ordre du jour de la session,

Après avoir décidé, lors de sa quinzième session, que cette question ferait l'objet d'une convention internationale,

Adopte, ce quatorzième jour de novembre 1970, la présente Convention.

Article premier

Aux fins de la présente Convention sont considérés comme biens culturels les biens qui, à titre religieux ou profane, sont désignés par chaque Etat comme étant d'importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la science, et qui appartiennent aux catégories ci-après:

- (a) collections et spécimens rares de zoologie, de botanique, de minéralogie et d'anatomie; objets présentant un intérêt paléontologique;
- (b) les biens concernant l'histoire, y compris l'histoire des sciences et des techniques, l'histoire militaire et sociale ainsi que la vie des dirigeants, penseurs, savants et artistes nationaux, et les événements d'importance nationale;
- (c) le produit des fouilles archéologiques (régulières et clandestines) et des découvertes archéologiques;
- (d) les éléments provenant du démembrement de monuments artistiques ou historiques et des sites archéologiques;
- (e) objets d'antiquité ayant plus de cent ans d'âge, tels que inscriptions, monnaies et sceaux gravés;

in der Erwägung, daß die unzulässige Einfuhr, Ausfuhr und Ubereignung von Kulturgut der Verständigung zwischen den Nationen im Wege steht, die zu fördern Aufgabe der UNESCO ist, wie etwa durch Empfehlung internationaler Ubereinkünfte zu diesem Zweck an interessierte Staaten,

in der Erwägung, daß der Schutz des kulturellen Erbes nur wirkungsvoll sein kann, wenn er sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene durch enge Zusammenarbeit der Staaten gestaltet wird,

in der Erwägung, daß die Generalkonferenz der UNESCO zu diesem Zweck im Jahre 1964 eine Empfehlung angenommen hat,

angesichts weiterer Vorschläge über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Ubereignung von Kulturgut, die als Punkt 19 auf der Tagesordnung der Tagung stehen,

eingedenk des auf ihrer 15. Tagung gefaßten Beschlusses, dieses Thema zum Inhalt eines internationalen Ubereinkommens zu machen, —

nimmt dieses Ubereinkommen am 14. November 1970 an.

Artikel I

Im Sinne dieses Ubereinkommens gilt als Kulturgut das von jedem Staat aus religiösen oder weltlichen Gründen als für Archäologie, Vorgeschichte, Geschichte, Literatur, Kunst oder Wissenschaft besonders bedeutungsvoll bezeichnete Gut, das folgenden Kategorien angehört:

- a) Seltene Sammlungen und Exemplare der Zoologie, Botanik, Mineralogie und Anatomie sowie Gegenstände von paläontologischem Interesse;
- b) Gut von geschichtlichem Wert, einschließlich der Geschichte von Wissenschaft und Technik, der Militär- und Gesellschaftsgeschichte sowie des Lebens nationaler Führer, Denker, Wissenschaftler und Künstler und der Ereignisse von nationaler Bedeutung;
- c) Ergebnisse archäologischer Ausgrabungen (sowohl vorschriftsmäßiger als auch unerlaubter) oder archäologischer Entdeckungen;
- d) Teile künstlerischer oder geschichtlicher Denkmäler oder archäologischer Lagerstätten, die zerstückelt sind;
- e) Antiquitäten, die mehr als hundert Jahre alt sind, wie beispielsweise Inschriften, Münzen und gravierte Siegel;

- | | | |
|---|---|--|
| (f) objects of ethnological interest; | (f) le matériel ethnologique; | f) Gegenstände von ethnologischem Interesse; |
| (g) property of artistic interest, such as: | (g) les biens d'intérêt artistique tels que: | g) Gut von künstlerischem Interesse wie |
| (i) pictures, paintings and drawings produced entirely by hand on any support and in any material (excluding industrial designs and manufactured articles decorated by hand); | (i) tableaux, peintures et dessins faits entièrement à la main sur tout support et en toutes matières (à l'exclusion des dessins industriels et des articles manufacturés décorés à la main); | i) Bilder, Gemälde und Zeichnungen, die ausschließlich von Hand auf irgendeinem Träger und in irgendeinem Material angefertigt sind (ausgenommen industrielle Entwürfe und handbemalte Manufakturwaren); |
| (ii) original works of statuary art and sculpture in any material; | (ii) productions originales de l'art statuaire et de la sculpture, en toutes matières; | ii) Originalarbeiten der Bildhauerkunst und der Skulptur in irgendeinem Material; |
| (iii) original engravings, prints and lithographs; | (iii) gravures, estampes et lithographies originales; | iii) Originalgravuren, -drucke und -lithographien; |
| (iv) original artistic assemblages and montages in any material; | (iv) assemblages et montages artistiques originaux, en toutes matières; | iv) Originale von künstlerischen Zusammenstellungen und Montagen in irgendeinem Material; |
| (h) rare manuscripts and incunabula, old books, documents and publications of special interest (historical, artistic, scientific, literary, etc.) singly or in collections; | (h) manuscrits rares et incunables, livres, documents et publications anciens d'intérêt spécial (historique, artistique, scientifique, littéraire, etc.) isolés ou en collections; | h) seltene Manuskripte und Inkunabeln, alte Bücher, Dokumente und Publikationen von besonderem Interesse (historisch, künstlerisch, wissenschaftlich, literarisch usw.), einzeln oder in Sammlungen; |
| (i) postage, revenue and similar stamps, singly or in collections; | (i) timbres-poste, timbres fiscaux et analogues, isolés ou en collections; | i) Briefmarken, Steuermarken und ähnliches, einzeln oder in Sammlungen; |
| (j) archives, including sound, photographic and cinematographic archives; | (j) archives, y compris les archives phonographiques, photographiques et cinématographiques; | j) Archive einschließlich Phono-, Foto- und Filmarchive; |
| (k) articles of furniture more than one hundred years old and old musical instruments. | (k) objets d'ameublement ayant plus de cent ans d'âge et instruments de musique anciens. | k) Möbelstücke, die mehr als hundert Jahre alt sind, und alte Musikinstrumente. |

Article 2

1. The States Parties to this Convention recognize that the illicit import, export and transfer of ownership of cultural property is one of the main causes of the impoverishment of the cultural heritage of the countries of origin of such property and that international co-operation constitutes one of the most efficient means of protecting each country's cultural property against all the dangers resulting therefrom.

2. To this end, the States Parties undertake to oppose such practices with the means at their disposal, and particularly by removing their causes, putting a stop to current practices, and by helping to make the necessary reparations.

Article 3

The import, export or transfer of ownership of cultural property effected contrary to the provisions adopted under this Convention by the States Parties thereto, shall be illicit.

Article 2

1. Les Etats parties à la présente Convention reconnaissent que l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels constituent l'une des causes principales de l'appauvrissement du patrimoine culturel des pays d'origine de ces biens, et qu'une collaboration internationale constitue l'un des moyens les plus efficaces de protéger leurs biens culturels respectifs contre tous les dangers qui en sont les conséquences.

2. A cette fin, les Etats parties s'engagent à combattre ces pratiques par les moyens dont ils disposent, notamment en supprimant leurs causes, en arrêtant leur cours et en aidant à effectuer les réparations qui s'imposent.

Article 3

Sont illicites l'importation, l'exportation et le transfert de propriété des biens culturels, effectués contrairement aux dispositions prises par les Etats parties en vertu de la présente Convention.

Artikel 2

(1) Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens erkennen an, daß die unzulässige Einfuhr, Ausfuhr und Ubereignung von Kulturgut eine der Hauptursachen für die Verarmung der Ursprungsländer an kulturellem Erbe darstellen, und daß die internationale Zusammenarbeit eines der wirksamsten Mittel zum Schutz des Kulturgutes jedes Landes gegen alle sich daraus ergebenden Gefahren ist.

(2) Zu diesem Zweck verpflichten sich die Vertragsstaaten, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln diese Praktiken zu bekämpfen, insbesondere ihre Ursachen zu beseitigen, ihre Anwendung zu beenden und die erforderlichen Entschädigungen durchzuführen.

Artikel 3

Die Einfuhr, Ausfuhr und Ubereignung von Kulturgut gelten als unzulässig, wenn sie im Widerspruch zu den Bestimmungen stehen, die von den Vertragsstaaten in diesem Übereinkommen angenommen worden sind.

Article 4

The States Parties to this Convention recognize that for the purpose of the Convention property which belongs to the following categories forms part of the cultural heritage of each State:

- (a) Cultural property created by the individual or collective genius of nationals of the State concerned, and cultural property of importance to the State concerned created within the territory of that State by foreign nationals or stateless persons resident within such territory;
- (b) cultural property found within the national territory;
- (c) cultural property acquired by archaeological, ethnological or natural science missions, with the consent of the competent authorities of the country of origin of such property;
- (d) cultural property which has been the subject of a freely agreed exchange;
- (e) cultural property received as a gift or purchased legally with the consent of the competent authorities of the country of origin of such property.

Article 5

To ensure the protection of their cultural property against illicit import, export and transfer of ownership, the States Parties to this Convention undertake, as appropriate for each country, to set up within their territories one or more national services, where such services do not already exist, for the protection of the cultural heritage, with a qualified staff sufficient in number for the effective carrying out of the following functions:

- (a) Contributing to the formation of draft laws and regulations designed to secure the protection of the cultural heritage and particularly prevention of the illicit import, export and transfer of ownership of important cultural property;
- (b) establishing and keeping up to date, on the basis of a national inventory of protected property, a list of important public and private cultural property whose export would constitute an appreciable impoverishment of the national cultural heritage;
- (c) promoting the development or the establishment of scientific and technical institutions (museums,

Article 4

Les Etats parties à la présente Convention reconnaissent qu'aux fins de ladite Convention, les biens culturels appartenant aux catégories ci-après font partie du patrimoine culturel de chaque Etat:

- (a) biens culturels nés du génie individuel ou collectif de ressortissants pour l'Etat considéré et biens culturels importants pour l'Etat considéré, créés sur le territoire de cet Etat par des ressortissants étrangers ou par des apatrides résidant sur ce territoire;
- (b) biens culturels trouvés sur le territoire national;
- (c) biens culturels acquis par des missions archéologiques, ethnologiques ou de sciences naturelles, avec le consentement des autorités compétentes du pays d'origine de ces biens;
- (d) biens culturels ayant fait l'objet d'échanges librement consentis;
- (e) biens culturels reçus à titre gratuit ou achetés légalement avec le consentement des autorités compétentes du pays d'origine de ces biens.

Article 5

Afin d'assurer la protection de leurs biens culturels contre l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites, les Etats parties à la présente Convention s'engagent dans les conditions appropriées à chaque pays à instituer sur leur territoire, dans la mesure où ils n'existent pas déjà, un ou plusieurs services de protection du patrimoine culturel dotés d'un personnel qualifié et en nombre suffisant pour assurer de manière efficace les fonctions énumérées ci-dessous:

- (a) contribuer à l'élaboration des projets de textes législatifs et réglementaires en vue de permettre la protection du patrimoine culturel, et notamment la répression des importations, exportations et transferts de propriété illicites des biens culturels importants;
- (b) établir et tenir à jour, sur la base d'un inventaire national de protection, la liste des biens culturels importants, publics et privés, dont l'exportation constituerait un appauvrissement sensible du patrimoine culturel national;
- (c) promouvoir le développement ou la création des institutions scientifiques et techniques (musées, bi-

Artikel 4

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens erkennen an, daß im Sinne dieses Übereinkommens das zu folgenden Kategorien gehörende Gut Teil des kulturellen Erbes jedes Staates ist:

- a) Kulturgut, das durch die individuelle oder kollektive Schöpferkraft von Angehörigen des betreffenden Staates entstanden ist, und für den betreffenden Staat bedeutungsvolles Kulturgut, das in seinem Hoheitsgebiet von dort ansässigen Ausländern oder Staatenlosen geschaffen wurde;
- b) im Staatsgebiet gefundenes Kulturgut;
- c) durch archäologische, ethnologische oder naturwissenschaftliche Aufträge mit Billigung der zuständigen Behörden des Ursprungslandes erworbenes Kulturgut;
- d) Kulturgut, das auf Grund freier Vereinbarung ausgetauscht worden ist;
- e) Kulturgut, das als Geschenk entgegengenommen wurde oder rechtmäßig mit Billigung der zuständigen Behörden des Ursprungslandes käuflich erworben wurde.

Artikel 5

Zum Schutz ihres Kulturgutes vor unzulässiger Einfuhr, Ausfuhr oder Übereignung verpflichten sich die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens, in der in jedem Land geeignetsten Weise in ihren Hoheitsgebieten eine oder mehrere staatliche Dienststellen einzusetzen, soweit solche nicht bereits vorhanden sind, die das kulturelle Erbe schützen und mit qualifiziertem und zahlenmäßig ausreichendem Personal ausgestattet sind, das in der Lage ist, folgende Aufgaben wirksam zu erfüllen:

- a) Mitwirkung an der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen und sonstigen Rechtsvorschriften zum Schutz des kulturellen Erbes und insbesondere zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung bedeutsamen Kulturgutes;
- b) Aufstellung und Führung eines Verzeichnisses des bedeutenden öffentlichen und privaten Kulturgutes auf der Grundlage eines staatlichen Inventars des zu schützenden Gutes, dessen Ausfuhr für den Staat einen merklichen Verlust an seinem kulturellen Erbe darstellen würde;
- c) Förderung des Ausbaus oder der Errichtung wissenschaftlicher und technischer Einrichtungen (Museen,

- libraries, archives, laboratories, workshops...) required to ensure the preservation and presentation of cultural property;
- (d) organizing the supervision of archaeological excavations, ensuring the preservation "in situ" of certain cultural property, and protecting certain areas reserved for future archaeological research;
- (e) establishing, for the benefit of those concerned (curators, collectors, antique dealers, etc.) rules in conformity with the ethical principles set forth in this Convention; and taking steps to ensure the observance of those rules;
- (f) taking educational measures to stimulate and develop respect for the cultural heritage of all States, and spreading knowledge of the provisions of this Convention;
- (g) seeing that appropriate publicity is given to the disappearance of any items of cultural property.
- bibliothèques, archives, laboratoires, ateliers, etc.) nécessaires pour assurer la conservation et la mise en valeur des biens culturels;
- (d) organiser le contrôle des fouilles archéologiques, assurer la conservation « in situ » de certains biens culturels et protéger certaines zones réservées à des recherches archéologiques futures;
- (e) établir, à l'intention des personnes intéressées (conservateurs, collectionneurs, antiquaires, etc.), des règles conformes aux principes éthiques formulés dans la présente Convention et veiller au respect de ces règles;
- (f) exercer une action éducative afin d'éveiller et de développer le respect du patrimoine culturel de tous les Etats et diffuser largement la connaissance des dispositions de la présente Convention;
- (g) veiller à ce qu'une publicité appropriée soit donnée à tout cas de disparition d'un bien culturel.
- Bibliotheken, Archive, Laboratorien, Werkstätten usw.), die zur Erhaltung und Ausstellung von Kulturgut notwendig sind;
- d) Überwachung archäologischer Ausgrabungen, Gewährleistung der Konservierung bestimmten Kulturgutes „in situ“ und Schutz bestimmter Gebiete, die zukünftigen archäologischen Forschungszwecken vorbehalten sind;
- e) Aufstellung von Vorschriften zugunsten der betroffenen Personen (Kuratoren, Sammler, Antiquitätenhändler usw.) entsprechend den ethischen Grundsätzen dieses Übereinkommens und Überwachung der Einhaltung dieser Vorschriften;
- f) Durchführung von Bildungsmaßnahmen, um die Achtung vor dem kulturellen Erbe aller Staaten zu wecken und zu entfalten, und Verbreitung der Kenntnisse über die Bestimmungen dieses Übereinkommens;
- g) Vorsorge für eine ausreichende Bekanntmachung in der Öffentlichkeit über das Verschwinden von Kulturgut.

Article 6

The States Parties to this Convention undertake:

- (a) To introduce an appropriate certificate in which the exporting State would specify that the export of the cultural property in question is authorized. The certificate should accompany all items of cultural property exported in accordance with the regulations;
- (b) to prohibit the exportation of cultural property from their territory unless accompanied by the above mentioned export certificate;
- (c) to publicize this prohibition by appropriate means, particularly among persons likely to export or import cultural property.

Article 7

The States Parties to this Convention undertake:

- (a) To take the necessary measures, consistent with national legislation, to prevent museums and similar institutions within their territories from acquiring cultural property originating in another State Party which has been illegally exported after entry into force of this Convention, in the States concerned. Whenever possible, to inform a State of origin Party to this Convention of an offer of such cultural property

Article 6

Les Etats parties à la présente Convention s'engagent:

- (a) à instituer un certificat approprié par lequel l'Etat exportateur spécifierait que l'exportation du ou des biens culturels visés est autorisée par lui, ce certificat devant accompagner le ou les biens culturels régulièrement exportés;
- (b) à interdire la sortie de leur territoire des biens culturels non accompagnés du certificat d'exportation visé ci-dessus;
- (c) à porter de façon appropriée cette interdiction à la connaissance du public, et en particulier des personnes qui pourraient exporter ou importer des biens culturels.

Article 7

Les Etats parties à la présente Convention s'engagent:

- (a) à prendre toutes les mesures nécessaires, conformes à la législation nationale, pour empêcher l'acquisition, par les musées et autres institutions similaires situés sur leur territoire, de biens culturels en provenance d'un autre Etat partie à la Convention, biens qui auraient été exportés illicitement après l'entrée en vigueur de la Convention; dans la mesure du possible, à informer l'Etat d'origine, partie à la présente Conven-

Artikel 6

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens übernehmen folgende Verpflichtungen:

- a) Sie führen eine geeignete Bescheinigung ein, in der der ausführende Staat bescheinigt, daß die Ausfuhr des fraglichen Kulturgutes genehmigt ist. Jedes vorschriftsmäßig ausgeführte Kulturgut muß von einer solchen Bescheinigung begleitet sein;
- b) sie verbieten die Ausfuhr von Kulturgut aus ihrem Hoheitsgebiet, sofern die oben genannte Ausfuhrbescheinigung nicht vorliegt;
- c) sie veröffentlichen dieses Verbot auf geeignete Weise; insbesondere bringen sie es den Personen zur Kenntnis, die für die Ausfuhr oder Einfuhr von Kulturgut in Frage kommen.

Artikel 7

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens übernehmen folgende Verpflichtungen:

- a) Sie ergreifen im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen, um Museen und ähnliche Einrichtungen in ihrem Hoheitsgebiet am Erwerb von Kulturgut zu hindern, das aus einem anderen Vertragsstaat stammt und nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens widerrechtlich aus dem betreffenden Staat ausgeführt worden ist. Soweit möglich teilen sie einem Ursprungsstaat, der Vertragspartei

illegally removed from that State after the entry into force of this Convention in both States;

- (b) (i) to prohibit the import of cultural property stolen from a museum or a religious or secular public monument or similar institution in another State Party to this Convention after the entry into force of this Convention for the States concerned, provided that such property is documented as appertaining to the inventory of that institution;
- (ii) at the request of the State Party of origin, to take appropriate steps to recover and return any such cultural property imported after the entry into force of this Convention in both States concerned, provided, however, that the requesting State shall pay just compensation to an innocent purchaser or to a person who has valid title to that property. Requests for recovery and return shall be made through diplomatic offices. The requesting Party shall furnish, at its expense, the documentation and other evidence necessary to establish its claim for recovery and return. The Parties shall impose no customs duties or other charges upon cultural property returned pursuant to this Article. All expenses incident to the return and delivery of the cultural property shall be borne by the requesting Party.

Article 8

The States Parties to this Convention undertake to impose penalties or administrative sanctions on any person responsible for infringing the prohibitions referred to under Articles 6 (b) and 7 (b) above.

Article 9

Any State Party to this Convention whose cultural patrimony is in jeopardy from pillage of archaeological or ethnological materials may call upon other States Parties who are affected. The States Parties to this Convention undertake, in these circumstances, to

tion, des offres de tels biens culturels sortis illicitement du territoire de cet Etat après l'entrée en vigueur de la présente Convention, à l'égard des deux Etats en cause;

- (b) (i) à interdire l'importation des biens culturels volés dans un musée ou un monument public civil ou religieux, ou une institution similaire, situés sur le territoire d'un autre Etat partie à la présente Convention après l'entrée en vigueur de celle-ci à l'égard des Etats en question, à condition qu'il soit prouvé que ce ou ces biens font partie de l'inventaire de cette institution;
- (ii) à prendre des mesures appropriées pour saisir et restituer à la requête de l'Etat d'origine partie à la Convention tout bien culturel ainsi volé et importé après l'entrée en vigueur de la présente Convention à l'égard des deux Etats concernés, à condition que l'Etat requérant verse une indemnité équitable à la personne qui est acquéreur de bonne foi ou qui détient légalement la propriété de ce bien. Les requêtes de saisie et de restitution doivent être adressées à l'Etat requis par la voie diplomatique. L'Etat requérant est tenu de fournir, à ses frais, tout moyen de preuve nécessaire pour justifier sa requête de saisie et de restitution. Les Etats parties s'abstiennent de frapper de droits de douane ou d'autres charges les biens culturels restitués en conformité avec le présent article. Toutes les dépenses afférentes à la restitution du ou des biens culturels en question sont à la charge de l'Etat requérant.

Article 8

Les Etats parties à la présente Convention s'engagent à frapper de sanctions pénales ou administratives toute personne responsable d'une infraction aux interdictions prévues aux articles 6 (b) et 7 (b) ci-dessus.

Article 9

Tout Etat partie à la présente Convention et dont le patrimoine culturel est mis en danger par certains pillages archéologiques ou ethnologiques peut faire appel aux Etats qui sont concernés. Les Etats parties à la présente Convention s'engagent à

dieses Übereinkommens ist, mit, wenn Kulturgut angeboten wird, das nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens für beide Staaten widerrechtlich aus jenem Staat entfernt worden ist;

- b) i) sie verbieten die Einfuhr von Kulturgut, das nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens für die betreffenden Staaten aus einem Museum oder einem religiösen oder weltlichen Bauwerk oder einer ähnlichen Einrichtung in einem anderen Vertragsstaat dieses Übereinkommens entwendet worden ist, sofern nachgewiesen werden kann, daß dieses Gut zum Inventar jener Einrichtung gehört;
- ii) auf Ersuchen des Ursprungsstaates, der Vertragspartei dieses Übereinkommens ist, ergreifen sie geeignete Maßnahmen zur Wiedererlangung und Rückgabe von Kulturgut, das nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens für beide betreffenden Staaten eingeführt wurde, sofern der ersuchende Staat einem gutgläubigen Erwerber oder einer Person mit einem Rechtsanspruch an dem Gut eine angemessene Entschädigung zahlt. Gesuche um Wiedererlangung und Rückgabe sind auf diplomatischem Wege zu übermitteln. Der ersuchende Staat stellt auf seine Kosten die Unterlagen und Nachweise zur Verfügung, die zur Feststellung seines Anspruchs auf Wiedererlangung und Rückgabe erforderlich sind. Die Vertragsstaaten erheben auf das nach diesem Artikel zurückgegebene Gut weder Zölle noch sonstige Abgaben. Alle Kosten im Zusammenhang mit der Rückgabe und Zustellung des Kulturgutes werden von dem ersuchenden Staat getragen.

Artikel 8

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens verpflichten sich, gegen jeden, der für einen Verstoß gegen die in Artikel 6 Buchstabe b und Artikel 7 Buchstabe b genannten Verbote verantwortlich ist, Kriminal- oder Ordnungsstrafen zu verhängen.

Artikel 9

Jeder Vertragsstaat dieses Übereinkommens, dessen kulturelles Erbe durch archäologische oder ethnologische Ausbeutung gefährdet ist, kann sich an andere betroffene Vertragsstaaten wenden. Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens verpflichten

participate in a concerted international effort to determine and to carry out the necessary concrete measures, including the control of exports and imports and international commerce in the specific materials concerned. Pending agreement each State concerned shall take provisional measures to the extent feasible to prevent irremediable injury to the cultural heritage of the requesting State.

Article 10

The States Parties to this Convention undertake:

- (a) To restrict by education, information and vigilance, movement of cultural property illegally removed from any State Party to this Convention and, as appropriate for each country, oblige antique dealers, subject to penal or administrative sanctions, to maintain a register recording the origin of each item of cultural property, names and addresses of the supplier, description and price of each item sold and to inform the purchaser of the cultural property of the export prohibition to which such property may be subject;
- (b) to endeavour by educational means to create and develop in the public mind a realization of the value of cultural property and the threat to the cultural heritage created by theft, clandestine excavations and illicit exports.

Article 11

The export and transfer of ownership of cultural property under compulsion arising directly or indirectly from the occupation of a country by a foreign power shall be regarded as illicit.

Article 12

The States Parties to this Convention shall respect the cultural heritage within the territories for the international relations of which they are responsible, and shall take all appropriate measures to prohibit and prevent the illicit import, export and transfer of ownership of cultural property in such territories.

participer à toute opération internationale concertée dans ces circonstances, en vue de déterminer et d'appliquer les mesures concrètes nécessaires, y compris le contrôle de l'exportation, de l'importation et du commerce international des biens culturels spécifiques concernés. En attendant un accord, chaque Etat concerné prendra, dans la mesure du possible, des dispositions provisoires pour prévenir un dommage irréparable au patrimoine culturel de l'Etat demandeur.

Article 10

Les Etats parties à la présente Convention s'engagent:

- (a) à restreindre par l'éducation, l'information et la vigilance, les transferts de biens culturels illégalement enlevés de tout Etat partie à la présente Convention et, dans les conditions appropriées à chaque pays, à obliger, sous peine de sanctions pénales ou administratives, les antiquaires à tenir un registre mentionnant la provenance de chaque bien culturel, le nom et l'adresse du fournisseur, la description et le prix de chaque bien vendu, ainsi qu'à informer l'acheteur du bien culturel de l'interdiction d'exportation dont ce bien peut être l'objet;
- (b) à s'efforcer, par l'éducation, de créer et de développer dans le public le sentiment de la valeur des biens culturels et du danger que le vol, les fouilles clandestines et les exportations illicites représentent pour le patrimoine culturel.

Article 11

Sont considérés comme illicites l'exportation et le transfert de propriété forcés de biens culturels résultant directement ou indirectement de l'occupation d'un pays par une puissance étrangère.

Article 12

Les Etats parties à la présente Convention respecteront le patrimoine culturel dans les territoires dont ils assurent les relations internationales et prendront les mesures appropriées pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels dans ces territoires.

sich, in diesen Fällen an gemeinsamen internationalen Aktionen teilzunehmen mit dem Ziel, erforderliche konkrete Maßnahmen festzulegen und durchzuführen, einschließlich der Überwachung der Ausfuhr, der Einfuhr und des internationalen Handels mit den fraglichen Gütern. Bis zu einer Vereinbarung ergreift jeder betroffene Staat im Rahmen seiner Möglichkeiten einstweilige Maßnahmen, um zu verhindern, daß dem kulturellen Erbe des ersuchenden Staates unersetzlicher Schaden zugefügt wird.

Artikel 10

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens übernehmen folgende Verpflichtungen:

- a) Durch Erziehung, Information und aufmerksame Beobachtung schränken sie den Verkehr mit Kulturgut, das aus einem Vertragsstaat dieses Übereinkommens entfernt worden ist, ein und verpflichten im Rahmen der in jedem Land gegebenen Möglichkeiten die Antiquitätenhändler unter Androhung von Kriminal- oder Ordnungsstrafen, Verzeichnisse zu führen, aus denen der Ursprung jedes einzelnen Kulturgutes, die Namen und Anschriften der Lieferanten, die Beschreibung und der Preis für jeden verkauften Gegenstand hervorgehen; ferner haben sie den Käufer eines Kulturgutes über das für den Gegenstand möglicherweise bestehende Ausfuhrverbot zu unterrichten;
- b) durch erzieherische Maßnahmen bemühen sie sich, in der Öffentlichkeit das Verständnis für den Wert des Kulturgutes sowie für die Gefahren zu wecken und zu entwickeln, die durch Diebstahl, unerlaubte Ausgrabungen und unzulässige Ausfuhr für das kulturelle Erbe entstehen.

Artikel 11

Die erzwungene Ausfuhr und Übertragung von Kulturgut, die sich mittelbar oder unmittelbar aus der Besetzung eines Landes durch eine fremde Macht ergeben, gelten als unzulässig.

Artikel 12

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens achten das kulturelle Erbe in den Hoheitsgebieten, für deren internationale Beziehungen sie verantwortlich sind; sie ergreifen alle geeigneten Maßnahmen, um die unzulässige Einfuhr, Ausfuhr und Übertragung von Kulturgut in diesen Hoheitsgebieten zu verbieten und zu verhüten.

Article 13

The States Parties to this Convention also undertake, consistent with the laws of each State:

- (a) To prevent by all appropriate means transfers of ownership of cultural property likely to promote the illicit import or export of such property;
- (b) to ensure that their competent services co-operate in facilitating the earliest possible restitution of illicitly exported cultural property to its rightful owner;
- (c) to admit actions for recovery of lost or stolen items of cultural property brought by or on behalf of the rightful owners;
- (d) to recognize the indefeasible right of each State Party to this Convention to classify and declare certain cultural property as inalienable which should therefore *ipso facto* not be exported, and to facilitate recovery of such property by the State concerned in cases where it has been exported.

Article 14

In order to prevent illicit export and to meet the obligations arising from the implementation of this Convention, each State Party to the Convention should, as far it is able, provide the national services responsible for the protection of its cultural heritage with an adequate budget and, if necessary, should set up a fund for this purpose.

Article 15

Nothing in this Convention shall prevent States Parties thereto from concluding special agreements among themselves or from continuing to implement agreements already concluded regarding the restitution of cultural property removed, whatever the reason, from its territory of origin, before the entry into force of this Convention for the States concerned.

Article 16

The States Parties to this Convention shall in their periodic reports submitted to the General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization on dates and in a manner to be determined by it, give information on the

Article 13

Les Etats parties à la présente Convention s'engagent par ailleurs dans le cadre de la législation de chaque Etat:

- (a) à empêcher, par tous moyens appropriés, les transferts de propriété de biens culturels tendant à favoriser l'importation ou l'exportation illicites de ces biens;
- (b) à faire en sorte que leurs services compétents collaborent en vue de faciliter la restitution, à qui de droit, dans les délais les plus rapides des biens culturels exportés illicitement;
- (c) à admettre une action de revendication de biens culturels perdus ou volés exercée par le propriétaire légitime ou en son nom;
- (d) à reconnaître, en outre, le droit imprescriptible de chaque Etat partie à la présente Convention, de classer et déclarer inaliénables certains biens culturels qui, de ce fait, ne doivent pas être exportés, et à faciliter la récupération par l'Etat intéressé de tels biens au cas où ils auraient été exportés.

Article 14

Pour prévenir les exportations illicites et faire face aux obligations qu'entraîne l'exécution des dispositions de la présente Convention, chaque Etat partie à ladite Convention devra, dans la mesure de ces moyens, doter les services nationaux de protection du patrimoine culturel d'un budget suffisant et, si nécessaire, pourra créer un fonds à cette fin.

Article 15

Rien, dans la présente Convention, n'empêche les Etats qui y sont parties de conclure entre eux des accords particuliers ou de poursuivre la mise à exécution des accords déjà conclus concernant la restitution de biens culturels sortis de leur territoire d'origine, pour quelque raison que ce soit, avant l'entrée en vigueur de la présente Convention pour les Etats intéressés.

Article 16

Les Etats parties à la présente Convention indiqueront dans des rapports périodiques qu'ils présenteront à la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, aux dates et sous la forme qu'elle déter-

Artikel 13

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens übernehmen ferner im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung folgende Verpflichtungen:

- a) Sie verhüten mit allen geeigneten Mitteln Übereignungen von Kulturgut, durch die eine unzulässige Einfuhr oder Ausfuhr desselben begünstigt werden könnte;
- b) sie tragen für eine Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Dienststellen Sorge, damit die schnellstmögliche Rückgabe des unzulässig ausgeführten Kulturgutes an den rechtmäßigen Eigentümer erleichtert wird;
- c) sie lassen Verfahren zur Wiedererlangung verlorengegangenen oder gestohlenen Kulturgutes zu, die vom rechtmäßigen Eigentümer oder in dessen Namen angestrengt werden;
- d) sie erkennen das unantastbare Recht jedes Vertragsstaates dieses Übereinkommens an, bestimmtes Kulturgut als unveräußerlich einzustufen und zu erklären, das schon deshalb *ipso facto* nicht ausgeführt werden darf, und sie helfen dem betreffenden Staat, das Gut zurückzubekommen, falls es ausgeführt worden ist.

Artikel 14

Zur Verhütung der unzulässigen Ausfuhr und zur Einhaltung der aus der Anwendung dieses Übereinkommens entstehenden Verpflichtungen wird jeder Vertragsstaat dieses Übereinkommens im Rahmen seiner Möglichkeiten seine innerstaatlichen Dienststellen, die mit dem Schutz seines kulturellen Erbes betraut sind, mit ausreichenden Mitteln ausstatten und, soweit erforderlich, zu diesem Zweck einen Fonds schaffen.

Artikel 15

Dieses Übereinkommen hindert die Vertragsstaaten nicht, untereinander Sonderabkommen zu schließen oder bereits geschlossene Abkommen weiter anzuwenden, welche die Rückgabe von Kulturgut zum Inhalt haben, das aus irgendwelchen Gründen vor Inkrafttreten dieses Übereinkommens für die betreffenden Staaten aus dem Ursprungsland entfernt worden ist.

Artikel 16

In ihren regelmäßigen Berichten an die Generalkonferenz der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, welche die Vertragsstaaten zu den von der Generalkonferenz festzulegenden Zeitpunkten und in der von ihr anzu-

legislative and administrative provisions which they have adopted and other action which they have taken for the application of this Convention, together with details of the experience acquired in this field.

Article 17

1. The States Parties to this Convention may call on the technical assistance of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, particularly as regards:

- (a) information and education;
- (b) consultation and expert advice;
- (c) co-ordination and good offices.

2. The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization may, on its own initiative conduct research and publish studies on matters relevant to the illicit movement of cultural property.

3. To this end, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization may also call on the cooperation of any competent non-governmental organization.

4. The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization may, on its own initiative, make proposals to States Parties to this Convention for its implementation.

5. At the request of at least two States Parties to this Convention which are engaged in a dispute over its implementation, Unesco may extend its good offices to reach a settlement between them.

Article 18

This Convention is drawn up in English, French, Russian and Spanish, the four texts being equally authoritative.

Article 19

1. This Convention shall be subject to ratification or acceptance by States members of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization in accordance with their respective constitutional procedures.

2. The instruments of ratification or acceptance shall be deposited with the Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

minera, les dispositions législatives et réglementaires et les autres mesures qu'ils auront adoptées pour l'application de la présente Convention, ainsi que des précisions sur l'expérience qu'ils auront acquise dans ce domaine.

Article 17

1. Les Etats parties à la présente Convention peuvent faire appel au concours technique de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, notamment en ce qui concerne:

- (a) l'information et l'éducation;
- (b) la consultation et l'expertise;
- (c) la coordination et les bons offices.

2. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture peut, de sa propre initiative, entreprendre des recherches et publier des études sur les problèmes relatifs à la circulation illicite des biens culturels.

3. A cette fin, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture peut également recourir à la coopération de toute organisation non gouvernementale compétente.

4. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture est habilitée à faire, de sa propre initiative, des propositions aux Etats parties en vue de la mise en œuvre de la présente Convention.

5. A la demande d'au moins deux Etats parties à la présente Convention qu'oppose un différend relatif à la mise en œuvre de celle-ci, l'Unesco peut offrir ses bons offices afin d'arriver à un accord entre eux.

Article 18

La présente Convention est établie en anglais, en espagnol, en français et en russe, les quatre textes faisant également foi.

Article 19

1. La présente Convention sera soumise à la ratification ou à l'acceptation des Etats membres de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, conformément à leurs procédures constitutionnelles respectives.

2. Les instruments de ratification ou d'acceptation seront déposés auprès du Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

gebenden Weise vorliegen geben sie Auskunft über die von ihnen erlassenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie über sonstige von ihnen zur Durchführung dieses Übereinkommens ergriffene Maßnahmen, und sie schildern ihre auf diesem Gebiet gewonnenen Erfahrungen.

Artikel 17

(1) Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens können die technische Hilfe der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur in Anspruch nehmen, insbesondere in folgenden Belangen:

- a) Information und Erziehung;
- b) Beratung und Sachverständigen-gutachten;
- c) Zusammenarbeit und gute Dienste.

(2) Die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur kann von sich aus über Fragen im Zusammenhang mit dem unzulässigen Verkehr von Kulturgut Untersuchungen durchführen und Abhandlungen veröffentlichen.

(3) Zu diesem Zweck kann sich die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur mit der Bitte um Zusammenarbeit auch an jede sachverständige nicht-staatliche Organisation wenden.

(4) Die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur kann von sich aus den Vertragsstaaten dieses Übereinkommens Vorschläge für die Durchführung des Übereinkommens unterbreiten.

(5) Auf Ersuchen von wenigstens zwei Vertragsstaaten dieses Übereinkommens, zwischen denen eine Streitigkeit über die Durchführung des Übereinkommens entstanden ist, kann die UNESCO zur Schlichtung ihre guten Dienste anbieten.

Artikel 18

Dieses Übereinkommen ist in englischer, französischer, russischer und spanischer Sprache abgefaßt, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist.

Artikel 19

(1) Dieses Übereinkommen bedarf der Ratifizierung oder Annahme durch die Mitgliedstaaten der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Verfahren.

(2) Die Ratifikations- oder Annahmeprotokolle sind beim Generalsekretär der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur zu hinterlegen.

Article 20

1. This Convention shall be open to accession by all States not members of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization which are invited to accede to it by the Executive Board of the Organization.

2. Accession shall be effected by the deposit of an instrument of accession with the Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

Article 21

This Convention shall enter into force three months after the date of the deposit of the third instrument of ratification, acceptance or accession, but only with respect to those States which have deposited their respective instruments on or before that date. It shall enter into force with respect to any other State three months after the deposit of its instrument of ratification, acceptance or accession.

Article 22

The States Parties to this Convention recognize that the Convention is applicable not only to their metropolitan territories but also to all territories for the international relations of which they are responsible; they undertake to consult, if necessary, the governments or other competent authorities of these territories on or before ratification, acceptance or accession with a view to securing the application of the Convention to those territories, and to notify the Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization of the territories to which it is applied, the notification to take effect three months after the date of its receipt.

Article 23

1. Each State Party to this Convention may denounce the Convention on its own behalf or on behalf of any territory for whose international relations it is responsible.

2. The denunciation shall be notified by an instrument in writing, deposited with the Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

3. The denunciation shall take effect twelve months after the receipt of the instrument of denunciation.

Article 24

The Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization shall inform the

Article 20

1. La présente Convention est ouverte à l'adhésion de tout Etat non membre de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, invité à y adhérer par le Conseil exécutif de l'Organisation.

2. L'adhésion se fera par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

Article 21

La présente Convention entrera en vigueur trois mois après la date de dépôt du troisième instrument de ratification, d'acceptation ou d'adhésion, mais uniquement à l'égard des Etats qui auront déposé leurs instruments respectifs de ratification, d'acceptation ou d'adhésion à cette date ou antérieurement. Elle entrera en vigueur pour chaque autre Etat trois mois après le dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'adhésion.

Article 22

Les Etats parties à la présente Convention reconnaissent que celle-ci est applicable non seulement à leurs territoires métropolitains mais aussi aux territoires dont ils assurent les relations internationales; ils s'engagent à consulter, si nécessaire, les gouvernements ou autres autorités compétentes desdits territoires, au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'adhésion, ou auparavant, en vue d'obtenir l'application de la Convention à ces territoires, ainsi qu'à notifier au Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, les territoires auxquels la Convention s'appliquera, cette ratification devant prendre effet trois mois après la date de sa réception.

Article 23

1. Chacun des Etats parties à la présente Convention aura la faculté de dénoncer la présente Convention en son nom propre ou au nom de tout territoire dont il assure les relations internationales.

2. La dénonciation sera notifiée par un instrument écrit déposé auprès du Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

3. La dénonciation prendra effet douze mois après réception de l'instrument de dénonciation.

Article 24

Le Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture infor-

Artikel 20

(1) Dieses Übereinkommen liegt für alle Staaten, die nicht Mitglieder der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur sind, zum Beitritt auf; sie können über den Exekutivrat der Organisation beitreten.

(2) Der Beitritt erfolgt durch Hinterlegung einer Beitrittsurkunde beim Generaldirektor der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur.

Artikel 21

Dieses Übereinkommen tritt drei Monate nach Hinterlegung der dritten Ratifikations-, Annahme- oder Beitrittsurkunde für diejenigen Staaten in Kraft, die bis zu diesem Zeitpunkt ihre Urkunden hinterlegt haben. Für jeden weiteren Staat tritt es drei Monate nach Hinterlegung seiner Ratifikations-, Annahme- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

Artikel 22

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens erkennen an, daß das Übereinkommen nicht nur in ihren Mutterländern anzuwenden ist, sondern ebenso in allen Hoheitsgebieten, für deren internationale Beziehungen sie verantwortlich sind; sie verpflichten sich, nötigenfalls die Regierungen oder sonstigen zuständigen Behörden jener Hoheitsgebiete vor oder bei der Ratifizierung, der Annahme oder dem Beitritt zu konsultieren, damit die Anwendung des Übereinkommens in diesen Gebieten gewährleistet ist, und dem Generaldirektor der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur die Hoheitsgebiete zu notifizieren, in denen das Übereinkommen Anwendung findet; die Notifikation wird drei Monate nach ihrem Eingang wirksam.

Artikel 23

(1) Jeder Vertragsstaat dieses Übereinkommens kann das Übereinkommen für sich selbst oder für ein Hoheitsgebiet, für dessen internationale Beziehungen er verantwortlich ist, kündigen.

(2) Die Kündigung wird durch eine schriftliche, beim Generaldirektor der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur zu hinterlegende Urkunde notifiziert.

(3) Die Kündigung wird zwölf Monate nach Eingang der Kündigungsurkunde wirksam.

Artikel 24

Der Generaldirektor der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur teilt

States members of the Organization, the States not members of the Organization which are referred to in Article 20, as well as the United Nations, of the deposit of all the instruments of ratification, acceptance and accession provided for in Articles 19 and 20, and of the notifications and denunciations provided for in Articles 22 and 23 respectively.

Article 25

1. This Convention may be revised by the General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Any such revision shall, however, bind only the States which shall become Parties to the revising convention.

2. If the General Conference should adopt a new convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new convention otherwise provides, this Convention shall cease to be open to ratification, acceptance or accession, as from the date on which the new revising convention enters into force.

Article 26

In conformity with Article 102 of the Charter of the United Nations, this Convention shall be registered with the Secretariat of the United Nations at the request of the Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

DONE in Paris this seventeenth day of November 1970, in two authentic copies bearing the signature of the President of the sixteenth session of the General Conference and of the Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, which shall be deposited in the archives of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, and certified true copies of which shall be delivered to all the States referred to in Articles 19 and 20 as well as to the United Nations.

The foregoing is the authentic text of the Convention duly adopted by the General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization during its sixteenth session, which was held in Paris and declared closed the fourteenth day of November 1970.

mera les Etats membres de l'Organisation, les Etats non membres visés à l'article 20, ainsi que l'Organisation des Nations Unies, du dépôt de tous les instruments de ratification, d'acceptation ou d'adhésion mentionnés aux articles 19 et 20, de même que des notifications et dénonciations respectivement prévues aux articles 22 et 23.

Article 25

1. La présente Convention pourra être révisée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture. La révision ne liera cependant que les Etats qui deviendront parties à la Convention portant révision.

2. Au cas où la Conférence générale adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente Convention, et à moins que la nouvelle convention n'en dispose autrement, la présente Convention cesserait d'être ouverte à la ratification, à l'acceptation ou à l'adhésion, à partir de la date d'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision.

Article 26

Conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, la présente Convention sera enregistrée au Secrétariat des Nations Unies à la requête du Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

FAIT à Paris, ce dix-septième jour de novembre 1970, en deux exemplaires authentiques portant la signature du Président de la Conférence générale, réunie en sa seizième session, et du Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, qui seront déposés dans les archives de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, et dont des copies certifiées conformes seront remises à tous les Etats visés aux articles 19 et 20 ainsi qu'à l'Organisation des Nations Unies.

Le texte qui précède est le texte authentique de la Convention dûment adoptée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture à sa seizième session, qui s'est tenue à Paris et qui a été déclarée close le quatorzième jour de novembre 1970.

den Mitgliedstaaten der Organisation, den in Artikel 20 erwähnten Staaten, die nicht Mitglieder der Organisation sind, sowie den Vereinten Nationen die Hinterlegung aller in den Artikeln 19 und 20 genannten Ratifikations-, Annahme- und Beitrittsurkunden mit, desgleichen die in den Artikeln 22 und 23 bezeichneten Notifikationen und Kündigungen.

Artikel 25

(1) Dieses Übereinkommen kann durch die Generalkonferenz der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur revidiert werden. Die Revision bindet jedoch nur die Staaten, die Vertragsparteien des Revisionsübereinkommens werden.

(2) Nimmt die Generalkonferenz ein neues Übereinkommen an, durch das dieses Übereinkommen ganz oder teilweise revidiert wird, so liegt dieses Übereinkommen, sofern das neue Übereinkommen nichts anderes bestimmt, mit dem Inkrafttreten des neuen Revisionsübereinkommens nicht länger zur Ratifizierung, Annahme oder zum Beitritt auf.

Artikel 26

In Übereinstimmung mit Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen wird dieses Übereinkommen auf Ersuchen des Generaldirektors der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur beim Sekretariat der Vereinten Nationen registriert.

GESCHEHEN zu Paris am 17. November 1970 in zwei Urschriften, welche die Unterschriften des Präsidenten der 16. Tagung der Generalkonferenz und des Generaldirektors der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur tragen; diese Urschriften werden im Archiv der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur hinterlegt, und allen in den Artikeln 19 und 20 erwähnten Staaten sowie den Vereinten Nationen werden beglaubigte Abschriften übermittelt.

Dieses ist der verbindliche Wortlaut des Übereinkommens, das von der Generalkonferenz der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur auf ihrer in Paris abgehaltenen und am 14. November 1970 für beendet erklärten 16. Tagung ordnungsgemäß angenommen wurde.

IN FAITH WHEREOF we have appended our signatures this seventeenth day of November 1970.

EN FOI DE QUOI ont apposé leur signature, ce dix-septième jour de novembre 1970.

ZU URKUND DESSEN haben wir am 17. November 1970 das Übereinkommen mit unseren Unterschriften versehen.

The President
of the General Conference
Atilio Dell'Oro Maini

Le Président
de la Conférence générale
Atilio Dell'Oro Maini

Der Präsident
der Generalkonferenz
Atilio Dell'Oro Maini

The Director-General
René Maheu

Le Directeur général
René Maheu

Der Generaldirektor
René Maheu

Commercio e traffico di beni culturali

Testi e rapporto esplicativo

concernenti

- I L'introduzione di una disposizione costituzionale che autorizzi la Confederazione a legiferare in materia di importazione ed esportazione di beni culturali (art. 24 ^{sexies}, cpv. 3^{bis} Cost.)

- II La ratifica della Convenzione UNESCO 1970

Berna, agosto 1993

I. Situazione attuale

1. Importanza e peculiarità del commercio di beni culturali

Nel corso degli ultimi decenni, il mercato internazionale di beni culturali di ogni tipo ha conosciuto un notevole sviluppo sia dal punto di vista quantitativo sia da quello qualitativo. Nonostante una leggera tendenza al ribasso, registrata agli inizi degli Anni Novanta, il valore e il prezzo dei beni in questione è aumentato in modo considerevole.

Gli oggetti d'arte e di cultura non possono essere assimilati completamente ad altri beni commerciali da cui si distinguono per numerosi tratti particolari, quali il valore storico, la funzione di testimonianza di un'identità culturale, il carattere unico e non riproducibile, nonché altri fattori che sfuggono ad un'analisi razionale.

Tali peculiarità e il valore immateriale dei beni culturali hanno portato numerosi stati a proibire l'esportazione degli oggetti ritenuti parte del "patrimonio culturale" del paese. Tale definizione comprende in genere sia tutti gli oggetti creati o scoperti sul territorio nazionale o creati da suoi cittadini, sia gli oggetti che da molto tempo sono conservati nel Paese.

Da un'altro punto di vista, invece, alcuni ritengono che i beni culturali facciano parte del patrimonio comune di tutta l'umanità e che, di conseguenza, essi non siano legati ad un popolo o a un territorio determinati. Ben più importante, secondo i fautori di quest'idea, è che i beni culturali siano conservati con cura ed accessibili al maggior numero possibile di persone.

Il divieto parziale o totale di esportare i beni culturali e il loro vincolo giuridico ad un luogo o ad un'area culturale pre-determinata possono essere in contraddizione con un'altra considerazione fondamentale: la cultura vive di scambi, la novità e la varietà nascono dall'incontro delle forme familiari con forme estranee e differenti, gli scambi stimolano la vita intellettuale e lo sviluppo culturale. Ora, sia sotto quest'aspetto, sia sotto l'aspetto della conservazione e della diffusione dei beni culturali, le collezioni ed il mercato privato hanno un ruolo non indifferente.

Tutti i musei d'arte pubblici trattano con i collezionisti privati. Gli oggetti acquistati dai musei pubblici non sono più rimessi in vendita. Gli scambi di beni culturali, la costituzione di nuove collezioni e lo sviluppo delle collezioni esistenti sono assicurati, di conseguenza, soprattutto dal libero commercio tra privati che, quindi, è il principale artefice dei legami intraculturali. Tale aspetto fondamentale non deve essere perso di vista nei seguenti sviluppi. Occorre lasciare a collezionisti e mercanti privati la necessaria libertà per potere sviluppare anche in futuro le loro attività e svolgere così il ruolo loro proprio.

Tuttavia, occorre tenere presente che esistono collezionisti e mercanti, ma anche alcuni direttori di musei, pronti a offrire una fortuna per avere un determinato oggetto, senza curarsi della sua provenienza e di sapere se il percorso seguito prima di giungere nelle loro mani sia avvenuto per vie legali o illegali. Tale atteggiamento, che per fortuna è diffuso in modo minore, incoraggia il furto e l'esportazione illecita di beni culturali.

Con lo sviluppo del commercio e del traffico di beni culturali, gli aspetti negativi di tale attività si sono aggravati. Aumentando il valore dei beni culturali si sono moltiplicati i furti (tanto più che molte opere d'arte sono conservate senza dispositivi di sicurezza, in luoghi pubblici quali chiese o cappelle) e numerosi luoghi d'interesse archeologico hanno subito saccheggi. Per sottrarsi alla legislazione della nazione in cui è stato commesso il delitto, la maggior parte degli autori cerca di esportare al più presto il bottino. Nella lotta contro il traffico illecito di beni culturali si deve quindi necessariamente far ricorso alla cooperazione internazionale. Un'altra categoria di azioni illegali è costituita dall'esportazione di beni culturali da un paese che la vieta per motivi di protezione del "patrimonio culturale". Aumenta la gravità del traffico illecito di beni culturali il fatto che esso è gestito da una criminalità organizzata che opera su scala mondiale.

Occorre inoltre sottolineare che l'insieme del problema va visto nel contesto dei rapporti Nord-Sud. I paesi esportatori o procuratori di beni culturali sono spesso nazioni economicamente deboli, del Terzo Mondo, ma anche dell'Europa meridionale, che hanno ereditato i tesori lasciati dalle grandi civiltà del passato. I paesi industrializzati sono perlopiù importatori di beni culturali. Le opere d'arte e le scoperte archeologiche prendono la via di paesi ricchi come avviene per le materie prime e per altre ricchezze, mentre i paesi poveri restano spogliati di preziose testimonianze della loro storia e della loro identità.

Il fenomeno si è esteso recentemente anche ai paesi dell'ex blocco socialista: sui mercati occidentali si ritrovano beni culturali tolti senza alcuna reticenza ed alcuno scrupolo dalle chiese, dagli edifici pubblici e dai musei. Non si deve dimenticare che tale traffico si iscrive su uno sfondo di crescente miseria e di fame.

Questa visione della problematica Nord-Sud, tuttavia, non è condivisa da tutti.

2. Situazione giuridica

Soprattutto dal dopoguerra, in Svizzera vi è un importante mercato d'arte e di beni culturali. Hanno contribuito a tale evoluzione le disposizioni fiscali che garantiscono l'anonimato, un regolamento doganale vantaggioso, la libertà d'importazione

e d'esportazione di beni culturali, la libertà di vendita all'asta, e regolamenti favorevoli all'acquisto della proprietà. Numerosi affari conclusi in nome di quest'ordine liberale hanno suscitato critiche e riprovazione sul piano internazionale. La Svizzera è considerata un centro di "riciclaggio" d'opere d'arte, piattaforma commerciale del frutto dei saccheggi di siti archeologici e, soprattutto, deposito di beni culturali di dubbia provenienza (NZZ 25.8.92). Si è fatto il nome del nostro Paese in occasione di casi giudiziari e di processi di restituzione spettacolari ed è conseguentemente aumentata la pressione internazionale affinché siano combattuti gli abusi. In particolare gli Stati Uniti, che dieci anni fa hanno firmato la Convenzione dell'UNESCO del 1970, e la CE, che dal 1. aprile 1993 si è data un regolamento ed una direttiva sull'esportazione e la restituzione dei beni culturali, attendono dal nostro Paese provvedimenti atti a regolare il trasferimento di beni culturali che corrispondano almeno ad uno standard minimo. Parlare di vuoto giuridico riguardo al commercio dei beni culturali in Svizzera sarebbe esagerato. Infatti numerose pratiche illegali che concernono il traffico di beni culturali ricadono sotto leggi più generali e in base a queste sono regolate. Le opere d'arte rubate possono essere restituite in virtù della legge federale del 20 marzo 1981 sull'aiuto giuridico internazionale in ambito penale, purché siano rispettate alcune condizioni, mentre l'uso del mercato dell'arte a fini di riciclaggio di denaro sporco è punibile in virtù dell'articolo 305bis del Codice penale. Tale disposizione si applica, in particolare, anche alle operazioni effettuate nei depositi doganali. In Svizzera manca, invece, un approccio globale a questi problemi che tenga conto della loro dimensione culturale. Nel nostro Paese è soprattutto difficile fare valere le pretese di restituzione.

La disposizione che sembra concernere maggiormente l'importazione e l'esportazione di beni culturali è l'articolo costituzionale sulla protezione della natura e del paesaggio (art. 24sexies Cost.). Secondo tale articolo la protezione della natura e del paesaggio è compito dei cantoni. La Confederazione, nell'adempimento delle proprie incombenze, deve proteggere la natura ed il paesaggio dove lo richieda il pubblico interesse. Essa può apportare il proprio sostegno concedendo sovvenzioni e può, in via eccezionale, acquistare o salvaguardare beni culturali per via contrattuale o con l'esproprio.

Ne consegue che la Confederazione non ha alcuna competenza generale di intervenire nell'ambito dei beni culturali mobili o immobili. L'articolo 24sexies Cost. non l'autorizza a prendere provvedimenti contro l'esportazione dei beni culturali svizzeri, in quanto l'esportazione non comporta per questi alcun danno fisico; e l'attuale articolo sulla protezione della natura e del paesaggio non permette alla Confederazione di proteggere i beni culturali di stati terzi, né di restituirli, né di sequestrarli.

Per agire in tale frangente la Confederazione non può appellarsi né ad una competenza, non scritta, in ambito culturale né alla sua competenza generale in politica estera. E' quindi necessario creare una nuova disposizione.

L'articolo costituzionale sull'incoraggiamento della cultura (art. 27 septies Cost.), adottato dall'Assemblea federale nel corso della sessione estiva 1993, non modifica questa situazione giuridica, in quanto riguarda unicamente l'incoraggiamento della cultura. Sia la regolamentazione dell'importazione e dell'esportazione di beni culturali sia la loro restituzione implicano mezzi d'intervento fondati su competenze ben definite che non rientrano nel concetto di "promozione" (cfr. FF 1992 I 548).

Oggi, il problema principale non è costituito, come spesso è stato detto e temuto, dall'esportazione di importanti beni culturali svizzeri: tale fenomeno, infatti, si limita a pochi casi che si mantengono nei limiti dell'accettabilità.

3. Tentativi intrapresi fino al momento attuale

La situazione e gli sviluppi di cui sopra abbiamo fatto brevemente menzione hanno fatto sì che le autorità si interessassero maggiormente ai problemi connessi al trasferimento di beni culturali, che, già in passato, erano stati a più riprese fonti di discussione. Segue un breve esposto dello sviluppo della situazione a partire dal 1990.

a. Gruppo di lavoro dell'Ufficio federale della cultura 1990

Rispondendo alle richieste sempre più insistenti provenienti dall'estero, ed in seguito ad avvenimenti accaduti in Svizzera, il 7 gennaio 1990 l'Ufficio federale della cultura ha costituito un gruppo di lavoro incaricato di studiare il problema dell'esportazione dei beni culturali svizzeri e l'importazione di beni culturali stranieri.

In un rapporto consegnato nel gennaio 1992 e pubblicato il 1. aprile 1992, il gruppo di lavoro propone principalmente due provvedimenti: la ratifica della Convenzione dell'UNESCO del 1970 e la creazione di una disposizione costituzionale che attribuisca alla Confederazione la competenza di regolamentare l'importazione e l'esportazione di beni culturali.

b. Programma di legislatura 1991-1995

Nel rapporto del 25 marzo 1992 sul programma di legislatura 1991-1995, il Consiglio federale dichiarava: "In materia di commercio dei beni culturali si denota anche una necessità di regolamentazione. Contrariamente alla maggior parte degli stati europei la Svizzera non dispone in questo settore di linee direttive che regolino le possibilità di controllo e di tassazione. Il rimprovero mosso nei confronti del nostro Paese, d'essere un luogo di

transito di un traffico illecito di beni culturali stranieri non è del tutto infondato." (FF 1992 III 116). Il Consiglio federale esprimeva l'intenzione di affrontare il problema del traffico dei beni culturali e di studiare, in particolare, l'elaborazione di una disposizione costituzionale sull'importazione e l'esportazione di beni culturali e la ratifica della Convenzione dell'UNESCO del 14 novembre 1970, che riguarda le misure necessarie alla lotta contro l'importazione, l'esportazione e il passaggio di proprietà illeciti di beni culturali (FF 1992 III 117).

Il presente rapporto di consultazione è risultato di tali intenzioni.

c. Interventi parlamentari posteriori al 1990

aa. Mozione della consigliera nazionale Grossenbacher del 18.6.1992

Nella mozione si constata come "la Svizzera sia un centro nevralgico del traffico d'opere d'arte e di beni culturali". Essa chiede al Consiglio federale di prendere disposizioni legislative per impedire tale traffico, di ratificare la Convenzione dell'UNESCO del 1970, d'emanare una legge d'applicazione corrispondente, d'incoraggiare, i cantoni a promuovere campagne d'informazione e di armonizzare il diritto svizzero con quello della CE.

Il 25 giugno 1993 il Consiglio nazionale ha accettato la mozione che deve essere ora esaminata dal Consiglio degli Stati.

bb. Postulati delle commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, 1993

Entrambe le commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (22.1.1993) e del Consiglio degli Stati (4.5.1993) hanno deposto un postulato del medesimo tenore in cui si esorta il Consiglio federale a firmare senza indugio la Convenzione dell'UNESCO del 1970 e ad emanare disposizioni legislative, atte ad evitare l'esportazione dei beni culturali nazionali e ad appoggiare i paesi stranieri nel tentativo di salvaguardia del proprio patrimonio culturale.

I suddetti postulati sono stati trasmessi alla sessione primaverile e alla sessione estiva 1993.

cc. *Mozione del Consigliere nazionale Keller del
4.3.1993*

Tale intervento concerne un aspetto particolare del trasferimento di beni culturali. L'autore domanda al Consiglio federale di appoggiare gli sforzi intrapresi sul piano internazionale e nazionale per riunire i beni culturali. La mozione è stata trasmessa sotto forma di postulato alla sessione estiva 1993.

4. *Cooperazione internazionale: regolamentazione CE e Convenzione UNESCO del 1970*

a. *Regolamentazione CE applicabile sul mercato comunitario*

o *La libera circolazione delle merci si applica di principio anche ai beni culturali*

L'attenzione sempre crescente accordata in Svizzera alla questione del trasferimento di beni culturali va messa in rapporto con la volontà della CE di lasciare agli Stati membri la possibilità di continuare ad esercitare una certa protezione sul loro patrimonio culturale, anche dopo la realizzazione del Mercato Unico e dopo la soppressione dei controlli doganali e di frontiera. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, sebbene i beni culturali e gli oggetti d'arte siano merci cui si applica di principio la regola della libera circolazione delle merci, l'articolo 36 del trattato istituyente la CEE autorizza gli stati membri a prendere, a titolo eccezionale, provvedimenti atti a proteggere "i tesori nazionali che abbiano valore artistico storico o archeologico", a condizione che tali misure non comportino una discriminazione arbitraria o siano una restrizione velata della libertà di commercio.

o *Disposizioni prese dopo il 1. aprile 1993*

Il 1. aprile 1993, la CE ha decretato le disposizioni giuridiche seguenti:

- l'ordinanza (CEE) no. 3911/92 del Consiglio, del 9 dicembre 1992, concernente l'esportazione dei beni culturali (GU no. L 395/1 del 31.12.1992) (Regolamento "Esportazione") e le norme d'esecuzione seguenti:

- l'ordinanza (CEE) no 752/93 della commissione del 30 marzo 1993 sulle disposizioni d'applicazione dell'ordinanza (CEE) no. 3911/92 del Consiglio concernente l'esportazione di beni culturali (GU no. L 77/24 del 31 marzo 1993);
 - le direttive 93/7/CEE del Consiglio, del 15 marzo 1993, relative alla restituzione di beni culturali che hanno lasciato illecitamente il territorio di uno Stato membro (GU no. L 74/74 del 27 marzo 1993) (Direttiva "Restituzione").
- o *Definizione delle diverse categorie di beni culturali*

La nozione di bene culturale nazionale (cfr. articolo 36 del Trattato di Roma) non è definita né nell'ordinanza, né nelle direttive. Sta quindi agli Stati membri darne la definizione.

Tuttavia, per potere essere compreso nell'ambito d'applicazione dell'ordinanza o della direttiva, il bene culturale deve figurare in una delle categorie enumerate nell'allegato accluso a queste due norme legali.

Tali categorie si rifanno in parte a quelle definite nella Convenzione dell'UNESCO del 1970. Si fondano sul valore pecuniario del bene culturale, sulla sua antichità o su una combinazione dei due criteri. Le categorie sono improntate al modello di classificazione delle merci del tariffario doganale comune.

- o *La direttiva "Restituzione"*

Nella direttiva "Restituzione", per "lasciato illecitamente il territorio di uno Stato membro" si intende qualsiasi esportazione che violi la legislazione interna in materia di protezione di beni culturali, nonché qualsiasi violazione delle condizioni di un prestito temporaneo (art. 1). La direttiva regola il diritto degli Stati membri di intentare un'azione di restituzione contro il proprietario di un bene esportato illegalmente (art. 5). Lo Stato deve provare che l'oggetto del ricorso è un bene culturale nazionale nel senso della direttiva e che è stato trafugato illegalmente dal suo territorio. Spetta allo Stato membro richiedente pagare sia le spese procedurali (art. 11) sia l'indennità (art. 10) che il tribunale incaricato del caso avrà deciso di accordare al possessore del bene, a condizione che questi abbia "applicato la diligenza richiesta al momento dell'acquisto". La direttiva esclude espressamente qualsiasi effetto retroattivo

(art. 13). L'azione di restituzione deve essere intentata entro un anno dalla data in cui lo Stato membro ha preso conoscenza del luogo in cui si trova il bene culturale e dell'identità del possessore. Cade in prescrizione, in ogni caso, dopo trent'anni.

In casi particolari, come quelli in cui i beni fanno parte di collezioni pubbliche, l'azione di restituzione cade in prescrizione dopo 75 anni (art. 7). Gli Stati membri sono tenuti al reciproco aiuto nei tentativi di ricerca di beni culturali.

o L'ordinanza "Esportazione"

L'ordinanza esportazione si applica all'esportazione di beni culturali dalla CE in un Paese terzo, come la Svizzera. Contrariamente alla direttiva, le cui disposizioni devono essere trasposte nel diritto interno di ogni Stato membro, l'ordinanza è una norma di diritto comunitario che esplica un'effetto diretto ed è applicabile immediatamente. Secondo l'ordinanza "Esportazione", un bene culturale non può uscire dal territorio doganale della Comunità senza un'autorizzazione d'esportazione (art. 2). Non è quindi rilevante che l'oggetto, di fatto, sia o meno un bene culturale nazionale; del resto non è sottoposto ad alcun esame in tal senso. E' sufficiente che il bene rientri in una delle categorie sopracitate.

o Ratifica della Convenzione dell'UNESCO del 1970 degli Stati della CE

Come complemento alle norme giuridiche summenzionate, la Commissione ha invitato tutti gli Stati membri della CE a ratificare la Convenzione dell'UNESCO del 1970.

b. Quali impegni ha preso fino ad ora la Svizzera sul piano internazionale?

Membro dell'UNESCO e del Consiglio d'Europa, la Svizzera non è mai rimasta inattiva in campo culturale, sia su scala mondiale, sia su scala europea. Essa ha particolarmente operato in due direzioni: da un lato, cercando di facilitare l'accesso ai beni culturali importanti ed agli scambi scientifici, d'altro lato, cercando di proteggere il patrimonio culturale con misure adeguate. Il nostro Paese ha ratificato numerosi trattati internazionali connessi al trasferimento internazionale di beni culturali, di cui ne citiamo quattro a titolo d'esempio:

La Convenzione culturale europea del 19 dicembre 1954 (RS 0.440.1) che obbliga il nostro Paese a prendere misure adeguate per proteggere il patrimonio culturale comune all'Europa ed a sviluppare il proprio contributo in questo ambito (art. 1). In conformità con la Costituzione federale, la convenzione rispetta formalmente le competenze cantonali in materia (Decreto federale del 5 giugno 1962, RU 1962, p. 971).

La Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale (RS 451.41), elaborata dall'UNESCO, è entrata in vigore in Svizzera il 17 dicembre 1975. In virtù degli articoli 3 e 4 della suddetta convenzione, ogni Stato firmatario è tenuto ad identificare e definire i beni culturali e naturali che si trovano sul suo territorio e ad assicurarne la protezione, la conservazione e la valorizzazione.

La Svizzera ha aderito, inoltre, all'Accordo per l'importazione d'oggetti a carattere educativo, scientifico o culturale del 22 novembre 1950 (RS 0.631.145.141) in virtù del quale si impegna a liberalizzare e facilitare il più possibile gli scambi di oggetti a fine scientifico o artistico.

Infine, per quanto concerne in particolare il patrimonio archeologico, occorre citare la Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico (RS 0.440.2), il cui scopo principale è quello di garantire il massimo della protezione agli scavi archeologici, ma che, inoltre, contiene disposizioni relative al commercio di reperti archeologici (mobili) provenienti da scavi. Secondo l'articolo 4, 2. cpv, lit. a, le parti contraenti sono tenute a studiare il modo di "recensire i beni archeologici nazionali pubblici e, se possibile, privati". Ogni parte contraente deve inoltre fare tutto il possibile per segnalare alle autorità competenti dello Stato di provenienza, firmatario della Convenzione, qualsiasi oggetto sospetto d'essere stato importato illegalmente o che potrebbe provenire da scavi clandestini (art. 5, lit. c); le parti si impegnano inoltre a prendere le misure necessarie per evitare che musei o altre istituzioni dello stesso tipo, "la cui politica d'acquisto è sottoposta al controllo dello Stato", non acquistino beni archeologici illeciti ai sensi della Convenzione (art. 6, 2. cpv., lit. a). In una disposizione interpretativa della Convenzione, l'Austria ha dichiarato l'intenzione di astenersi dall'applicare quest'ultimo articolo nel caso in cui gli oggetti possano essere salvati dalla rovina o dalla distruzione e posti sotto sorveglianza o protezione dello Stato.

La Convenzione è stata rivista nel 1992 e firmata nuovamente dalla Svizzera. All'inizio del corrente anno, i governi cantonali hanno ricevuto una lettera del DFI (datata del 30 dicembre 1992) con cui sono invitati a prendere posizione sulla ratifica del testo, la cui revisione non ha apportato alcuna modifica degna di nota al trasferimento di beni culturali.

Segnaliamo inoltre la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico del 1985 (Convenzione di Granada), non ancora ratificata dalla Svizzera, secondo cui nella nozione di monumento architettonico sono compresi anche le installazioni ed il mobilio che ne fanno parte. La Convenzione non contiene alcun provvedimento per la protezione dei beni culturali mobili, tranne l'obbligo di inventarli. All'inizio del corrente anno la Convenzione è stata oggetto di una seconda consultazione presso i governi cantonali. Si stanno analizzando i risultati di entrambe le consultazioni.

La convenzione europea sulle infrazioni contro i beni culturali del 23 giugno 1985, emanata dal Consiglio d'Europa (European Treaty Series no 119) non merita d'essere descritta in modo più approfondito, in quanto non è ancora entrata in vigore per mancanza delle necessarie ratifiche.

Questo breve cenno non sarebbe completo se non si menzionassero infine le dichiarazioni d'intenti che la Svizzera ha firmato nel quadro della CSCE. Nonostante non abbia forza giuridica in senso stretto, ha particolare importanza il documento finale del Colloquio CSCE di Cracovia sul patrimonio culturale del 6 giugno 1991.

II. Documentazione per la procedura di consultazione

1. Considerazioni generali: Protezione sul piano nazionale e cooperazione a livello internazionale

Sul piano internazionale il diritto ha subito un'evoluzione notevole: confrontati con l'aumento del trasferimento internazionale di beni culturali e con le ripercussioni di tale fenomeno sul patrimonio nazionale, la maggior parte dei Paesi hanno adottato misure di protezione e si sono impegnati a cooperare a livello internazionale. Le direttive "Restituzione" e il regolamento "Esportazione" emanati dagli Stati della CE e dello SEE, e la ratifica della Convenzione UNESCO 1970, alcuni anni orsono, da parte di USA e Canada riflettono tale evoluzione. In tale contesto, la Svizzera rischia di costituire una maglia mancante nella fitta rete di cooperazione e protezione. Per questo motivo, in occasione della consultazione sul progetto d'articolo costituzionale sulla promozione della cultura, numerosi cantoni hanno esplicitamente richiesto che il trasferimento di beni culturali sia regolato a livello costituzionale e di legge (cfr. FF 1992 I 502). Anche i collezionisti e le cerchie loro vicine considerano necessario intervenire.

Considerata la componente politica europea e la portata mondiale del fenomeno, valgono anche qui le considerazioni esposte nel programma elaborato in seguito all'esito negativo della votazione sullo SEE (FF 1993 I 609). In tale programma il Consiglio federale sottolinea la necessità di evitare a tutti i costi l'isolamento della Svizzera, e di avvicinare il più possibile il nostro diritto a quello europeo per assicurarci un margine di manovra nella politica estera e minimizzare le ripercussioni del voto negativo del 6 dicembre. Non è infatti possibile applicare indifferentemente soluzioni del passato e considerare i problemi esclusivamente dall'ottica svizzera. Si tratta in particolare di creare delle basi che garantiscano la reciprocità.

Di conseguenza è opportuno - tenuto conto innanzitutto degli obiettivi dell'articolo costituzionale sulla protezione della natura e del paesaggio (art. 24 sexies Cost.), delle competenze della Confederazione in materia doganale e di commercio estero (art. 28-30 Cost.), dei suoi compiti di politica economica (art. 31-32 Cost.) e infine delle sue competenze globali in materia di politica estera (art. 8 Cost.) - creare una disposizione costituzionale che permetta alla Confederazione di adottare, in materia di trasferimento di beni culturali, una regolamentazione moderata e rigorosamente limitata alla lotta contro le pratiche illecite. Tale disposizione, che si intende inserire nell'art. 24sexies Cost., costituisce l'oggetto della presente consultazione.

Si prevede inoltre di ratificare la Convenzione dell'UNESCO del 1970. La relativa legge di applicazione, tuttavia, verrà elaborata ed emanata solo più tardi, sulla base delle disposizioni costituzionali qui proposte. La Convenzione UNESCO 1970 non può essere applicata direttamente ma deve essere innanzitutto accolta nella legislazione svizzera. Poiché in alcuni ambiti essa è superata, sarà necessario incorporare nella legge d'applicazione svizzera i risultati dei lavori di UNIDROIT, allora probabilmente conosciuti, e adattarla alla recente regolamentazione della CE. In questo modo sarà possibile ottenere una legge federale completa e generale sul trasferimento internazionale di beni culturali.

La ratifica della Convenzione UNESCO 1970 rappresenterebbe un segno di solidarietà e un'affermazione della nostra determinazione a cooperare nella lotta contro le attività illecite.

2. **Introduzione di un nuovo capoverso nell'articolo costituzionale 24^{sexies} sulla protezione della natura e del paesaggio**

a. **Testo del nuovo capoverso**

Art. 24^{sexies} cpv. 3^{bis} (nuovo)

3^{bis} La legislazione sull'importazione, l'esportazione, nonché la restituzione di beni culturali è di competenza della Confederazione

b. **Commento**

Trattandosi della regolamentazione di un fenomeno legato al commercio e al trasferimento di oggetti da uno Stato all'altro, e del rafforzamento della solidarietà internazionale in questo campo, la nuova disposizione potrebbe essere inserita negli articoli costituzionali relativi alle dogane, al commercio estero o al diritto economico. Visto però che l'accento è posto sugli aspetti della protezione e la conservazione, sul piano mondiale, di beni culturali (compiti svolti nel nostro Paese dai cantoni e dalla Confederazione), la migliore soluzione sembra essere quella di inserire la nuova disposizione nell'articolo sulla protezione della natura e del paesaggio. In questo modo si evidenzia la finalità politico-culturale della nuova disposizione.

Il capoverso 1 dell'art. 24^{sexies} definisce le competenze dei cantoni, il capoverso 2 stabilisce gli obblighi in materia di protezione della natura e del paesaggio che incombono alla Confederazione nell'esercizio delle sue funzioni e il capoverso 3 le misure che la Confederazione può adottare. I capoversi seguenti trattano un tema diverso: autorizzano la Confederazione a legiferare sulla protezione della fauna e della flora (cpv. 4) e sulla protezione delle zone paludose. Visto che il nuovo passaggio riguarda la creazione di una competenza federale esclusiva in materia di beni culturali su scala internazionale, esso dovrebbe essere inserito immediatamente dopo il capoverso 3, quale cpv. 3bis.

La ripartizione delle competenze tra Confederazione e cantoni in materia di protezione dei beni culturali rimane immutata. I cantoni rimangono i principali responsabili in questo campo e spetterà loro emanare eventuali disposizioni sul commercio d'arte.

Il nuovo paragrafo prevede tre settori nei quali la Confederazione può, se necessario, legiferare:

- Importazione di beni culturali: L'importazione di tali beni é, nella maggior parte degli Stati, fondamentalmente libera. Recentemente, tuttavia, gli Stati Uniti hanno concluso con Paesi dell'America Centrale e del Sud degli accordi che vietano l'importazione da parte degli USA di beni culturali provenienti da questi Paesi. Fino ad oggi la Svizzera non ha mai considerato di controllare sistematicamente l'importazione di beni culturali, e tanto meno di concludere accordi bilaterali sull'esempio degli USA. Si ritiene infatti che, visti i suoi effetti positivi sugli scambi e gli stimoli offerti, l'importazione di oggetti d'arte e di cultura sia auspicabile.
- Esportazione di beni culturali: Se l'esportazione di beni culturali svizzeri di importanza nazionale ed essenziali per il nostro patrimonio culturale dovesse assumere in futuro dimensioni preoccupanti, dovrebbe essere possibile porvi un freno, introducendo p.es. l'obbligo di dichiarare le esportazioni.
- Restituzione di beni culturali: Il presente progetto insiste sulla necessità di dare alla Confederazione la facoltà di legiferare in materia di restituzione di beni culturali provenienti da altri Paesi. Vista la difficoltà di agire nel campo dell'importazione e dell'esportazione, sia per motivi di ordine generale che d'applicazione pratica,

tale punto è particolarmente importante. In questo contesto, la creazione di una disposizione legale che sancisca il diritto del Paese interessato alla restituzione di oggetti culturali ad esso illecitamente sottratti, e garantisca l'appoggio delle autorità giudiziarie svizzere, risolverebbe gran parte dei problemi legati al traffico di beni culturali.

Il nuovo capoverso, così come formulato, conferisce alla Confederazione la competenza esclusiva di legiferare nei tre campi. Le relative disposizioni dovranno essere sottoposte a referendum.

3. Punti principali della futura legislazione

La regolamentazione del trasferimento di beni culturali in Svizzera dovrà rispondere ai seguenti principi:

- Lo scambio e il commercio internazionale di beni culturali devono rimanere possibili e liberi. Dal punto di vista della politica culturale, è infatti importante che tali beni possano circolare liberamente e stimolare in questo modo un importante settore d'attività.
- Si tratta innanzitutto di combattere in modo appropriato le pratiche illecite. Ciò non deve comunque regolamentare, ostacolare o limitare le attività dei collezionisti e il commercio regolare di beni culturali. La libertà d'importare, esportare e collezionare beni culturali deve essere garantita.
- Gli Stati esteri ed i proprietari di beni culturali dovranno avere la possibilità di adire i tribunali svizzeri per ottenere la restituzione dei beni loro illecitamente sottratti. Si eviterà in questo modo di riprendere indifferentemente divieti adottati in altri Paesi, e si potrà inoltre valutare la legittimità rivendicazioni. La restituzione sarà comunque possibile solo a certe condizioni come, p.es., che l'acquirente in buona fede venga completamente risarcito e che la conservazione del bene sia garantita.
- Obiettivo principale di tale legislazione non è quello di favorire i musei pubblici e altre istituzioni analoghe a scapito dei collezionisti e dei commercianti d'arte privati. Bisogna evitare che la lotta contro le pratiche illecite comporti nuovi distorsioni e ingiustizie.

- La nuova disposizione non altera le strutture federaliste e la ripartizione delle competenze in materia culturale tra Confederazione e cantoni, definite all'art. 24sexies Cost.

4. La Convenzione UNESCO 1970

(Per il testo cfr. Allegato 2)

a. *Elaborazione e introduzione*

Nel 1960, il Perù e il Messico richiesero, nell'ambito dell'UNESCO, l'adozione di misure per combattere il commercio illecito di oggetti d'arte. Nel 1964, fu istituito un comitato di esperti incaricato di preparare un progetto di convenzione internazionale. Tale progetto fu presentato nell'agosto 1969, e il 14 novembre 1970, in occasione della 16esima Conferenza Generale dell'UNESCO, fu firmata la relativa Convenzione che fu accolta con scetticismo dalle nazioni importatrici di beni culturali: i lavori preliminari si erano infatti svolti all'insegna di una nuova consapevolezza dei paesi da poco affrancati dal giogo coloniale. I rappresentanti del commercio internazionale di oggetti d'arte temevano in particolare che la Convenzione avrebbe ostacolato gli scambi, e guardavano con diffidenza le disposizioni relative al diritto alla restituzione degli oggetti sottratti illecitamente contro il versamento di un'indennità. Fu necessario attendere la ratifica della Convenzione da parte degli Stati Uniti nel 1983 - raggiunta non senza difficoltà - perché la situazione cambiasse. La convenzione, che lascia agli Stati contraenti un ampio margine di manovra, è oggi generalmente apprezzata. Dove le definizioni lascino a desiderare è possibile rimediare con un'attenta inventariazione e sensibilizzando l'opinione pubblica nei singoli Stati.

b. *Particolarità della Convenzione*

La Convenzione presenta tre particolarità:

- Non essendo direttamente applicabile, affinché abbiano effetto giuridico, le disposizioni della Convenzione devono innanzitutto essere integrate formalmente nel diritto interno dello Stato firmatario.
- Non avendo effetto retroattivo, la Convenzione non ha effetto giuridico sulle transazioni di beni culturali avvenuti prima della ratifica.

- Infine, la Convenzione si applica esclusivamente alle relazioni tra gli Stati firmatari e non ai rapporti tra privati.

c. *Commento delle principali disposizioni della Convenzione*

La Convenzione si apre con la definizione di bene culturale: sono considerati beni culturali gli oggetti designati da ciascuno Stato come importanti per la storia, la letteratura, l'arte o la scienza, e che appartengano ad una delle categorie previste dalla Convenzione. Pur essendo delimitata, tale lista è ampiamente esaustiva e non ammette praticamente eccezioni. Per alcune categorie di oggetti, p.es. per i mobili e le monete, è stato fissato un limite minimo d'età di 100 anni. Secondo l'art. 1, lit. d., la Convenzione si applica anche alle parti disperse di un monumento o di siti archeologici, nonché a manoscritti, collezioni di libri e archivi di diverso tipo. L'art. 4 definisce il concetto di patrimonio culturale nazionale: fanno parte del patrimonio nazionale di uno Stato i beni culturali creati dai suoi cittadini o da cittadini stranieri e apolidi residenti sul suo territorio, nonché i beni acquisiti legalmente o trovati sul suo territorio. Tale articolo non si pronuncia però sullo statuto giuridico che lo Stato deve dare al suo patrimonio culturale. Nel caso in cui due o più Stati si contendano un bene culturale appartenente a più culture, conformemente all'art. 17, l'UNESCO può offrire i suoi buoni uffici per dirimere la vertenza. L'art. 9 impegna tutti gli Stati contraenti ad intensificare la cooperazione e ad offrire il loro sostegno se elementi del patrimonio archeologico o etnologico di uno Stato sono minacciati (provvedimenti urgenti).

All'art. 2, gli Stati contraenti riconoscono che il traffico illecito di beni culturali costituisce una delle cause principali del impoverimento culturale dei paesi d'origine di questi beni e si impegnano a combattere questo fenomeno con tutti i mezzi di cui dispongono. L'art. 3 definisce illecita l'importazione, l'esportazione e il trasferimento di proprietà di beni culturali che violino le disposizioni adottate dagli Stati in virtù della Convenzione. La nozione di illiceità è dunque definita in base alle legislazioni nazionali. L'art. 5 elenca, in termini molto generali, gli obblighi degli Stati contraenti: elaborare testi di legge volti a proteggere il patrimonio culturale e ad impedire le importazioni ed esportazioni illecite di beni culturali importanti; costituire e aggiornare un inventario del patrimonio culturale; sorvegliare gli scavi archeologici; stabilire, all'attenzione dei conservatori di musei (cfr. ICOM Ethics, statuti AMS), dei collezionisti e degli antiquari delle norme di comportamento (etica professionale); adottare misure di sensibilizzazione del pubblico.

In virtù dell'art. 13, lit. d, ogni Stato contraente ha il diritto di dichiarare inalienabili determinati beni culturali e di vietarne quindi l'esportazione. Bisogna tuttavia notare a questo riguardo che in Svizzera l'obbligo di inventariazione si applica esclusivamente ai beni culturali la cui esportazione comporterebbe un impoverimento sensibile del paese d'origine.

All'art. 6 gli Stati contraenti si impegnano ad autorizzare esclusivamente l'esportazione di beni culturali muniti di certificato d'esportazione. Tale regolamentazione deve essere resa nota al pubblico. L'art. 6 non fornisce indicazioni precise riguardo alla forma, al tenore e alle condizioni per la concessione di tale certificato. L'art. 7 impegna gli Stati contraenti ad adottare, in conformità con la loro legislazione nazionale, tutte le misure necessarie per impedire che musei e altre istituzioni analoghe situate sul loro territorio acquistino beni culturali di dubbia provenienza. Inoltre gli Stati contraenti sono tenuti ad informare il paese d'origine della presenza di tali oggetti sul proprio territorio. Da parte sua, il Paese d'origine deve dimostrare che il bene fa parte dell'inventario nazionale. Ciò potrebbe rappresentare un problema nel caso di oggetti provenienti da scavi archeologici clandestini. Lo Stato contraente deve adottare misure appropriate affinché i beni rubati o esportati illecitamente vengano restituiti al paese d'origine che lo richieda. L'onere della prova spetta allo Stato richiedente che deve inoltre assumersi tutte le spese relative alla restituzione e versare un'equo indennizzo all'attuale detentore che abbia acquistato il bene in buona fede. Tali disposizioni non si applicano esclusivamente ai beni culturali di proprietà pubblica: per i beni culturali di importanza nazionale ai sensi della Convenzione, il paese d'origine può infatti inoltrare una richiesta di restituzione anche a nome di un'istituzione privata.

Tali richieste vanno presentate per via diplomatica. Lo Stato contraente è comunque libero di ammettere anche ricorsi presentati direttamente all'autorità giudiziaria nazionale. La Convenzione non contiene altre disposizioni riguardanti la procedura di restituzione. All'art. 8 gli Stati contraenti si impegnano ad imporre sanzioni penali o amministrative a chiunque si renda responsabile di un'infrazione ai divieti previsti.

La Convenzione prevede infine l'obbligo di informare la Conferenza Generale dell'UNESCO con rapporti periodici (art. 16), di formare e sensibilizzare l'opinione pubblica (art. 13), nonché di dotare di mezzi finanziari sufficienti i servizi nazionali di protezione del patrimonio culturale (art. 14). Restano espressamente salvi gli accordi bi- e multilaterali concernenti la restituzione di beni culturali esportati prima dell'entrata in vigore della Convenzione (art. 15). (Cfr. testo della Convenzione).

d. *Evoluzione dal 1970*

La Convenzione è stata ratificata solo dopo lunghe esitazioni. Nel 1978, di fronte all'UNESCO, la Svizzera sosteneva che la sua neutralità e la sua stabilità politica le avevano procurato la fama di "safe place for the conservation of valuable cultural property", e che considerava quindi con scetticismo qualunque restrizione delle esportazioni. Faceva inoltre notare che, data l'intensità del traffico di transito, l'intensificazione dei controlli doganali avrebbe comportato costi amministrativi eccessivi. Non escludeva tuttavia un rafforzamento dei controlli commerciali, soprattutto nell'ambito delle aste pubbliche, a condizione che i servizi doganali competenti ricevessero le informazioni necessarie sulle legislazioni degli altri Stati e un elenco degli oggetti ricercati (Rapporto della Svizzera all'UNESCO, General Conference Doc. 20 C/84, p. 42). Man mano che il numero delle ratifiche aumentava, passando da 39 nel 1978 a 52 nel 1983, l'UNESCO si mostrava sempre più disposta ad accettare le critiche alla Convenzione. Riferendosi alla definizione di bene culturale, per esempio, l'Austria fece notare che la ratifica della Convenzione non era possibile a causa del notevole numero di oggetti nelle mani di privati che rendeva impossibile un'inventariazione sistematica. L'Olanda da parte sua sottolineò che i controlli delle importazioni previsti dalla Convenzione non erano realizzabili. Confrontata a tali critiche, nel 1983 l'UNESCO convocò una riunione di esperti per esaminare gli ostacoli giuridici all'applicazione della Convenzione. Nella loro dichiarazione finale gli esperti giunsero alla conclusione che la convenzione, che per natura non ha effetto retroattivo, era sufficientemente flessibile: molti articoli, infatti, lasciavano un ampio margine di manovra agli Stati (UNESCO-General Conference Doc 22 C/93, p. 7), che, facevano notare gli esperti, godevano di notevole libertà soprattutto nella designazione dei beni culturali soggetti alla Convenzione e nei controlli commerciali. Nel 1987, la Convenzione era stata ratificata da sessanta Stati, tra cui anche gli Stati Uniti, mentre il Canada aveva annunciato la sua intenzione di farlo. In un rapporto all'UNESCO, la Svizzera sottolineava ancora una volta la mancanza di solide basi giuridiche e l'esistenza di "more general considerations" che si opponevano ad una ratifica, dichiarandosi tuttavia disposta ad esaminare ulteriormente la questione (UNESCO-General Conference Doc. 24 C/24, p. 19). Soltanto recentemente - nel 1991 - la Conferenza Generale dell'UNESCO ha considerato l'eventualità di apportare alcune modifiche alla Convenzione. Il 1° luglio 1993, settantotto Stati, di cui 17 europei, avevano ratificato la Convenzione. Fino ad oggi, tuttavia, meno di dieci di essi hanno emanato le necessarie leggi di applicazione.

e. *Autoregolamentazione nel commercio di beni culturali*

La Convenzione UNESCO 1970 esige che gli Stati, nel quadro del loro ordinamento giuridico e dei mezzi a loro disposizione, intensifichino le loro attività di sensibilizzazione del pubblico ed esercitino una certa vigilanza sul commercio d'oggetti d'arte. In questo contesto è opportuno ricordare le norme etiche adottate spontaneamente da istituzioni attive nel commercio d'arte. Il Sindacato svizzero degli antiquari e dei commercianti d'arte, p. es., si è impegnato a mantenere e promuovere il prestigio della professione e a combattere le pratiche illecite (art. 2 Statuti). I membri del Sindacato sono inoltre tenuti ad osservare le norme di comportamento emanate nel 1976, che riprendono, concretizzandolo, il concetto di dovere di diligenza definito nel Codice delle obbligazioni (art. 3, cpv. 1 Statuti). Gravi violazioni di tali norme di comportamento possono comportare, conformemente all'art. 6, cpv. 1 degli Statuti, l'espulsione dal Sindacato. Altre associazioni professionali nazionali hanno adottato, oltre alle norme etiche emanate dall'ICOM, anche regole proprie.

L'UNESCO ha accolto con favore tali codici etici che fungono da meccanismi di autoregolazione, in particolare quello adottato dalla CINOVA, la Confederazione internazionale dei negozianti di opere d'arte (cfr. Raccomandazione n. 10 del 1989 del Comitato internazionale per la restituzione di beni culturali; UNESCO General Conference Doc. 25 C/91, allegato 2, p. 4). Lo scambio di informazioni tra i commercianti di opere d'arte si è intensificato e sono state create, in collaborazione con delle compagnie d'assicurazione e l'Interpol, delle banche dati degli oggetti rubati (Art Loss Register), accessibili a chiunque (cfr. Raccomandazione 4 del Comitato internazionale per la restituzione di beni culturali, UNESCO General Conference Doc. 26 C/92, allegato p. 2).

f. *Lavori effettuati nell'ambito di UNIDROIT*

Nonostante le proposte di revisione della Convenzione o di completamento della stessa mediante protocolli aggiuntivi non abbiano avuto seguito, l'UNESCO ha tuttavia cercato di eliminare eventuali lacune nel testo della Convenzione e di risolvere alcuni problemi di diritto privato ad essa legati: nel 1984 si è infatti formalmente impegnata a collaborare con l'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato UNIDROIT, con sede a Roma. Sulla base di studi preliminari, tale istituto ha elaborato un disegno d'accordo ("Preliminary Draft Convention on Stolen and Illegally Exported Cultural Objects", pubblicato in: Museum n. 172, 1991, p. 223 segg.), che potrà essere approvato in occasione di una prossima conferenza diplomatica. La Svizzera ha partecipato attivamente ai lavori con un comitato di lavoro presieduto dal Prof. Pierre Lalive d'Epinay di Ginevra. Il

disegno proposto dall'UNIDROIT prevede di ancorare nel diritto privato il diritto alla restituzione dei beni culturali rubati o esportati illecitamente, definendo una procedura a tale scopo e le modalità per fissare le indennità.

Al momento di integrare le disposizioni della Convenzione nella legislazione nazionale, sarà opportuno tenere presenti le soluzioni proposte dall'UNIDROIT (cfr. p.es.: Lyndel V. Prott, *Le projet de convention d'Unidroit dirige l'attention sur les acheteurs*, Museum n. 172, 1991, p. 221 segg.; Kurt Siehr, *The Unidroit Draft Convention on the International Protection of Cultural Property*, *International Journal of Cultural Property*, 1 1992 p. 321 segg.).

5. Proposta di ratifica

Contrariamente alla maggior parte delle convenzioni internazionali, la Convenzione UNESCO 1970 non è soggetta a firma ma semplicemente alla ratifica o all'approvazione degli Stati dell'UNESCO (art. 19 cpv. 1). E' inoltre aperta all'adesione di qualsiasi Stato non membro dell'UNESCO (art. 20 cpv. 1).

Proponiamo di presentare all'Assemblea federale un messaggio che la inviti ad autorizzare il Consiglio federale a ratificare la Convenzione UNESCO 1970.

La legge federale necessaria all'applicazione della Convenzione dovrà tenere conto della realtà giuridica attuale e futura, e delle conseguenze per il nostro paese della regolamentazione CE, nonché dei risultati dei lavori UNIDROIT. Non si potrà quindi fondare esclusivamente sulla Convenzione e sull'articolo 8 della Costituzione federale, che autorizza la Confederazione a stipulare contratti con Stati esteri, ma dovrà appoggiarsi anche sulla nuova disposizione costituzionale che proponiamo di creare.

Allegato 1

Introduzione di un nuovo capoverso 3bis (trasferimento di beni culturali nell'articolo costituzionale 24sexies sulla protezione della natura e del paesaggio.

Art. 24^{sexies}

¹ La protezione della natura e del paesaggio è di competenza cantonale.

² La Confederazione, nell'adempire i propri compiti, deve rispettare le caratteristiche del paesaggio, l'aspetto degli abitati, i luoghi storici, come anche le rarità naturali e i monumenti culturali e deve conservarli intatti quando vi sia un interesse generale preponderante.

³ La Confederazione può sussidiare gli sforzi intesi a proteggere la natura e il paesaggio e procedere, per contratto o espropriazione, ad acquistare o conservare riserve naturali, luoghi storici e monumenti culturali d'importanza nazionale..

3bis La legislazione sull'importazione, l'esportazione, nonché la restituzione di beni culturali è di competenza della Confederazione.

⁴ Essa ha la facoltà di legiferare sulla protezione della fauna e della flora.

⁵ Le paludi e le zone palustri di particolare bellezza e d'importanza nazionale sono zone protette. Non vi si può costruire alcun impianto né mutare in qualsiasi modo la configurazione del terreno. Sono eccettuate le installazioni destinate a preservare il fine protettivo e a mantenere l'attuale utilizzazione agricola.

Disposizione transitoria: Gli impianti, le costruzioni e le modificazioni del terreno contrari allo scopo della zona protetta e attuati dopo il 1° giugno 1983, in particolare nella zona palustre di Rothenthurm, sul territorio dei Cantoni di Svitto e di Zugo, devono essere demoliti e rimossi a spese di chi li ha attuati. Lo stato originario dev'essere ripristinato.

Allegato 2**Convenzione UNESCO 1970**

Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali

TRADUZIONE NON UFFICIALE

N.B. — I testi facenti fede sono unicamente quelli indicati nella convenzione.

Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali

adottata dalla Conferenza generale nella sua sedicesima sessione
Parigi, 14 novembre 1970

La Conferenza Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura, riunitasi a Parigi dal 12 ottobre al 14 novembre 1970 nella sua sedicesima sessione,

Ricordando l'importanza delle disposizioni della Dichiarazione dei principi della cooperazione culturale internazionale adottata dalla Conferenza Generale nella sua quattordicesima sessione,

Considerando che lo scambio dei beni culturali tra le nazioni con fini scientifici, culturali ed educativi approfondisce la conoscenza della civilizzazione umana, arricchisce la vita culturale di tutti i popoli e fa nascere il rispetto e la stima reciproci fra le nazioni,

Considerando che i beni culturali sono uno degli elementi fondamentali della civilizzazione e della cultura dei popoli e che essi assumono il loro valore reale solo se sono conosciuti con la più grande precisione la loro origine, la loro storia e il loro ambiente,

Considerando che ciascuno Stato ha il dovere di proteggere il patrimonio costituito dai beni culturali esistenti sul proprio territorio contro i pericoli di furto, di scavi clandestini e esportazione illecita,

Considerando che, per evitare tali pericoli è indispensabile che ciascuno Stato prenda maggiormente coscienza degli obblighi morali inerenti al rispetto del proprio patrimonio culturale nonché di quello di tutte le nazioni,

Considerando che i musei, le biblioteche e gli archivi, in quanto istituzioni culturali, devono vigilare affinché la costituzione delle loro collezioni sia fondata su principi morali universalmente riconosciuti,

Considerando che l'importazione, l'esportazione e il trasferimento illeciti di proprietà di beni culturali recano danno alla comprensione reciproca tra le nazioni che l'UNESCO ha il dovere di favorire, raccomandando tra l'altro agli Stati interessati convenzioni internazionali a tale scopo,

Considerando che per essere efficace la protezione del patrimonio culturale deve essere organizzata sia sul piano nazionale sia sul piano internazionale ed esige una stretta collaborazione tra gli Stati,

Considerando che la Conferenza generale dell'UNESCO ha già adottato nel 1964 una raccomandazione a tale scopo,

Avendo ricevuto nuove proposte concernenti le misure da adottare per impedire e prevenire l'importazione, l'esportazione e il trasferimento illeciti di proprietà di beni culturali, questione che costituisce il punto 19 dell'ordine del giorno della sessione,

Dopo avere deciso nella sua quindicesima sessione, che tale questione farà oggetto di una convenzione internazionale, adotta, il quattordici novembre 1970, la presente Convenzione.

ARTICOLO 1.

Ai fini della presente Convenzione vengono considerati beni culturali i beni che, a titolo religioso o profano, sono designati da ciascuno Stato come importanti per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza e che appartengono alle categorie indicate qui di seguito:

(a) collezioni ed esemplari rari di flora e fauna, di mineralogia e di anatomia; oggetti che rappresentino un interesse paleontologico;

(b) i beni riguardanti la storia, ivi compresa la storia della scienza e della tecnica, la storia militare e sociale nonché la vita dei *leaders*, dei pensatori, degli scienziati e degli artisti nazionali e gli avvenimenti di importanza nazionale;

(c) il prodotto di scavi archeologici (regolari e clandestini) e di scoperte archeologiche;

(d) gli elementi provenienti dallo smembramento di monumenti artistici o storici e da luoghi archeologici;

(e) oggetti d'antiquariato che abbiano più di cento anni quali le iscrizioni, le monete e i sigilli incisi;

(f) materiale etnologico;

(g) i beni d'interesse artistico quali:

(i) quadri, pitture e disegni fatti interamente a mano su qualsiasi supporto e con qualsiasi materiale (esclusi i disegni industriali e i prodotti manufatti decorati a mano);

(ii) opere originali di arte statuaria e di scultura in qualunque materiale;

(iii) incisioni, stampe e litografie originali;

(iv) assemblaggi e montaggi artistici originali, in qualunque materiale;

(h) manoscritti rari e incunaboli, libri, documenti e pubblicazioni antichi d'interesse particolare (storico, artistico, scientifico, letterario, ecc.) isolati o in collezioni;

(i) francobolli, marche da bollo e simili, isolati o in collezione;

(j) archivi, compresi gli archivi fonografici, fotografici e cinematografici;

(k) oggetti di mobilia aventi più di cento anni e strumenti musicali antichi.

ARTICOLO 2.

1) Gli Stati parti della presente Convenzione riconoscono che l'importazione, l'esportazione e il trasferimento illeciti di proprietà di beni culturali costituiscono una delle cause principali di impoverimento del patrimonio culturale dei paesi d'origine di questi beni e che una collaborazione internazionale costituisce uno dei mezzi più efficaci per proteggere i rispettivi beni culturali contro tutti i pericoli che ne sono le conseguenze.

2) A tale scopo, gli Stati partecipanti s'impegnano a combattere tali pratiche con i mezzi di cui dispongono, in particolare sopprimendo le cause, interrompendo il loro svolgersi e aiutando ad effettuare le necessarie riparazioni.

ARTICOLO 3.

Sono considerati illeciti l'importazione, l'esportazione e il trasferimento di proprietà di beni culturali effettuati in contrasto con le disposizioni adottate dagli Stati partecipanti in virtù della presente Convenzione.

ARTICOLO 4.

Gli Stati parti della Convenzione riconoscono che ai fini della medesima i beni culturali appartenenti alle categorie indicate qui di seguito fanno parte del patrimonio culturale di ciascuno Stato:

(a) beni culturali creati dal genio individuale o collettivo di cittadini dello Stato considerato e beni culturali importanti per lo Stato considerato, creati sul territorio di tale Stato da cittadini stranieri o da apolidi residenti su tale territorio;

(b) beni culturali trovati sul territorio nazionale;

(c) beni culturali acquisiti da missioni archeologiche, etnologiche o di scienze naturali, con il consenso delle autorità competenti del paese di origine di tali beni;

(d) beni culturali formanti oggetto di scambi liberamente consentiti;

(e) beni culturali ricevuti a titolo gratuito o acquistati legalmente con l'assenso delle autorità competenti del paese di origine di tali beni.

ARTICOLO 5.

Ai fini di assicurare la protezione dei propri beni culturali contro l'importazione, l'esportazione e la trasmissione di proprietà illecite, gli Stati parti della presente Convenzione s'impegnano ad istituire sul proprio territorio, tenendo conto delle condizioni di ciascun paese, uno o più servizi nazionali di tutela del patrimonio culturale, ove tali servizi non siano già stati creati, dotati di personale qualificato e in numero sufficiente per assicurare in maniera efficace le funzioni qui di seguito elencate:

(a) contribuire all'elaborazione di progetti di testi legislativi e regolamentari al fine di consentire la protezione del patrimonio culturale e in particolare la repressione delle importazioni, esportazioni e trasferimenti di proprietà illecite di beni culturali importanti;

(b) costituire e tenere aggiornato sulla base di un inventario nazionale di protezione, la lista dei beni culturali importanti pubblici e privati, la cui esportazione costituirebbe un impoverimento sensibile del patrimonio culturale nazionale;

(c) promuovere lo sviluppo o la creazione di istituzioni scientifiche e tecniche (musei, biblioteche, archivi, laboratori, *ateliers*, ecc.) necessari per assicurare la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali;

(d) organizzare il controllo degli scavi archeologici, assicurare la conservazione *in situ* di alcuni beni culturali e tutelare alcune zone riservate a future ricerche archeologiche;

(e) stabilire, nei confronti di persone interessate (direttori di musei, collezionisti, antiquari, ecc.), regole conformi ai principii etici formulati nella presente Convenzione e vigilare per il rispetto di tali regole;

(f) esercitare un'azione educativa al fine di risvegliare e sviluppare il rispetto verso il patrimonio culturale di tutti gli Stati e diffondere largamente la conoscenza delle disposizioni della presente Convenzione;

(g) vigilare affinché un'appropriata pubblicità venga data ad ogni caso di sparizione di un bene culturale.

ARTICOLO 6.

Gli Stati parti della presente Convenzione s'impegnano:

(a) a istituire un certificato appropriato mediante il quale lo Stato esportatore specifica che l'esportazione del o dei beni culturali in questione è autorizzata. Tale certificato deve accompagnare il o i beni culturali regolarmente esportati;

(b) a proibire l'esportazione dal proprio territorio dei beni culturali non accompagnati dal certificato di esportazione sopra menzionato;

(c) a portare in modo appropriato a conoscenza del pubblico questa proibizione, e in particolare a conoscenza di quelle persone che potrebbero esportare o importare beni culturali.

ARTICOLO 7.

Gli Stati parti della presente Convenzione s'impegnano:

(a) ad adottare tutte le misure necessarie, in conformità con la legislazione nazionale, per impedire l'acquisizione, da parte di musei e altre istituzioni similari dislocate sul proprio territorio, di beni culturali provenienti da un altro Stato parte della Convenzione, beni che sono stati esportati illecitamente dopo l'entrata in vigore della Convenzione; a informare, nella misura del possibile, lo Stato d'origine parte della presente Convenzione delle offerte di tali beni culturali esportati illecitamente dal territorio di tale Stato dopo l'entrata in vigore della presente Convenzione nei confronti dei due Stati in questione;

(b) (i) a proibire l'importazione dei beni culturali rubati in un museo o in un monumento pubblico civile o religioso, o in una istituzione similare, situati sul territorio di un altro Stato parte della presente Convenzione dopo l'entrata in vigore di quest'ultima nei confronti degli Stati in questione, a condizione che venga provato che tale o tali beni fanno parte dell'inventario di tale istituzione;

(ii) ad adottare misure appropriate per recuperare e restituire su richiesta dello Stato d'origine parte della Convenzione qualsiasi bene culturale rubato e importato in tal modo dopo l'entrata in vigore della presente Convenzione nei confronti degli Stati interessati, a condizione che lo Stato richiedente versi un equo indennizzo alla persona acquirente in buona fede o che detiene legalmente la proprietà di tale bene. Le richieste di recupero e di restituzione vanno indirizzate allo Stato richiesto per via diplomatica. Lo Stato richiedente è tenuto a fornire a sue spese ogni mezzo di prova necessaria per giustificare la sua richiesta di recupero e di restituzione. Gli Stati parti si astengono dall'imporre diritti di dogana o altre tasse sui beni culturali restituiti in conformità con il presente articolo. Tutte le spese relative alla restituzione del o dei beni culturali in questione sono a carico dello Stato richiedente.

ARTICOLO 8.

Gli Stati parti della presente Convenzione s'impegnano a imporre sanzioni penali o amministrative a qualsiasi persona responsabile di una infrazione ai divieti previsti negli articoli 6 (b) e 7 (b) di cui sopra.

ARTICOLO 9.

Ciascuno Stato parte della presente Convenzione e il cui patrimonio culturale è messo in pericolo da taluni saccheggi archeologici o etnologici può appellarsi agli Stati che ne sono interessati. Gli Stati parti alla presente Convenzione s'impegnano a partecipare ad ogni operazione internazionale concertata in queste circostanze al fine di determinare e di applicare le misure concrete necessarie, ivi compreso il controllo dell'esportazione, dell'importazione e del commercio internazionale dei beni culturali specificamente considerati. In attesa di un accordo ciascuno Stato interessato adotterà, nella misura del possibile, disposizioni provvisorie al fine di prevenire un danno irrimediabile per il patrimonio culturale dello Stato ricevente.

ARTICOLO 10.

Gli Stati parti della presente Convenzione s'impegnano:

(a) a ridurre mediante l'educazione, l'informazione e la vigilanza, il trasferimento di beni culturali illegalmente prelevati da qualsiasi Stato parte della presente Convenzione e, nei modi adatti a ciascun paese, a obbligare, sotto pena di sanzioni penali o amministrative, gli antiquari a tenere un registro che menzioni la provenienza di ciascun bene culturale, il nome e l'indirizzo del produttore, la descrizione e il prezzo di ciascun bene venduto, nonché a informare l'acquirente del bene culturale del divieto di esportazione di cui tale bene può essere oggetto;

(b) a fare ogni sforzo, per mezzo dell'educazione, per creare e sviluppare nel pubblico il sentimento del valore dei beni culturali e del pericolo che il furto, gli scavi clandestini e le esportazioni illecite rappresentano per il patrimonio culturale.

ARTICOLO 11.

Vengono considerate come illecite la esportazione e il trasferimento di proprietà indebita di beni culturali risultante direttamente o indirettamente dall'occupazione di un paese da parte di una potenza straniera.

ARTICOLO 12.

Gli Stati parti della presente Convenzione rispetteranno il patrimonio culturale nei territori di cui assicurano le relazioni internazionali e adotteranno le misure atte ad impedire e prevenire l'importazione, l'esportazione e il trasferimento di proprietà illecite di beni culturali in questi territori.

ARTICOLO 13.

Gli Stati parti della presente Convenzione s'impegnano inoltre, nel quadro della legislazione di ciascuno Stato:

(a) a impedire con tutti i mezzi adeguati, i trasferimenti di proprietà di beni culturali diretti a favorire l'importazione o l'esportazione illecite di tali beni;

(b) a fare in modo che i propri servizi competenti collaborino al fine di facilitare la restituzione, a chi di diritto, nello spazio di tempo più rapido, dei beni culturali esportati illecitamente;

(c) a consentire un'azione di rivendicazione dei beni culturali perduti o rubati esercitata dal proprietario legittimo o in suo nome;

(d) a riconoscere inoltre, il diritto imprescindibile di ciascuno Stato parte della presente Convenzione, di classificare e dichiarare inalienabili alcuni beni culturali che per questo motivo non devono essere esportati, e a facilitare il recupero di tali beni da parte dello Stato interessato nel caso in cui essi siano stati esportati.

ARTICOLO 14.

Per prevenire le esportazioni illecite e far fronte agli obblighi comportati dall'esecuzione delle disposizioni della presente Convenzione, ciascuno Stato parte di detta Convenzione dovrà, in base alle proprie possibilità, dotare i servizi nazionali di protezione del patrimonio culturale di un bilancio sufficiente e, se necessario, potrà creare un fondo a tal fine.

ARTICOLO 15.

La presente Convenzione non impedisce in alcun modo agli Stati parti di concludere tra di essi accordi particolari o di proseguire l'esecuzione di accordi già conclusi, concernenti la restituzione di beni culturali esportati per qualche motivo dal loro territorio di origine, prima dell'entrata in vigore della presente Convenzione per gli Stati interessati.

ARTICOLO 16.

Gli Stati parti della presente Convenzione comunicheranno nei rapporti periodici che presenteranno alla Conferenza Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura, nei termini e nella forma determinati, le disposizioni legislative e regolamentari e le altre misure che avranno adottato per l'applicazione della presente Convenzione, con precisazioni circa l'esperienza da essi acquisita in questo campo.

ARTICOLO 17.

1) Gli Stati parti della presente Convenzione possono fare appello al concorso tecnico dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura, in particolare per quanto concerne:

- (a) l'informazione e l'educazione;
- (b) la consultazione e la perizia di esperti;
- (c) il coordinamento e i buoni uffici.

2) L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura può di propria iniziativa intraprendere ricerche e pubblicare studi sui problemi relativi alla circolazione illecita di beni culturali.

3) A tale scopo l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura può egualmente ricorrere alla cooperazione di qualsiasi organizzazione non governativa competente.

4) L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura potrà, di propria iniziativa, fare proposte agli Stati parte, per l'applicazione della presente Convenzione.

5) Su richiesta di almeno due Stati parte della presente Convenzione, fra i quali è sorta una controversia relativamente alla sua applicazione, l'UNESCO può offrire i suoi buoni uffici per il raggiungimento di un accordo tra di essi.

ARTICOLO 18.

La presente Convenzione è redatta in inglese, spagnolo, francese e russo, i quattro testi facenti egualmente fede.

ARTICOLO 19.

1) La presente Convenzione è soggetta alla ratifica o all'accettazione degli Stati membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura, conformemente alle rispettive procedure costituzionali.

2) Gli strumenti di ratifica o di accettazione saranno depositati presso il Direttore Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura.

ARTICOLO 20.

1) La presente Convenzione è aperta all'adesione di qualsiasi Stato non membro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura, invitato ad aderirvi dal Consiglio Esecutivo dell'Organizzazione.

2) L'adesione verrà effettuata mediante il deposito di uno strumento di adesione presso il Direttore Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura.

ARTICOLO 21.

La presente Convenzione entrerà in vigore tre mesi dopo la data di deposito del terzo strumento di ratifica, d'accettazione o d'adesione, ma unicamente nei confronti degli Stati che avranno depositato i rispettivi strumenti di ratifica, d'accettazione o d'adesione in tale data o anteriormente. Per ciascuno degli altri Stati, entrerà in vigore tre mesi dopo il deposito del rispettivo strumento di ratifica, accettazione o adesione.

ARTICOLO 22.

Gli Stati parti della presente Convenzione riconoscono che la sua validità si estende non solo ai loro territori metropolitani, ma anche ai territori per le cui relazioni internazionali essi sono responsabili; essi si impegnano a consultare, se necessario, i governi o le altre autorità competenti di detti territori al momento della ratifica, dell'accettazione o dell'adesione.

o in precedenza, al fine di ottenere l'applicazione della Convenzione a tali territori, nonché a notificare al Direttore Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura, i territori ai quali la Convenzione verrà applicata. Tale ratifica entrerà in vigore tre mesi dopo la data della sua ricezione.

ARTICOLO 23.

1) Ciascuno degli Stati parti della presente Convenzione avrà la facoltà di denunciare la presente Convenzione in nome proprio oppure in nome di tutto il territorio per le cui relazioni internazionali è responsabile.

2) La denuncia sarà notificata mediante uno strumento scritto depositato presso il Direttore Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura.

3) La denuncia avrà effetto dodici mesi dopo la ricezione dello strumento di denuncia.

ARTICOLO 24.

Il Direttore Generale delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura informerà gli Stati membri dell'Organizzazione, gli Stati non membri previsti dall'articolo 20, nonché l'Organizzazione delle Nazioni Unite, del deposito di tutti gli strumenti di ratifica, accettazione o adesione menzionati negli articoli 19 e 20, come pure delle notifiche e delle denunce rispettivamente previste dagli articoli 22 e 23.

ARTICOLO 25.

1) La presente Convenzione potrà essere riveduta dalla Conferenza Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura. La revisione obbligherà pertanto solo gli Stati che diventeranno parte della Convenzione revisionata.

2) Nel caso in cui la Conferenza Generale adotti una nuova Convenzione che comporti una revisione totale o parziale della presente Convenzione e, a meno che la nuova Convenzione non disponga altrimenti, la presente Convenzione cesserà di essere aperta alla ratifica, all'accettazione o all'adesione, a partire dalla data di entrata in vigore della nuova Convenzione revisionata.

ARTICOLO 26.

Conformemente all'articolo 102 della Carta delle Nazioni Unite, la presente Convenzione sarà registrata presso il Segretariato delle Nazioni Unite su richiesta del Direttore Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura.

Fatto a Parigi, il diciassette novembre 1970, in due esemplari autentici, recanti la firma del Presidente della Conferenza Generale riunita nella sua sedicesima sessione e del Direttore Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura, che saranno depositati presso gli archivi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'edu-

cazione, la scienza e la cultura, e le cui copie certificate conformi verranno inviate a tutti gli Stati previsti dagli articoli 19 e 20 e all'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Il testo che precede è il testo autentico della Convenzione debitamente adottata dalla Conferenza Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura nel corso della sua sedicesima sessione, che si è svolta a Parigi e che è stata dichiarata chiusa il quattordici novembre 1970.

IN FEDE DI CHE hanno firmato il diciassette novembre 1970.

(Seguono le firme)

Handel und Verkehr mit Kulturgütern und die Schweiz
Commerce, importation et exportation de biens culturels en Suisse
Commercio e traffico di beni culturali in Svizzera

Vernehmlassung über einen Verfassungsartikel zu einer Bundeskompetenz für die Gesetzgebung über die Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern sowie über die Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970

Consultation sur un projet d'article constitutionnel habilitant la Confédération à légiférer en matière d'importation et d'exportation de biens culturels, et sur la ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970

Consultazione su un avamprogetto di articolo costituzionale che autorizzi la Confederazione a legiferare in materia di importazione ed esportazione di beni culturali, nonché sulla ratifica della Convenzione UNESCO 1970

Verzeichnis der Vernehmlassungsadressaten
Liste des destinataires de la procédure de consultation
Elenco dei destinatari della procedura di consultazione

1. Kantonsregierungen
 Gouvernements cantonaux
 Governi cantonali

Zürich
 Bern
 Luzern
 Uri
 Schwyz
 Obwalden
 Nidwalden
 Glarus
 Zug
 Fribourg
 Solothurn
 Basel-Stadt
 Basel-Land
 Schaffhausen
 Appenzell Ausserrhoden
 Appenzell Innerrhoden
 St. Gallen
 Graubünden
 Aargau
 Thurgau
 Ticino
 Vaud
 Valais
 Neuchâtel
 Genève
 Jura

2. **Politische Parteien**
Partis politiques
Partiti politici

Freisinnig-demokratische Partei
 Christlichdemokratische Volkspartei
 Sozialdemokratische Partei
 Schweizerische Volkspartei
 Liberale Partei der Schweiz
 Landesring der Unabhängigen
 Evangelische Volkspartei
 Parti Suisse du Travail
 Schweizer Demokraten
 Grüne Partei der Schweiz
 Schweizer Autopartei
 Grünes Bündnis Schweiz
 Lega dei Ticinesi
 Frauen Macht Politik
 Eidg. demokratische Union
 Christlich-soziale Partei

3. **Wirtschaftsorganisationen**
Organisations économiques
Organizzazioni economiche

Christlichnationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz
 Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe
 Landesverband freier Schweizer Arbeitnehmer
 Schweizerischer Bauernverband
 Schweizerischer Gewerbeverband
 Schweizerischer Gewerkschaftsbund
 Schweizerischer Verband evangelischer Arbeitnehmer
 Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände
 Vorort des schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins
 Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen

Kunsthändlerverband der Schweiz
 Schweizerischer Briefmarkenhändler-Verband
 Syndicat Vaudois des Antiquaires
 Verband schweizerischer Antiquare und Kunsthändler
 Verband schweizerischer Münzenhändler
 Vereinigung der Buchantiquare und Kupferstichhändler in der Schweiz

4. **Gemeinden und interkommunale bzw.**
interkantonale Institutionen
Communes, institutions intercommunales
et intercantionales
Comuni e istituzioni intercomunali
e intercantionali

Schweizerische Konferenz der kant. Erziehungsdirektoren
 Schweizerischer Städteverband
 Schweizerischer Gemeindeverband

5. **Kulturelle Organisationen**
Organisations culturelles
Organizzazioni culturali

Centre du droit de l'art Genève
 Cinémathèque Suisse
 Crafts Council Schweiz
 Domus Antiqua Helvetica
 Film Institut
 Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte
 Gesellschaft Schweizer Maler, Bildhauer und Architekten
 Gesellschaft Schweiz. Bildender Künstlerinnen
 ICOM Conseil International des Musées
 International Council on Monuments and Sites (ICOMOS)
 Kommission f. provinzialrömische Forschung in der Schweiz
 Nat. Informationsstelle für Kulturgüter-Erhaltung (NIKE)
 Oeuvre
 Schweizer Burgenverein
 Schweizer Heimatschutz
 Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Mittelalter-
 Archäologie
 Schweizerische Gesellschaft für Kulturgüterschutz
 Schweizerische Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte
 Schweizerische Gesellschaft für Volkskunde
 Schweizerische Numismatische Gesellschaft
 Schweizerische Vereinigung der Kunstsammler
 Schweizerischer Bund für Naturschutz
 Schweizerischer Kunstverein
 Schweizerischer Verband f. Konservierung u. Restaurierung
 Schweizerischer Werkbund
 Verband der Museen der Schweiz
 Vereinigung der Kunsthistoriker in der Schweiz
 Vereinigung Schweizerischer Archivare
 Vereinigung Schweizerischer Denkmalpfleger

6. **Organisationen für Entwicklungszusammenarbeit**
Organisations de coopération au développement
Organizzazioni per la cooperazione e l'aiuto allo sviluppo

Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/Brot für Alle
 Helvetas/Caritas, Giessereiweg 9, 3007 Bern
 Brot für Alle, Schweiz. Geschäftsstelle, Basel
 Caritas-Schweiz, Löwenstr. 3, Luzern
 Centrale sanitaire Suisse (CSS), Zürich
 Christlicher Friedensdienst (CFD), Bern
 Die Erklärung von Bern (EvB), Zürich
 Erklärung von Bern, Zürich
 Fastenopfer der Schweizer Katholiken, Luzern
 HEKS, Hilfswerk der evangelischen Kirchen, Zürich
 HELVETAS, Zürich
 INCOMINDIOS SCHWEIZ, Basel
 Schweiz. Arbeiterhilfswerk (SAH), Zürich
 Schweiz. kath. Missionsrat, Freiburg
 Swissaid, Bern

7. Kirchliche Organisationen
Organisations religieuses
Organizzazioni confessionali

Christkatholische Kirche der Schweiz
Schweizer Bischofskonferenz
Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund

8. Weitere interessierte Kreise
Autres organisations intéressées
Altre organizzazioni interessate

Association suisse pour les droits de la femme
AUF:Arbeitsgemeinschaft der unverheirateten Frauen
Bund Schweizer Frauenorganisationen
Bund Schweizerischer Israelitischer Frauenvereine
Demokratische Juristen Schweiz
Direktorenkonferenz der Schweizer Schulen für Gestaltung
Evangelischer Frauenbund Schweiz
Fédération des Employés
Gemeinnütziger Frauenbund
Katholischer Frauenbund
OFRA
Stiftung Pro Helvetia
Schweizerischer Juristenverein
Verband der Landfrauen



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR
DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO

3003 Bern,

Handel und Verkehr mit Kulturgütern und die Schweiz

Wir unterbreiten Ihnen in der Beilage einen Bericht zum internationalen Kulturgütertransfer und der Probleme, die sich dabei für unser Land ergeben. Gestützt darauf schlagen wir Ihnen eine neue Gesetzgebungskompetenz des Bundes für diesen Bereich vor und unterbreiten Ihnen die Frage einer Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970 zur Stellungnahme.

In den letzten Jahrzehnten hat der internationale Verkehr mit Kulturgütern aller Art an Menge und Bedeutung markant zugenommen. Die Schweiz nimmt dabei wegen den freizügigen Rahmenbedingungen als Kunsthandelsplatz eine wichtige Stellung ein. Diese liberalen Rahmenbedingungen unseres Landes werden leider immer wieder für die Abwicklung zweifelhafter Transaktionen und illegaler Geschäfte missbraucht und der Name der Schweiz taucht bei vielen spektakulären Fällen und Gerichtsverfahren in einem ungünstigen Licht auf. Als problematisch erweist sich dabei vor allem der internationale Transfer ausländischer Kulturgüter aus dem Herkunftsland durch die Schweiz in das Bestimmungsland. Die für den Schutz der Kulturgüter zuständigen Kantone können wegen des internationalen, grenzüberschreitenden Charakters ihre Rolle nicht genügend wirksam wahrnehmen. Der Bundesrat hat deshalb in der Legislaturplanung 1991 - 1995 angekündigt:

- a. die Einführung einer Verfassungsgrundlage für die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiete des Kulturgütertransfers
- und
- b. die Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970 zu prüfen.

Wir legen Ihnen heute einen Entwurf für eine Ergänzung des Natur- und Heimatschutzartikels der Bundesverfassung (Art. 24^{sexies}) durch einen neuen Absatz 3^{bis} vor und begründen die Absicht, die UNESCO-Konvention 1970 zu ratifizieren. Das Ausführungsgesetz zur Konvention soll auf den neuen Verfassungsartikel abgestimmt werden und es sollen dabei ausserdem die Ergebnisse der Arbeiten des Internationalen Instituts für die Vereinheitlichung des Privatrechts (UNIDROIT) in Rom vorliegen. Diese Arbeiten zielen darauf ab, einen international anerkannten Rückgabeanspruch im zivilen Recht in einem einheitlichen Verfahren zu verankern. Ausserdem werden bis dann auch Erfahrungen mit der Richtlinie "Rückgabe" und der Verordnung "Kulturgüterexport" der EG und deren Auswirkungen auf die Schweiz vorliegen.

Das vorgeschlagene Vorgehen soll **das freie Sammeln und den Kunsthandel in der Schweiz weder beeinträchtigen noch reglementieren**. Dem privaten Sammeln und dem Handel mit Kulturgegenständen kommen grosse Verdienste und wichtige Funktionen beim Erwerben, Zusammenführen und Erhalten wichtiger Kunstwerke und Objekte zu. **Die Massnahmen müssen sich deshalb auf die Bekämpfung der Missbräuche im internationalen Kulturgütertransfer richten**. Die Möglichkeit zur freien Ein- und Ausfuhr von Gegenständen und Sammlungen muss möglichst unbeschränkt gewahrt werden und offen bleiben.

Die innerschweizerische Kompetenzverteilung und die staatsrechtliche Funktion auf dem Gebiete des Schutzes und des Erhalts von Kulturgütern zwischen Bund und Kantonen wird durch den vorliegenden Verfassungsentwurf nicht verändert. Es geht um die Erfassung der grenzüberschreitenden, internationalen Phänomene.

Wir laden Sie ein, speziell zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Was sind Ihre praktischen Erfahrungen und wie beurteilen Sie die Verhältnisse auf dem Gebiete des internationalen Kulturgütertransfers und die diesbezügliche Rolle der Schweiz?
2. Wie beurteilen Sie grundsätzlich die Schaffung einer Bundeskompetenz zur Gesetzgebung im Bereich der Ein- und Ausfuhr sowie der Rückgabe von Kulturgütern?
3. Wie beurteilen Sie die vorgeschlagene Ergänzung von Art. 24^{sexies} BV mit einem neuen Absatz 3^{bis} und zu was für Bemerkungen gibt sie Ihnen Anlass?

4. Wie stellen Sie sich zur Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970?
5. Zu welchen Bemerkungen gibt Ihnen das vorgeschlagene Vorgehen Anlass, ein Einführungsgesetz zur UNESCO-Konvention 1970 erst später nach der Schaffung einer Verfassungskompetenz sowie nach dem Abschluss der UNIDROIT-Arbeiten (zivilrechtlicher Rückgabe-Anspruch) und nach Vorliegen der Erfahrungen mit den EG-Regelungen zu erarbeiten und zu erlassen?
6. Haben Sie weitere Bemerkungen zu dieser Vorlage insgesamt oder zu einzelnen Punkten?

Wir bitten Sie, uns Ihre Stellungnahme bis spätestens

31. Dezember 1993

einzureichen. Für Ihre Bemühungen und Ihre wertvolle Mitarbeit danken wir Ihnen bestens.

Mit freundlichen Grüßen

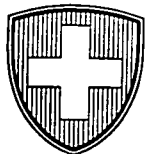
EIDG. DEPARTEMENT
DES INNERN

Ruth Dreifuss

Beilage:

- Handel und Verkehr mit Kulturgütern: Bericht für eine Vernehmlassung über die Ergänzung der Bundesverfassung mit einer Bundeskompetenz für die Gesetzgebung über die Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern sowie über die Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970 vom August 1993
- Verzeichnis der Vernehmlassungsadressaten

Zusätzliche Exemplare (deutsch, französisch und italienisch) können bei der EDMZ, 3000 Bern, Tel. 031/61 39 66 (ab 25.9.93: 031/322 39 66), bestellt werden.



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR
DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO

3003 Berne,

**Commerce, importation et exportation de biens culturels
en Suisse**

Nous vous remettons ci-joint un rapport sur le commerce international des biens culturels et sur les problèmes qui en résultent pour notre pays. Sur la base de ce rapport, nous vous proposons d'une part d'habiliter la Confédération à légiférer en la matière, et d'autre part de ratifier la Convention de l'UNESCO de 1970. Veuillez nous faire part de votre avis sur ce double projet.

Au cours des dernières décennies, le commerce international des biens culturels de toute nature s'est considérablement développé tant en quantité qu'en importance. Ce marché s'est notamment développé fortement dans notre pays à la faveur des conditions libérales qui y règnent. Or ces conditions libérales sont de plus en plus souvent utilisées pour des transactions douteuses ou illégales, de sorte que la Suisse a été à maintes reprises montrée du doigt dans le cadre d'affaires et de procédures judiciaires retentissantes. Ce qui fait surtout problème, c'est le transit sur notre territoire de biens culturels étrangers. Les cantons, qui sont compétents en matière de protection des biens culturels, ne peuvent agir avec suffisamment d'efficacité dans cette matière, en raison de ses implications internationales et transfrontières. C'est pourquoi le Conseil fédéral a annoncé dans son programme de la législature 1991-1995 son intention d'étudier:

- a. la création d'une base constitutionnelle habilitant la Confédération à légiférer dans le domaine de l'importation et de l'exportation des biens culturels

et

- b. la ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970.

Nous vous soumettons aujourd'hui un projet visant à insérer une nouvelle disposition dans l'article relatif à la protection de la nature et du paysage de la constitution fédérale (art. 24^{sexies}, al. 3^{bis}) et vous faisons part, en la motivant, de notre intention de ratifier la Convention de l'UNESCO de 1970. Il convient selon nous de fonder la future loi d'exécution de cette Convention sur la nouvelle disposition constitutionnelle que nous nous proposons de créer et d'attendre, avant de l'édicter, les résultats des travaux de l'Institut international pour l'unification du droit privé (UNIDROIT) à Rome. Les travaux d'UNIDROIT visent à ancrer dans le droit civil, et à faire reconnaître au plan international, un droit et une procédure uniforme en matière de restitution des biens culturels acquis illicitement. Il sera utile également de connaître, avant de légiférer, les répercussions sur la Suisse d'une directive et d'un règlement de la CE portant respectivement sur la restitution et sur l'exportation des biens culturels.

Notre projet ne tend ni à restreindre ni à réglementer en Suisse la liberté de collectionner les oeuvres d'art et d'en pratiquer le commerce. Les collections privées et le commerce de l'art jouent un rôle important et utile en matière d'acquisition, de regroupement et de conservation des oeuvres. Les mesures que nous envisageons de prendre ne visent qu'à combattre les pratiques illicites dans le transfert international des biens culturels. La liberté d'importer et d'exporter des objets et des collections doit autant que possible rester garantie et ne souffrir aucune restriction.

Notre projet constitutionnel ne changera rien à la répartition des compétences à l'intérieur de la Suisse et aux fonctions respectives de la Confédération et des cantons en matière de protection et de conservation des biens culturels. Il s'agit uniquement de faire face à un problème qui se pose au plan international.

Nous vous invitons à exprimer votre avis en répondant en particulier aux questions suivantes:

1. Comment appréciez-vous la situation dans le domaine des transferts internationaux de biens culturels? Quelles expériences pratiques avez-vous faites dans ce domaine? Comment jugez-vous en particulier le rôle de la Suisse?
2. Est-il selon vous opportun de donner à la Confédération compétence pour légiférer en matière d'importation, d'exportation et de restitution de biens culturels?
3. Quelles remarques avez-vous à formuler sur notre projet d'insérer un nouvel alinéa dans l'article 24^{sexies} cst. féd.?

4. Quel est votre avis sur la ratification par la Suisse de la Convention de l'UNESCO de 1970?
5. Que pensez-vous de notre intention d'attendre, avant de légiférer, l'existence d'une compétence constitutionnelle, la conclusion des travaux d'UNIDROIT (introduction dans le droit civil d'un droit à la restitution de biens culturels) ainsi que les résultats concrets des réglementations adoptées par la CE?
6. Avez-vous d'autres remarques à formuler sur ces projets ou sur certains points en particuliers?

Nous vous prions de bien vouloir nous remettre votre prise de position d'ici au

31 décembre 1993.

au plus tard.

En vous remerciant de votre diligence et de votre précieuse collaboration, nous prions prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

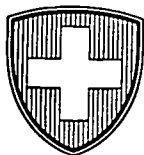
DEPARTEMENT FEDERAL
DE L'INTERIEUR

Ruth Dreifuss

Annexes:

- Commerce, importation et exportation de biens culturels. Rapport sur la création d'une disposition constitutionnelle (art. 24sexies, al. 3bis) habilitant la Confédération à légiférer en matière d'importation et d'exportation de biens culturels, et sur la ratification de la convention de l'UNESCO de 1970 (août 1993).
- Liste des destinataires de la procédure de consultation

D'autres exemplaires (en allemand et en français) peuvent être demandés à l'OCFIM, 3000 Berne, 031/61 39 66 (à partir du 1.9.93: 031/...39 66).



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR
DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO

3003 Berna,

Commercio e traffico di beni culturali in Svizzera

In allegato Vi inviamo un rapporto sul commercio internazionale di beni culturali e sui problemi che esso comporta per il nostro paese. Sulla base di tale rapporto, Vi proponiamo, da una parte la creazione di una nuova competenza federale per legiferare in questo campo, dall'altra la ratifica della Convenzione dell'UNESCO del 1970, pregandoVi di prendere posizione al riguardo.

Nel corso degli ultimi decenni, il commercio internazionale di beni culturali di ogni tipo ha assunto dimensioni ed importanza sempre maggiori. Tale mercato ha trovato un terreno particolarmente fertile in Svizzera, dove la legislazione in materia è alquanto liberale. Purtroppo, sempre più spesso tale situazione viene sfruttata per effettuare transazioni sospette o illecite che compromettono la reputazione della Svizzera, che si vede coinvolta in numerosi casi giudiziari. Il problema principale è costituito dal transito di beni culturali sul nostro territorio. A causa del carattere internazionale di tale traffico, infatti, i cantoni, competenti in materia di protezione dei beni culturali, non possono intervenire con sufficiente efficienza. Per questo motivo, nel suo programma di legislatura 1991-1995, il Consiglio federale ha annunciato la sua intenzione di esaminare:

- a. la creazione di una base costituzionale che autorizzi la Confederazione a legiferare in materia di importazione ed esportazione di beni culturali
- b. la ratifica della Convenzione UNESCO 1970

Vi sottoponiamo oggi un progetto per l'introduzione di una nuova disposizione nell'articolo costituzionale sulla protezione della natura e del paesaggio (art. 24sexies, cpv. 3bis), motivando inoltre la nostra intenzione di ratificare la Convenzione UNESCO 1970. La legge d'applicazione relativa a tale Convenzione dovrebbe fondarsi sul nuovo articolo costituzionale e sui risultati dei lavori dell'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT), con sede a Roma. Obiettivo di tali lavori è quello di ancorare nel diritto civile a livello internazionale una procedura uniforme che garantisca il diritto dei paesi interessati alla restituzione di beni culturali loro illecitamente sottratti. Sarà quindi utile attendere i risultati di tali studi e valutare le conseguenze per la Svizzera delle direttive "Restituzione" e del regolamento "Esportazione di beni culturali" della CE.

Il nostro progetto non intende assolutamente ostacolare o regolamentare il commercio di opere d'arte o la libertà dei collezionisti. Le collezioni private e il commercio d'arte svolgono infatti un ruolo importante e utile nell'acquisizione, il raggruppamento e la conservazione delle opere. Le misure proposte intendono semplicemente combattere gli abusi in questo campo. La libertà d'importazione ed esportazione di oggetti e di collezioni deve, nel limite del possibile, essere garantita.

Il nostro progetto non modifica la ripartizione delle competenze e delle funzioni tra Confederazione e cantoni in materia di protezione e conservazione dei beni culturali. Si tratta semplicemente di affrontare un fenomeno di portata internazionale.

Vi invitiamo in particolare ad esprimerVi sui seguenti punti:

1. Come giudicate la situazione nel campo del trasferimento internazionale di beni culturali e il ruolo della Svizzera in questo campo? Quali sono le Vostre esperienze al riguardo?
2. Come giudicate la proposta di dare alla Confederazione la competenza di legiferare in materia di importazione, esportazione, nonché restituzione di beni culturali?
3. Come giudicate la proposta di introdurre un nuovo capoverso nell'art. 24sexies della Costituzione federale?
4. Cosa pensate della ratifica della Convenzione UNESCO 1970?

5. Avete delle riserve riguardo alla proposta di elaborare ed emanare la legge d'applicazione della Convenzione UNESCO 1970 solo al termine dei lavori dell'UNIDROIT (diritto alla restituzione) e dopo che sia stata creata una competenza costituzionale e quando ne sapremo di più sui risultati dell'applicazione della regolamentazione CE?
6. Avete commenti o considerazioni da fare riguardo al progetto nel suo insieme o ad alcuni punti specifici?

Vi preghiamo di inviarci la Vostra presa di posizione entro il

31 dicembre 1993

RingraziandoVi sentitamente per la preziosa collaborazione, Vi porgiamo i nostri più distinti saluti.

DIPARTIMENTO FEDERALE
DELL'INTERNO

Ruth Dreifuss

Allegati:

- Commercio e traffico di beni culturali: Rapporto sulla creazione di una disposizione costituzionale (art. 24sexies, cpv. 3bis) che autorizza la Confederazione a legiferare in materia di importazione e di esportazione di beni culturali, e sulla ratifica della convenzione UNESCO 1970 (agosto 1993).
- Elenco dei destinatari della procedura di consultazione

Altri esemplari (in tedesco, francese e italiano) possono essere ordinati presso l'UCFSM, 3000 Berna, Tel. 031/61 39 66 (dal 1.9.1993: 031/ ...39 66)

Pressemitteilung

September 1993

Handel und Verkehr mit Kulturgütern
Vorschlag für eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes;
(Neuer Absatz 3^{bis} in Art. 24^{sexies} BV)
Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970
Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens

Der Bundesrat schlägt vor, im Bereich der Ein- und Ausfuhr und beim internationalen Verkehr mit Kulturgütern eine neue Bundeskompetenz zu schaffen und die UNESCO-Konvention 1970 zu ratifizieren, um den Missbrauch der liberalen Ordnung unseres Landes zu unterbinden und die Schutzbemühungen der anderen Länder zu unterstützen. Ueber diese Vorschläge ist soeben eine Vernehmlassung eröffnet worden, deren Ziel es gleichzeitig ist, das Sammeln und den Handel mit Kunst und Kultur in der Schweiz möglichst frei zu belassen.

Der Bundesrat hat vom Entwurf für eine Ergänzung des Natur- und Heimatschutzartikels 24^{sexies} der Bundesverfassung durch einen neuen Absatz 3^{bis} sowie vom Vorschlag, die UNESCO-Konvention 1970*) zu ratifizieren samt dem zugehörigen erläuternden Bericht Kenntnis genommen und das Eidgenössische Departement des Innern ermächtigt, bei den Kantonen, den politischen Parteien und interessierten Organisationen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Damit folgt er einer Ankündigung in der Legislaturplanung 1991 - 1995. Seither hatten auch mehrere parlamentarische Vorstösse namentlich die Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970 gefordert.

Nach dem zweiten Weltkrieg und vor allem in den Sechziger- und Achtzigerjahren hat der internationale Verkehr mit Kulturgütern aller Art an Menge und Bedeutung markant zugenommen. Unser Land entwickelte sich dabei wegen der freien Ein- und Ausfuhr zu einem wichtigen Handelsplatz. Die liberalen Rahmenbedingungen unseres Landes werden jedoch immer wieder für die Abwicklung zweifelhafter Transaktionen und illegaler Geschäfte missbraucht und der Name der Schweiz taucht bei vielen spektakulären Fällen und Gerichtsverfahren in einem ungünstigen Licht auf. Dabei ist heute nicht die Abwanderung schweizerischer Kulturgüter das vordringliche Problem, wie der Bericht einer 1990 vom Bundesamt für Kultur eingesetzten Arbeitsgruppe ergeben hat. Vielmehr wirft die Durchfuhr und Vermittlung von Kunst- und Kulturgegenständen anderer Kulturen durch unser Land und die Verwendung der Zollfreilager zahlreiche Probleme auf. Aus dem Blickwinkel des Nord-Süd-Verhältnisses werden mehr und mehr Stimmen zur ethischen Komponente des Kulturgütertransfers und zur mangelnden Solidarität mit den wirtschaftlich schwach entwickelten Ländern, neuerdings auch des ehemaligen Ostblocks, laut.

*) UNESCO-Konvention 1970: Mit vollem Titel: Uebereinkommen über Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Uebereignung von Kulturgut vom 14.11.1970

Zwar stellt die Schweiz keinen rechtsleeren Raum dar. Die allgemeinen Gesetze wie das Strafgesetzbuch (Geldwaschartikel; 305^{bis} StGB) oder das Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG) entfalten bei deliktischen Handlungen (Raub, Diebstahl) ihre Wirkungen. Es fehlt indessen die Möglichkeit für andere Staaten, vor schweizerischen Gerichten einen Rückgabebanspruch für illegal ausgeführte Gegenstände geltend machen zu können.

Es wird deshalb zuhanden eines Vernehmlassungsverfahrens eine Ergänzung des Natur- und Heimatschutzartikels (24^{sexies} BV) durch einen neuen Absatz 3^{bis} vorgeschlagen. Die Ergänzung würde den Bund ermächtigen, über die Ein- und Ausfuhr sowie die Rückgabe von Kulturgütern zu legislieren. Die neue Verfassungsbestimmung ändert nichts an der heutigen Kompetenz- und Funktionsverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Kultur.

Zuhanden des Vernehmlassungsverfahrens wird ferner die Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970 vorgeschlagen. Sie ist nicht direkt anwendbar und bedarf zu ihrer Konkretisierung und Anwendung eines Einführungsgesetzes. Dieses soll - in Anlehnung an das Vorgehen der USA und Kanadas - eine schweizerische Lösung treffen, die sich einerseits an den von der EG gesetzten Standards, andererseits an den auf weltweiten Konsens stossenden Lösungen des Internationalen Instituts für Vereinheitlichung des Privatrechts in Rom (UNIDROIT) orientiert. Bekanntlich erarbeitet UNIDROIT eine privatrechtliche Lösung für den Anspruch auf Rückgabe, das Verfahren und die Entschädigung für Kulturgüter.

Als Zeichen der Solidarität und Bereitschaft zur internationalen Zusammenarbeit soll die Konvention so schnell als möglich ratifiziert werden.

Das Vernehmlassungsverfahren dauert bis zum 31. Dezember 1993.

Beilagen:

EIDG. DEPARTEMENT DES INNERN
Presse- und Informationsdienst

- Handel und Verkehr mit Kulturgütern: Texte und erläuternder Bericht zur Schaffung einer Bundeskompetenz für die Gesetzgebung über die Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern (Art. 24^{sexies} Abs. 3^{bis} BV) sowie den Vorschlag zur Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970 vom August 1993
- Begleitbrief an die Vernehmlassungsadressaten

Auskunft:

- Hans Rudolf Dörig, Stv. Direktor des Bundesamtes für Kultur
Tel. 031 / 61 92 86
- Urs Allemann, Leiter Rechtsdienst, Bundesamt für Kultur
Tel. 031 / 61 92 74

Communiqué de presse

septembre 1993

**Commerce, importation et exportation de biens culturels
Projet de disposition constitutionnelle (insertion d'un
nouvel alinéa 3bis dans l'article 24sexies cst. féd.)
Ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970
Ouverture d'une procédure de consultation**

Le Conseil fédéral propose de créer une nouvelle compétence fédérale en matière de transferts internationaux de biens culturels et de ratifier la Convention de l'UNESCO de 1970 pour mieux combattre les pratiques illicites qui troublent l'ordre libéral de notre pays et pour soutenir les autres pays dans leurs efforts de prévention de ces pratiques. Une procédure de consultation a été ouverte sur ce projet, qui veut préserver autant que possible la liberté de collectionner, d'importer et d'exporter objets d'art et biens culturels.

Le projet d'ajouter un nouvel alinéa à l'article 24sexies de la constitution fédérale (article sur la protection de la nature et du paysage) et de ratifier la Convention de l'UNESCO de 1970* a été soumis, avec un rapport explicatif, au Conseil fédéral, qui a autorisé le Département fédéral de l'intérieur à ouvrir auprès des cantons, des partis politiques et des organisations intéressées une procédure de consultation sur ces deux objets. Ce projet était annoncé dans le programme de la législature 1991-1995 du Conseil fédéral et fait suite à plusieurs interventions parlementaires demandant la ratification de la convention de l'UNESCO de 1970.

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, surtout dans les années soixante et quatre-vingt, le commerce international de biens culturels de toute nature s'est considérablement développé tant en quantité qu'en importance. Un marché important de biens culturels s'est notamment développé dans notre pays à la faveur de la liberté d'importation et d'exportation. Or notre ordre libéral est de plus en plus souvent utilisé pour des transactions douteuses ou illégales, et la Suisse a été à maintes reprises montrée du doigt dans le cadre d'affaires et de procédures judiciaires retentissantes. Comme l'indiquait en 1990 le rapport d'un groupe de travail institué par l'Office fédéral de la culture, le problème majeur n'est pas tant le départ vers l'étranger de biens culturels suisses que le transit sur notre territoire d'objets d'art provenant d'autres cultures et l'utilisation qui est faite des entrepôts douaniers. On parle de plus en plus, dans le contexte des rapports Nord-Sud, des problèmes éthiques que posent les transferts de biens culturels; de nombreuses voix s'élèvent pour condamner le manque de solidarité à l'égard des pays économiquement faibles, et plus récemment aussi à l'égard des pays de l'ex-bloc de l'Est.

* *Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels du 14 novembre 1970*

Il serait abusif de parler en Suisse de vide juridique en matière de commerce de biens culturels. Les pratiques délictueuses (pillages, vols) tombent tous le coup de nos lois générales, qu'il s'agisse du Code pénal (art. 305bis sur le blanchissage d'argent) ou de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP). Ce qui fait défaut, en revanche, c'est la possibilité pour les Etats étrangers de faire valoir devant nos tribunaux un droit à la restitution des objets exportés illicitement.

D'où la proposition de compléter l'article constitutionnel sur la protection de la nature et du paysage (art. 24sexies cst.) par un nouvel alinéa (al. 3bis) habilitant la Confédération à légiférer en matière d'importation, d'exportation et de restitution de biens culturels. Cette nouvelle disposition ne change rien à la répartition des tâches et des attributions entre la Confédération et les cantons en matière culturelle.

Le second volet du projet consiste à ratifier la Convention de l'UNESCO de 1970. Cette Convention n'est pas applicable telle quelle. Il faut, pour qu'elle le devienne, édicter une loi d'introduction. Il importera - à l'exemple de ce qui s'est fait aux Etats-Unis et au Canada - de donner à cette loi une forme qui soit adaptée à notre pays et qui tienne compte d'une part des normes adoptées par la CE et d'autre part des travaux de l'Institut international pour l'uniformisation du droit privé (UNIDROIT) à Rome, qui fait autorité au plan international. On sait en effet qu'UNIDROIT s'apprête à proposer une solution de droit privé prévoyant le droit à la restitution des biens culturels exportés illicitement ainsi qu'une procédure et un système d'indemnisation.

Il convient de ratifier le plus rapidement possible la Convention de l'UNESCO de 1970, afin de marquer notre solidarité et notre volonté de coopération internationale.

La procédure de consultation est ouverte jusqu'au 31 décembre 1993.

DEPARTEMENT FEDERAL DE L'INTERIEUR
Service de presse et d'information

Annexes:

- Commerce, importation et exportation de biens culturels. Textes et rapport explicatif sur la création d'une disposition constitutionnelle habilitant la Confédération à légiférer en matière d'importation et d'exportation de biens culturels (art. 24sexies, al. 3bis cst.), et sur la ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970 (août 1993).
- Circulaire aux destinataires de la consultation

Renseignements:

- Hans Rudolf Dörig, directeur suppléant de l'Office fédéral de la culture, tél. 031/61 92 86
- Urs Allemann, chef du service juridique de l'Office fédéral de la culture, tél. 031/61 92 74

Comunicato stampa

settembre 1993

Commercio e traffico di beni culturali
Proposta di disposizione costituzionale (nuovo capoverso 3^{bis} nell'art. 24^{sexies} della Cost.)
Ratifica della Convenzione UNESCO 1970
Apertura di una procedura di consultazione

Il Consiglio federale propone di creare una nuova competenza federale in materia di trasferimento internazionale di beni culturali e di ratificare la Convenzione UNESCO 1970 per combattere più efficacemente le pratiche illecite e appoggiare gli sforzi intrapresi dagli altri paesi in questa direzione. Su tale progetto, che garantisce, nella misura del possibile, la libertà di collezionare, importare ed esportare beni culturali, è stata aperta una procedura di consultazione.

Il progetto di aggiungere un capoverso 3bis all'articolo costituzionale 24sexies (sulla protezione della natura e del paesaggio) e la proposta di ratificare la Convenzione UNESCO 1970*) sono stati sottoposti, insieme ad un rapporto esplicativo, al Consiglio federale, il quale ha autorizzato il Dipartimento dell'interno ad aprire presso i cantoni, i partiti politici e le organizzazioni interessate una procedura di consultazione su questi due oggetti. Il progetto, annunciato nel programma di legislatura 1991-1995, è anche una risposta ai numerosi interventi parlamentari che richiedevano la ratifica della Convenzione UNESCO 1970.

Dopo la seconda guerra mondiale, e in particolare durante gli anni sessanta e ottanta, il commercio internazionale di beni culturali di tutti i tipi si è notevolmente sviluppato, assumendo sempre maggiore importanza. Tale mercato ha trovato un terreno particolarmente fertile in Svizzera, dove la legislazione in materia è alquanto liberale. Questa situazione, tuttavia, ha anche favorito i trasferimenti sospetti o illeciti, danneggiando notevolmente la reputazione della Svizzera, che si è vista coinvolta in numerosi casi giudiziari. Come sottolineato dal rapporto del 1990 di un gruppo di lavoro istituito dall'Ufficio federale della cultura, il problema maggiore non è costituito dall'esodo di beni culturali svizzeri verso altri paesi, bensì dal transito sul nostro territorio di oggetti d'arte provenienti da altre culture, e dall'uso di depositi franchi. Nel contesto dei rapporti Nord-Sud, inoltre, si parla sempre più spesso dei problemi etici legati al trasferimento di beni culturali; e sono numerose le voci che condannano la mancanza di solidarietà nei confronti dei paesi economicamente deboli e, più recentemente, anche nei confronti dei paesi dell'Est.

*) Convenzione UNESCO del 14 novembre 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali

Sarebbe comunque incorretto parlare in Svizzera di vuoto giuridico in materia di commercio di oggetti d'arte. Le pratiche illecite (depredazione, furto) sono infatti perseguite da leggi generali come il Codice penale (art. 305bis sul riciclaggio di denaro) o la legge federale sull'assistenza giuridica internazionale in materia penale. Ciò che manca è invece la possibilità per gli Stati esteri di far valere davanti ai nostri tribunali il diritto alla restituzione di oggetti loro illegalmente sottratti.

Per questo motivo proponiamo di completare l'articolo costituzionale sulla protezione della natura e del paesaggio (art. 24sexies Cost.) con un nuovo capoverso (cpv. 3bis) che autorizzi la Confederazione a legiferare in materia di importazione, esportazione e restituzione di beni culturali. Tale nuova disposizione non modifica l'attuale ripartizione dei compiti e delle competenze tra Confederazione e Cantoni in materia culturale.

Proponiamo inoltre di ratificare la Convenzione UNESCO 1970. Tale Convenzione non è direttamente applicabile ma necessita di una legge d'applicazione. Si tratta quindi di creare, sull'esempio degli Stati Uniti e del Canada, una legge adatta al nostro paese che tenga conto, da una parte delle norme adottate dalle CE, dall'altra dei lavori dell'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT) a Roma. Tale organizzazione sta lavorando ad un progetto per ancorare nel diritto privato il diritto alla restituzione e per definire una procedura e un sistema di indennizzo.

Quale segno di solidarietà e dimostrazione della nostra volontà di cooperare a livello internazionale, sarebbe opportuno ratificare la Convenzione al più presto.

La procedura di consultazione si concluderà il 31 dicembre 1993.

DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO
Servizio stampa e d'informazione

Allegati:

- Commercio e traffico di beni culturali: testi e rapporto esplicativo sulla creazione di una disposizione federale che autorizzi la Confederazione a legiferare in materia di importazione ed esportazione di beni culturali (art. 24sexies, cpv. 3bis Cost.), e sulla ratifica della Convenzione UNESCO 1970 (agosto 1993).
- Circolare ai destinatari della consultazione

Informazioni:

- Hans Rudolf Dörig, direttore supplente dell'Ufficio federale della cultura, tel. 031/61 92 86
- Urs Allemann, responsabile del servizio giuridico, Ufficio federale della cultura, tel. 031/61 92 74



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

31. Aug. 1993

Au Conseil fédéral

**Commerce, importation et exportation des biens culturels
 Projet de disposition constitutionnelle (art. 24^{sexies}, alinéa 3^{bis})
 Ratification de la Convention de l'Unesco de 1970**

Co-rapport

relatif à la proposition du DFI du 16 août 1993

Nous sommes d'accord avec la proposition du DFI, sous réserve de la modification suivante, qui se rapporte au paragraphe 3 du rapport explicatif :

"3. Les grandes lignes d'une future législation

La réglementation de la circulation des biens culturels en Suisse devra traiter notamment les points suivants:

- le commerce et les échanges internationaux de biens culturels;
- la lutte contre les abus en matière de transfert de biens culturels;
- le contrôle de l'exportation et de l'importation de biens culturels;
- les tâches des musées et des autres institutions similaires en matière de sauvegarde des biens les plus représentatifs du patrimoine culturel national;
- la restitution et le retour des biens culturels volés ou illicitement exportés."

Motifs:

La proposition du DFI tranche déjà plusieurs questions délicates devant être traitées par la future loi fédérale d'exécution de la nouvelle disposition constitutionnelle (art. 24^{sexies}, alinéa 3^{bis}). Nous ne pouvons pas nous rallier aux solutions proposées à cet égard par l'OFC. Certes, nous comprenons l'utilité, dans la perspective de la procédure de consultation externe, d'informer notamment les cantons, les musées et les autres institutions chargées de la protection des biens culturels et de leur donner l'opportunité de se prononcer sur l'objet et l'étendue de la future législation d'exécu-

tion. Nous sommes cependant de l'avis qu'il est prématuré, au stade actuel, de trancher les questions qui se posent en matière de trafic illicite des biens culturels et d'énumérer de manière péremptoire les mesures de protection à prendre. Il est par ailleurs inopportun de limiter, à ce stade, la liberté d'appréciation du Conseil fédéral, qui devrait être en mesure, le moment venu, de circonscrire le champ d'application de la future législation et de proposer les mesures de protection adéquates à la lumière de l'évolution de la situation en matière de circulation internationale des biens culturels. C'est pourquoi, nous proposons une nouvelle formulation du troisième paragraphe du rapport explicatif afin d'énumérer, à titre d'exemple, les points devant être réglés par la future législation, sans pour autant trancher prématurément les différentes questions qui se posent en l'espèce.

**DEPARTEMENT FEDERAL
DE JUSTICE ET POLICE**

A. Koll



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO

Bern, 31. August 1993

An den B u n d e s r a t

Handel und Verkehr mit Kulturgütern
 Vorschlag für eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes;
 Ergänzung von Artikel 24^{sexies} BV mit einem neuen Absatz 3^{bis}
 Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970
 Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens

Stellungnahme

zum Mitbericht des EJPD vom 31. August 1993

Wir sind mit der vom EJPD beantragten Aenderung nicht einverstanden und halten an unserer vom BJ bereits in der Aemterkonsultation gutgeheissenen Fassung fest.

1. Konzept: Freier Austausch, aber Bekämpfung der Missbräuche

Wegen der freien Ordnung und der günstigen Rahmenbedingungen ist die Schweiz der Sitz vieler wertvoller Kunstsammlungen sowie ein internationaler Kunsthandelsplatz geworden. Andererseits wird dieser Rahmen oft und gravierend missbraucht.

Die Vernehmlassungsvorlage zielt deshalb darauf ab, das Sammeln und den Handel mit Kunst in der Schweiz möglichst frei zu belassen, andererseits aber die Missbräuche zu bekämpfen. Dabei stehen nicht die ohnehin unpraktikablen und nur schwer durchsetzbaren Grenzkontrollen bei der Ein- und Ausfuhr im Vordergrund. Es soll vielmehr ein Klagerecht geschaffen werden, damit von Schweizer Gerichten Ansprüche auf gestohlene oder illegal ausgeführte Kulturgüter überprüft werden können.

Da schon vor der Vernehmlassungseröffnung viele Behauptungen und unwahre Angaben über den Inhalt einer künftigen schweizerischen Regelung ausgestreut wurden, ist wichtig, die grossen - und vor allem beabsichtigten liberalen - Linien einer möglichen künftigen rechtlichen Ordnung zu skizzieren. Vor allem müssen die zahlreichen in der Schweiz ansässigen, ausländischen Sammler versichert werden, dass sie legal erworbene Gegenstände jederzeit ausführen können.

2. Der neue Vorschlag des EJPD

Das EJPD schlägt nun statt der Darstellung von Grundzügen eine Art Inhaltsverzeichnis eines künftigen Gesetzes vor. In diesem entfallen einerseits die Nuancierungen und Grundlinien, andererseits fehlen die politischen Signale an Sammler und Händler.

Das EJPD möchte die Entscheidungsfreiheit des Bundesrates in Bezug auf ein künftiges Kunsthandelsgesetz nicht einschränken und keine verfrühten Aussagen über dessen Instrumente machen. Diese Absicht ist jedoch in seiner Inhaltsskizze nicht spürbar. Im Gegenteil werden mit Begriffen wie "Ein- und Ausfuhrkontrolle", "Rolle der Museen beim Schutz des schweizerischen Patrimoniums" oder "Regelung des Handels und des internationalen Austausches von Kulturgütern" sensible Bereiche der künftigen Ordnung in einer Weise angetönt, die Sammler und Händler alarmieren wird.

Kontrollen z.B. dürften nur ultima ratio sein, ohne jetzt schon im Vordergrund zu stehen. Der internationale Austausch soll nicht reglementiert, sondern im Gegenteil möglichst gefördert werden. Unsere Vorlage droht daher zum Vorneherein beim wichtigsten Kreis von Betroffenen missverstanden und abgelehnt zu werden. Wird der Text des 3. Abschnittes nach dem Antrag des EJPD abgefasst, müssen wir uns überlegen, ob die Vernehmlassung überhaupt begonnen werden soll. Diese entscheidenden Fragen hatten wir jedoch mit dem BJ schon vor zwei Monaten eingehend und kompromissbereit erörtert.

EIGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN

R) —/—

Ruth Dreifuss