

# Artikel 8 RRR – Kulturgutschutz

## Artikel 8 RRR

- (1) Die Unterzeichnung der Washingtoner Prinzipien durch einen Staat beinhaltet dessen Zusage, Regelungen zum Kulturgutschutz insoweit zu beseitigen, als sie einer Restitution entgegenstehen.
- (2) Regelungen zum Kulturgutschutz sind solche, die zum Schutz des eigenen nationalen Kulturerbes vor Abwanderung ins Ausland die Ausfuhr von Kulturgütern oder die Verfügung über ein Kulturgut verbieten oder beschränken.

## A. Kommentar

- 1 Alle hier untersuchten Jurisdiktionen enthalten Regelungen zum Schutz des eigenen nationalen Kulturerbes vor Abwanderung beweglicher Kulturgüter ins Ausland,<sup>1</sup> insbesondere Exportverbote und -beschränkungen,<sup>2</sup> aber auch zum Teil zusätzlich kulturgutschutzrechtlich motivierte Verfügungsbeschränkungen öffentlich-rechtlich verfasster Träger.

### I. Überwindung von Exportverboten geboten

- 2 Es liegt auf der Hand, dass ein Exportverbot den Vollzug einer gerechten und fairen Lösung in Gestalt einer Restitution an einen Anspruchsteller mit Sitz im Ausland verhindert und damit unmittelbar mit dem Gerechtigkeitsanliegen der Washingtoner Prinzipien kollidiert. Setzt ein Staat sein eigenes Exportverbot zum Schutz des eigenen Kulturerbes gegen Abwanderung ins Ausland durch und verhindert er damit eine Restitution, verhält er sich im Verhältnis zu seiner Unterzeichnung der Washingtoner Prinzipien unmittelbar widersprüchlich. Denn es ist für jeden teilnehmenden Staat evident, dass erstens die Washingtoner Prinzipien nicht selten Kulturgüter betreffen werden, die unter den nationalen Kulturgutschutz fallen können, zweitens, dass gerechte und faire Lösungen vielfach Restitutionen beinhalten werden und drittens,

1 Grundsätzlich zum Abwanderungsschutz als ein zentrales Ziel des Kulturgutschutzes *Fechner*, in: von der Decken/Fechner/Weller, Kulturgutschutzgesetz, Teil B, Rz. 37 ff.; *Odendahl*, Kulturgüterschutz, S.306 ff.

2 Einzelheiten in den Länderberichten.

dass Verfolgung und Vertreibung im Holocaust viele Anspruchsteller ins Ausland geführt haben. Der Schutz des nationalen Kulturerbes gegenüber Abwanderung beweglicher Kulturgüter ins Ausland ist zudem eine Frage der politischen Präferenz gegenüber dem kollidierenden Ziel der Restitution, und der jeweilige Staat hat die Entscheidung über die Gewichtung dieser Ziele vollständig selbst in der Hand. Insoweit unterscheidet sich die Konstellation hier von derjenigen des Vermögensschutzes,<sup>3</sup> weil dort der Staat zwar für sein eigenes Vermögen vermögensschutzrechtliche Hindernisse überwinden kann, nicht aber unmittelbar solche zum Schutz von Drittvermögen. Deswegen muss hier, anders als dort,<sup>4</sup> uneingeschränkt gelten, dass die Unterzeichnung der Washingtoner Prinzipien durch einen Staat die Zusage beinhaltet, Regelungen zum Kulturgutschutz insoweit zu beseitigen, als sie einer Restitution entgegenstehen.<sup>5</sup> Der Verweis auf den Wortlaut der Präambel der Washingtoner Prinzipien, der anerkennt, dass »die Teilnehmerstaaten unterschiedliche Rechtssysteme haben und dass die Länder im Rahmen ihrer eigenen Rechtsvorschriften handeln«, kann angesichts der starken und eindeutigen Teleologie in dieser Frage daran nichts ändern. Dies muss umso mehr gelten, als (teilweise bereits zuvor bestehende)<sup>6</sup> kulturgutschutzrechtliche Regelungen zum Schutz gegen Abwanderung während der Zeit der NS-Herrschaft zum Vermögensentzug von flüchtenden Verfolgten instrumentalisiert wurden.<sup>7</sup> Selbst in der Nachkriegszeit wurden in Österreich kulturgutschutzrechtliche Regelungen derart systematisch gegen Restitutionen (»Rückstellungen«) instrumentalisiert, dass das österreichische Kunstrückgabegesetz von 1998 diese Konstellation als erste aufgreift,<sup>8</sup> um heute Restitutionen, die in der Nachkriegszeit dadurch verhindert bzw. eingeschränkt wurden, nachzuholen.<sup>9</sup>

## II. Stand im Ringen um die Überwindung von kulturgutschutzrechtlichen Ausfuhrverboten

Trotz der an sich eindeutigen Teleologie ist die Geschichte der kulturgutschutzrechtlichen Regelungen in der Restitution nationalsozialistischer Raubkunst in manchen der hier untersuchten Jurisdiktionen eine des langwierigen und mühsamen Ringens um ihre Überwindung. In Deutschland beispielsweise konnte erst mit dem Kulturgutschutzgesetz 2016 der Vorrang einer Restitution ins Ausland gesetzlich festgeschrieben werden.<sup>10</sup> Zuvor hatte die Rechtsprechung

3 Siehe hierzu Art. 7 RRR.

4 Siehe Art. 7 Abs. 2 RRR im Verhältnis zu Art. 7 Abs. 1 RRR.

5 So auch Parlamentarische Versammlung des Europarates, Looted Jewish cultural property, Resolution 1205 v. 04.11.1999, Art. 13.4: »It may be necessary to facilitate restitution by providing for legislative change with particular regard being paid to: waiving export controls«.

6 Auf der Grundlage von Art. 150 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung von 1919 wurde z. B. am 11.12.1919 die »Verordnung über die Ausfuhr von Kunstwerken« (auch »Kunstnotgesetz«, RGBl. S.1961), erlassen, dies auf der Grundlage des »Gesetzes über eine vereinfachte Form der Gesetzgebung für die Zwecke der Übergangswirtschaft« v. 17.04.1919, RGBl. S.394, hierzu z. B. *Fechner*, in: von der Decken/Fechner/Weller, Kulturgutschutzgesetz, Teil B, Rz. 18 ff.; vgl. ferner das österreichische »Bundesgesetz über das Verbot der Ausfuhr von Gegenständen von geschichtlicher, künstlerischer oder sonstiger kultureller Bedeutung« (»Ausfuhrverbotsgesetz«) von 1918, StGBI Nr. 90/1918, zu dessen Historie und Relevanz in der heutigen Restitutionspraxis eingehend *Dewey*, Die Empfehlungspraxis des österreichischen Kunstrückgabebeirats, S.93, 205 f.

7 So wurde beispielsweise das österreichische Ausfuhrverbotsgesetz von 1918 auch nach dem »Anschluss« im ehemals österreichischen Gebiet angewendet, um die Ausfuhr von Kulturgütern Verfolgter ins Exil zu verhindern, dazu *Dewey*, Die Empfehlungspraxis des österreichischen Kunstrückgabebeirats, S.93. Vgl. auch *Moll*, Ausfuhrverbote für NS-Raubkunst, S.137 f., 140. § 1 Abs. 1 Nr. 1 KRG.

8 Zu den Details *Dewey*, Die Empfehlungspraxis des österreichischen Kunstrückgabebeirats, S.93.

10 § 13 Abs. 2, § 23 Abs. 3 KGSG.

nach alter Gesetzeslage im Konfliktfall gegenteilig entschieden,<sup>11</sup> wobei solche Konfliktfälle konkret nur vereinzelt beobachtet werden konnten; dies wohl deswegen, weil der Abwanderungsschutz bis 2007 nur Objekte in privater Hand betraf und von der Eintragung in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes (der Länder) abhing und die Länder wiederum insgesamt insoweit eher zurückhaltend blieben.<sup>12</sup> Österreich hat in Reaktion auf seine unrühmliche Nachkriegsgeschichte in seinem Kunstrückgabegesetz von 1998 von Anfang an Klarheit darüber geschaffen, dass kulturgutschutzrechtliche Regelungen Restitutionen nicht im Wege stehen.<sup>13</sup> In den Niederlanden ist bis heute die eigentümliche Konstellation zu beobachten, dass nach früherer wie aktuell geltender Rechtslage theoretisch kulturgutschutzrechtliche Belange eine an sich gebotene Restitution verhindern könnten, dass dies aber, soweit ersichtlich, bisher nie konkret vorgekommen ist. Zuletzt hat sich die niederländische Restitutionskommission für diese Frage gänzlich unzuständig erklärt<sup>14</sup> und überlässt die Entscheidung nunmehr allein dem zuständigen Ministerium,<sup>15</sup> dem es insgesamt ihre Empfehlungen zu Gegenständen in staatlichen Sammlungen, einschließlich der NK-Sammlung, zur endgültigen Entscheidung zukommen lässt. Erst recht außerhalb des auf einen privatrechtlichen Vergleich zulaufenden Verfahrens (»binding opinion procedure«) vor der Kommission liegen Fragen nach kulturgutschutzrechtlichen Regelungen bei Gegenständen in nicht-staatlichen Sammlungen.<sup>16</sup> In Frankreich wiederum konvergiert bis zu einem gewissen Maße der Kulturgutschutz mit dem allgemeinen Vermögensschutz und operiert über teils komplexe Verfügungsbeschränkungen für die öffentliche Hand (»domaine public«), sucht dabei zugleich angestrengt nach Auswegen (bis hin zu Umgehungsstrategien) jenseits der umständlichen Aufhebung dieser Beschränkungen für den betreffenden Gegenstand durch parlamentarische Einzelfallgesetze.<sup>17</sup> Dort scheint die Gesetzeslage kurz vor einem generellen Umbruch zu stehen, mit angestoßen durch vermehrt auftretende Restitutionen von Gegenständen aus kolonialem Unrechtskontext.<sup>18</sup> Im Vereinigten Königreich ist – im Gegensatz zum starken Vermögensschutz<sup>19</sup> – der Kulturgutschutz gegen Abwanderung ins Ausland insgesamt weniger stark ausgeprägt, und zumindest heute ist sichergestellt, dass eine vom Spoliation Advisory Panel empfohlene Restitution nicht an kulturgutschutzrechtlichen Regelungen scheitert.<sup>20</sup> Kaum Konfliktpotential ist in der Schweiz zu beobachten.<sup>21</sup>

11 BVerwG, Urteil v. 24.11.2011, 7 C 12/10, BVerwGE 141, 196, Rz. 36.

12 Zur Entwicklung bis zum Inkrafttreten des Kulturgutschutzgesetzes 2016, siehe *Fechner*, in: von der Decken/Fechner/Weller, Kulturgutschutzgesetz, Teil B., Rz. 37 ff. Einzelheiten im Länderbericht zu Deutschland.

13 Einzelheiten im Länderbericht zu Österreich.

14 Erstmals [16] Bankettszene mit Musikern und Brettspielern, Dirck Franchoisz und Dirck van Delen; Niederländischer Staat (NK-Sammlung); Restitutiecommissie; Jacob Lierens; RC 1.169; 16. April 2019. Jüngst fortführend [1306] Die Hochzeit von Tobias und Sara, Pieter Coecke van Aelst; Rijksmuseum (Stadt Amsterdam); Arthur Feldmann; Restitutiecommissie, RC 1.176; 3. Juni 2022, Rz. 5.

15 Dieses hat sich bereits vor Jahren dahingehend erklärt, es wolle der Restitution im Konfliktfall Vorrang gewähren, Einzelheiten im Länderbericht zu den Niederlanden.

16 Einzelheiten im Länderbericht zu den Niederlanden.

17 Für der NS-Herrschaft zurechenbare Verluste erstmals Loi n 2022-218 du 21 février 2022 relative à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites, JORF v. 22.02.2022, Text Nr. 4. Das Gesetz ermöglichte die Restitution von Werken aus den Sammlungen Nora Stiasny, Armand Dorvilles, Georges Bernheim und David Cender.

18 Einzelheiten im Länderbericht zu Frankreich.

19 Siehe eingehend Art. 7 RRR, Länderbericht Vereinigtes Königreich.

20 Einzelheiten im Länderbericht zum Vereinigten Königreich.

21 Einzelheiten und Begründungsansätze im Länderbericht zur Schweiz.

### III. Akzeptable Exportverbote

Während Kritik an kulturgutschutzrechtlichen Regelungen berechtigt ist, soweit diese zum Ausschluss oder zur Behinderung gerechter und fairer Lösungen führen, ist Kritik verfehlt, wenn ein Gegenstand nach dem jeweiligen Verfahren des teilnehmenden Staates einer gerechten und fairen Lösung zugeführt wurde, diese Lösung aber den Verbleib des Gegenstands in der Hand des Anspruchsgegners beinhaltet, und sodann der Staat den betreffenden Gegenstand kulturgutschutzrechtlich als Bestandteil seines kulturellen Erbes unter Abwanderungsschutz stellt. Dies gilt selbstverständlich auch dann, wenn der Anspruchsteller zeitgleich vor den staatlichen Gerichten anderer Staaten einen Herausgabeanspruch nach dort geltendem Recht verfolgt. Die Unterschützstellung des Welfenschatzes durch Deutschland nach Abschluss des Verfahrens vor der Beratenden Kommission<sup>22</sup> ist also im Lichte der Washingtoner Prinzipien in keiner Weise zu beanstanden. Im Übrigen ist die Klage des Anspruchstellers zwischenzeitlich auch von den US-amerikanischen Gerichten (als unzulässig aufgrund der Immunität der beklagten Stiftung Preußischer Kulturbesitz gemäß dem Foreign Sovereign Immunities Act 1976) abgewiesen worden.<sup>23</sup>

### IV. Kulturgutschutzrechtliche Verfügungsbeschränkungen

Kulturgutschutzrechtliche Verfügungsbeschränkungen unterscheiden sich konzeptionell von denjenigen zum Vermögensschutz<sup>24</sup> dadurch, dass sie rechtspolitisch anders, nämlich eben kulturgutschutzrechtlich und nicht aus Gründen des allgemeinen Vermögensschutzes motiviert sind.<sup>25</sup> Allerdings können die konkreten Erscheinungsformen ineinander übergehen, so etwa in Frankreich, indem dort insgesamt mit breit angelegten Verfügungsbeschränkungen für die öffentliche Hand (»domaine public«) operiert wird.<sup>26</sup>

## B. Länderberichte

### I. Deutschland

#### 1. Überblick

Nach dem deutschen Kulturgutschutzgesetz 2016<sup>27</sup> ist die dauerhafte Ausfuhr von nationalem Kulturgut genehmigungspflichtig, § 23 Abs. 1 KGSG. Nationales Kulturgut ist nach § 6 KGSG Kulturgut, das (Nr. 1) in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes eingetragen ist, (Nr. 2)

22 [28] 42 Einzelstücke aus dem »Welfenschatz«; Stiftung Preußischer Kulturbesitz; Beratende Kommission; Arthur Goldschmidt, Julius Falk Goldschmidt, Isaak Rosenbaum, Saemy Rosenberg und Zacharias Maximilian Hackenbroch; 20. März 2014.

23 *Alan Philipp v. Stiftung Preussischer Kulturbesitz*, No. 22-7126 (D.C. Cir. 2023).

24 Zu diesen siehe Art. 7 RRR.

25 Vgl. etwa Art. 4.18 des niederländischen Kulturgutschutzgesetzes 2016, hierzu Einzelheiten im Länderbericht zu den Niederlanden.

26 Einzelheiten im Länderbericht zu Frankreich.

27 Gesetz zum Schutz von Kulturgut v. 31.06.2016, BGBl. I, S.1914, in Kraft getreten gem. Art. 10 Satz 1 am 06.08.2016, zuletzt durch Art. 40 des Gesetzes v. 20.11.2019 (BGBl. I, S.1626) geändert (»Kulturgutschutzgesetz« bzw. »Kulturgutschutzgesetz 2016«).