

Ein Parlamentsgesetz zur Restitution von NS-Raubkunst aus staatlichen Sammlungen in Frankreich

Die Fallstricke des französischen Kulturgutschutzrechts

Johannes von Lintig*

Am 15. Februar 2022 hat das französische Parlament ein Gesetz verabschiedet, das die Restitution von insgesamt 15 Einzelwerken aus den öffentlichen Sammlungen des französischen Zentralstaates und der Gemeinde Sannois vorsieht. Die Werke gehörten ursprünglich Verfolgungsopfern, die diese im Kontext der NS-Herrschaft in Europa verloren haben. Der Rückgriff auf das Parlament als Akteur dieser Restitution mag gerade im internationalen Vergleich erstaunen, da Restititionen meist nach Verhandlungen zwischen Halteinstitutionen und Antragstellern oder nach einer entsprechenden Empfehlung durch eine staatliche Kommission erfolgen. Gleichwohl ist dieses Vorgehen weniger einem Bedürfnis nach mehr Transparenz und Öffentlichkeit als vielmehr den rechtlichen Zwängen des französischen Vermögens- und Kulturgutschutzrechts geschuldet, welches Restititionen aus staatlichen Sammlungen bislang faktisch ausschließt. Der Umweg über den parlamentarischen Gesetzgeber ist in den allermeisten Fällen unvermeidlich und zwar auch dann, wenn das Werk einen eindeutigen historischen Unrechtsbezug aufweist. Im Zuge dieses Gesetzgebungsverfahrens wurden nunmehr auch Forderungen nach einer Reform laut. In ihrer Anhörung vor der Nationalversammlung stellte die Kulturministerin Bachelot schließlich eine Gesetzesreform für die kommende Legislaturperiode in Aussicht, die Restititionen von Raubkunst auf Grundlage eines Rahmengesetzes ermöglichen soll. Der folgende Beitrag geht überblicksartig auf die aktuelle Rechtslage ein und stellt mögliche Ansätze für eine Gesetzesreform vor.

I. Rechtliche Ausgangslage: Das Prinzip der Unveräußerlichkeit der Güter der öffentlichen Domäne

■ Das aktuelle Gesetz Nr. 2022-218 vom 21. Februar 2022 geht auf eine Gesetzesvorlage der Regierung (*projet de loi*) vom 3. November 2021 zurück.¹ Die Vorlage wurde im Gesetzgebungsverfahren nur geringfügig verändert und durch beide Kammern des Parlaments in einem beschleunigten Verfahren (*procédure accélérée*) beschlossen. Alle Beteiligten erkannten die besondere historische Tragweite dieses Gesetzes, die im Verfahren namentlich durch die Kulturministerin Bachelot in ihrer Rede vor der Nationalversammlung am 25. Januar 2022 betont wurde:

„Ce projet de loi, je le crois, peut être qualifié d'historique, car c'est la première fois depuis l'après-guerre qu'un gouvernement engage une démarche permettant la restitution d'œuvres des collections publiques – nationales ou territoriales – spoliées pendant la seconde guerre mondiale ou acquises dans des conditions troubles pendant l'Occupation, en raison des persécutions antisémites.“²

In der Tat stellt das Gesetz einen bislang einmaligen historischen Vorgang dar: Zum ersten Mal in der Geschichte der fünften Republik kommt es zur Restitution NS-verfolgungsbedingt entzogener Gemälde aus staatlichen Museen auf Grundlage eines Parlamentsgesetzes. Wie kommt es gleichwohl dazu, dass es in derartigen Fällen einer Intervention des Parlaments bedarf? Auf welcher Grundlage waren in der Vergangenheit Restititionen möglich?

* Johannes von Lintig, Diplombjurist, Maître en droit (Paris X) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprojekt „Restatement of Restitution Rules“ unter der Leitung von Prof. Dr. Matthias Weller, Alfried Krupp von Bohlen und Halbach-Professur für Bürgerliches Recht, Kunst- und Kulturgutschutzrecht, Universität Bonn. Begleitend promoviert er bei diesem zur Restitutionspraxis in Frankreich.

1 *Projet de loi n° 4632 relatif à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites, enregistré le 3 novembre 2021.*

2 Dieses Gesetzesvorhaben kann, so glaube ich, als historisch bezeichnet werden, denn zum ersten Mal seit Kriegsende ergreift eine Regierung Schritte, um die Restitution von Werken aus den – nationalen oder regionalen – öffentlichen Sammlungen zu ermöglichen, die während des Zweiten Weltkrieges infolge antisemitischer Verfolgungsmaßnahmen geraubt oder unter beunruhigenden Bedingungen in der Besatzungszeit erworben wurden (Übersetzung d. Verf.). Rede der Kulturministerin Bachelot, Assemblée nationale, Sitzung vom 25.1.2022, Amtsblatt vom 26.1.2022, S. 1104.

Bereits in der Nachkriegszeit konnte eine erhebliche Zahl aus Frankreich verbrachter und nach dem Krieg restituerter Kulturgüter an ihre rechtmäßigen Eigentümer zurückgegeben werden. Ein Restbestand von etwa 2000 Kunstobjekten befindet sich bis heute in staatlicher Verwahrung in Erwartung ihrer Restitutionen an die rechtmäßigen Eigentümer. Gemeinhin ist dieser französische CCP-Restbestand heute unter der vereinfachten Bezeichnung „MNR“ (*musées nationaux récupération*) bekannt. Nach der Rechtsprechung des *Conseil d'État* steht dieser Sonderbestand nicht im Eigentum des französischen Staates. Die Nationalmuseen (*musées nationaux*) verwahren die Werke vielmehr auf Grundlage einer öffentlichen Verwahrung zwecks Restitution an ihre rechtmäßigen Eigentümer.³ Eine Restitution dieser Werke ist daher ohne größere Formalitäten durch Erlass des Außenministers möglich.⁴

Anders verhält es sich für Werke, die Teil der regulären Sammlungen des Zentralstaates oder sonstiger Gebietskörperschaften (sog. *collectivités territoriales*) sind, an denen der Staat Eigentum beansprucht. Kulturgüter im öffentlichen Eigentum sind Bestandteil der sogenannten öffentlichen Domäne (*domaine public*), sofern an ihnen ein besonderes öffentliches Interesse besteht.⁵ Bei Sammlungsgut in staatlichen Museen wird ein solches Interesse gesetzlich vermutet.⁶ Bei Kulturgütern in den Sammlungen der staatlichen *musées de France*⁷ folgt die Zugehörigkeit zur öffentlichen Domäne – unabhängig von einem öffentlichen Interesse – aus der Spezialvorschrift des Art. L.451-5 Abs. 1 *Code du patrimoine*.⁸ Im Unterschied zur privaten Domäne (*domaine privé*) unterliegen Güter der öffentlichen Domäne einem rigiden Schutzregime, das sie einer Disposition durch die Verwaltung weitestgehend entzieht. Sie sind unveräußerlich (*principe d'inaliénabilité du domaine public*). Ein Eigentumserwerb ist weder derivativ noch originär – etwa

durch gutgläubigen Erwerb (Art. 2276 Abs. 1 *Code civil*) oder Ersetzung – möglich (*principe d'imprescriptibilité*).⁹ Sie sind zudem unpfändbar (*principe d'insaisissabilité*).¹⁰ Güter der öffentlichen Domäne können folglich als *res extra commercium* eingeordnet werden. Ihre Veräußerung und damit auch ihre Restitution sind erst nach vorheriger Aussonderung (*déclassement*) in einem speziellen Verwaltungsverfahren möglich.¹¹ Gemäß Art. R.115-1 *Code du patrimoine* ist diese nur zulässig, sofern ein öffentliches Interesse an dem betreffenden Kulturgut nicht länger besteht.¹² Einen Interessenfortfall in diesem Sinne wird man nur äußerst selten bejahen können, zumal die Existenz eines öffentlichen Interesses bei Kulturgütern in gewissem Sinne schon begriffsimmanent ist.¹³ Ein Interessenfortfall kann nach französischem Recht nicht schon aufgrund einer belasteten Objekthistorie angenommen werden. Paradoxerweise wird man gerade in Fällen extremen Unrechts ein gesteigertes Forschungs- und Erkenntnisinteresse bejahen müssen.

Dieser rigide Schutzstatus begründete in der Vergangenheit bei NS-Raubkunst, aber auch bei Objekten aus kolonialen Unrechtskontexten ein nahezu unüberwindbares Restitutionshindernis. Lange Zeit versuchte man diesem Problem mit Pragmatismus zu begegnen, ohne den Grundsatz der Unveräußerlichkeit gänzlich infrage zu stellen. Im Falle der Entziehung des Gemäldes *L'homme à la guitare* von Georges Braques gewährte der französische Staat nach Vermittlung durch die CIVS¹⁴ den Erben nach Alphonse Kann eine Entschädigung in Höhe des heutigen Marktwertes anstelle einer Restitution. Ebenso wurde im Fall der Sammlung Friedrich Unger verfahren.¹⁵ In einigen Fällen bediente man sich eines juristischen Kunstgriffs: Die Werke wurden aus dem staatlichen Verzeichnis gestrichen und nachträglich in das Verzeichnis der MNR-Bestände aufgenommen.

3 Grundlegend *Conseil d'État*, 10. & 9. sous-sect., 27.3.2009, Nr. 283240, Rec. S. 104, *Mme Ranely Vergé Dupré et autres; Assemblée*, 30.7.2014, Nr. 349789, Rec. S. 247, *Mmes Kodric et Heer*.

4 Die Einrichtung dieses Sonderbestandes geht auf das Dekret Nr. 49-1344 vom 30.9.1949 (Amtsblatt vom 2.10.1949, S. 9815) zurück.

5 Art. L.2112-1 *Code général de la propriété des personnes publiques: Sans préjudice des dispositions applicables en matière de protection des biens culturels, font partie du domaine public mobilier de la personne publique propriétaire les biens présentant un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique [...]*.

6 Art. L.2112-1 Ziff. 8 *Code général de la propriété des personnes publiques*.

7 Aktuell existieren 1219 Museen dieses Typus. Es handelt sich nicht um eine staatliche Verwaltungseinheit, sondern um eine rechtlich geschützte Bezeichnung bestimmter musealer Sammlungen in Trägerschaft des Zentralstaates, sonstiger öffentlicher Gebietskörperschaften oder auch gemeinnütziger Privatpersonen. Die Bezeichnung wurde durch Gesetz Nr. 2002-5 vom 4.1.2002 eingeführt. Die Bezeichnung wird auf Antrag durch eine staatliche Behörde verliehen und geht mit bestimmten gesetzlichen Vorgaben und Verpflichtungen einher (insb. der Pflicht zur Verfolgung eines ambitionierten Bildungsprogramm und Forschungsauftrags). In der Regel handelt es sich um größere Museen mit bedeutenden Sammlungen.

8 *Les biens constituant les collections des musées de France appartenant à une personne publique font partie de leur domaine public et sont, à ce titre, inaliénables*.

9 Art. L.3111-1 Abs. 1 *Code général de la propriété des personnes publiques*.

10 Art. L.2311-1 *Code général de la propriété des personnes publiques*.

11 Grundsätzlich ist die zuständige zentralstaatliche Aufsichtsbehörde, bei musealen Sammlungen dezentraler Museen der Kulturminister zu hören. Bei Sammlungsgut in den *musées de France* bedarf die Aussonderung zusätzlich einer positiven Empfehlung des *Haut conseil des musées de France*. Bis Dezember 2020 war in allen Fällen eine Anhörung der *Commission scientifique nationale des collections* (CSNC) erforderlich.

12 *Un bien culturel appartenant au domaine public en application de l'article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques ne peut être déclassé du domaine public que lorsqu'il a perdu son intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique*.

13 Siehe etwa die Definition des Begriffs in Art. 2 des Unidroit-Übereinkommens über gestohlene oder rechtswidrig ausgeführte Kulturgüter vom 24.6.1995, deutsche Übersetzung: Im Sinne dieses Übereinkommens gilt als Kulturgut, ein aus religiösen oder weltlichen Gründen für Archäologie, Vorgeschichte, Geschichte, Literatur, Kunst oder Wissenschaft bedeutungsvolles Gut, das einer der in der Anlage zu diesem Übereinkommen aufgeführten Kategorien angehört.

14 *Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites* (CIVS), geschaffen durch Dekret Nr. 99-778 vom 10.9.1999, Amtsblatt vom 11.9.1999, S. 13633.

15 *Herzberg, La „spoliation“ oubliée*, *Le Monde* vom 15.9.2009.

men, wodurch erst eine Rückgabe möglich wurde.¹⁶ Der *Code du patrimoine* lässt nach Art. D.451-19 Ziff. 2 eine Streichung aus den Inventarlisten der *musées de France* nur im Falle einer unzulässigen Eintragung (*inscriptions indues*) zu.¹⁷ Gemeint sind Fälle, in denen die Inventarisierung eines Kulturgutes irrtümlich oder unter Verstoß gegen gesetzliche Verfahrensvorgaben erfolgt ist. Der Streichung kommt dabei nur eine klarstellende Funktion zu; sie ändert nichts an der rechtlichen Zuordnung des Objekts. Es erscheint daher fraglich, ob diese Bestimmung auch in Fällen greift, in denen die Streichung gerade in Ansehung der Unrechtsbehaftung des Objekts erfolgt.

Daneben besteht in Frankreich nach wie vor die Möglichkeit einer gerichtlichen Anfechtung des staatlichen Eigentumstitels unter Berufung auf eine frühere Entziehung.¹⁸ In der Vergangenheit ist dies in zwei Fällen gelungen: Zunächst in der Sache Karl Grünwald vor dem *Cour d'appel* von Colmar (2000)¹⁹ und zuletzt im Rahmen der Klage der Erben René Gimpels auf Restitution von drei Derain-Gemälden vor dem *Cour d'appel* von Paris (2020).²⁰

Ein vierter und letzter Weg besteht in der Verabschiedung eines Einzelfallgesetzes (*loi d'espèce*) durch das Parlament, durch welches die Zugehörigkeit des Kulturgutes zur öffentlichen Domäne formal aufgehoben wird. Dieser Weg wurde bislang in drei Fällen beschritten, die ausschließlich Kulturgüterverluste in der Kolonialzeit betrafen.²¹ Mit dem nun vorliegenden Gesetz wurde dieser Weg nun erstmals für NS-Raubkunst gewählt.

II. Die Bestimmungen des Restitutionsgesetzes in den Fällen Bernheim, Dorville, Stiasny und Cender

Das nunmehr verabschiedete Gesetz enthält insgesamt vier Einzelbestimmungen, von denen jede einen Verfolgungs- und Verlustsachverhalt zum Gegenstand hat. Die einzelnen Artikel lauten im Wesentlichen gleich:

Par dérogation au principe d'inaliénabilité des biens constituant les collections des musées de France appartenant à une personne publique inscrit à l'article L. 451-5 du code du

16 Dies betraf Werke aus den Sammlungen Gaston Lévy, Fedor Löwenstein und Hugo Simon. Im letzten Fall folgte die Restitution einer Empfehlung der CIVS vom 10.7.2020. Die Empfehlung ist abgedruckt in CIVS, Tätigkeitsbericht für das Jahr 2020, S. 78-80. Siehe zur Problemstellung allgemein Zivie, « Des traces subsistent dans les registres... », Rapport à Madame Françoise Nyssen, Ministère de la Culture, Paris 2018, S. 18 und 48 f.

17 *La radiation d'un bien figurant sur un inventaire des musées de France ne peut intervenir que dans les cas suivants: [...] 2° Inscription induue sur l'inventaire [...].*

18 Zur Rechtslage nach der heute noch geltenden Nachkriegsgesetzgebung siehe Beitrag des Autors in KUR 5 (2020), 108.

19 CA Colmar, 8.12.2000, Nr. 2 B 199900184 (nicht veröffentlicht).

20 CA Paris, 30.9.2020, Nr. 19/18087 (nicht veröffentlicht).

21 Gesetz Nr. 2002-323 vom 6.3.2002, Amtsblatt vom 7.3.2002, S. 4265; Gesetz Nr. 2010-501 vom 18.5.2010, Amtsblatt vom 19.5.2010, S. 9210; Gesetz Nr. 2020-1673 vom 24.12.2020, Amtsblatt vom 26.12.2020, Text Nr. 5.

patrimoine, à compter de la date de publication de la présente loi, le tableau A conservé dans les collections nationales placés sous la garde du musée B cesse de faire partie de ces collections. L'autorité administrative dispose, à compter de la même date, d'un délai d'un an pour restituer cette œuvre aux ayants droit de C.²²

Auffällig ist, dass das Gesetz nicht eine einzelfallbezogene gesetzliche Ausnahme vom Grundsatz der Unveräußerlichkeit aufstellt. Es ordnet auch nicht die Aussonderung (*déclassement*) der betreffenden Werke mit Inkrafttreten des Gesetzes an. Vielmehr beschränkt es sich auf die Feststellung, dass das betreffende Werk mit Inkrafttreten des Gesetzes nicht länger Teil der staatlichen Sammlung ist. Die Formulierung erscheint angesichts der Gesetzessystematik fehlgeleitet und dadurch angreifbar: Denn durch die Aufhebung der (verwaltungstechnischen) Zugehörigkeit zu einer Sammlung als solche wird noch keine Veränderung in der güterrechtlichen Zuordnung des Kulturgutes bewirkt. Dieses steht unverändert im Eigentum der jeweiligen öffentlichen Körperschaft und wäre daher, sofern ein öffentliches Interesse zu bejahen wäre, von Gesetzes wegen unveräußerlich; dies zwar nicht nach den Vorgaben des speziellen Kulturgutschutzrechts des *Code du patrimoine* (Art. L.451-5), sondern nach Maßgabe des öffentlichen Vermögensrechts gemäß Art. L.2112-1 *Code général de la propriété des personnes publiques*. Diese Bestimmung regelt die Zuordnung zur öffentlichen Domäne gerade unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer musealen Sammlung in alleiniger Ansehung des öffentlichen Bestandsinteresses. Vernünftigerweise wird man das Gesetz vom 21. Februar 2022 ausgehend von den Aussagen im Gesetzgebungsverfahren aber dahingehend verstehen müssen, dass mit dem Ausschluss aus den öffentlichen Sammlungen auch ein Fortfall des öffentlichen Interesses einhergehen sollte. Das Gesetz läuft damit auf die Konstruktion einer gesetzlichen Fiktion hinaus. Dies ist nicht grundsätzlich zu beanstanden, eine eindeutige Formulierung wäre aus Gründen der Rechtssicherheit gleichwohl geboten gewesen.

Das Gesetz regelt in den vier Einzelbestimmungen die Restitutionen von insgesamt 15 Werken, die vier Verfolgungsoffern unter unterschiedlichen Umständen entzogen wurden.

Artikel 1 des Gesetzes betrifft die Restitution des Klimt-Gemäldes *Rosiers sous les arbres*. Nach nunmehr gesicherten historischen Erkenntnissen stammte das Werk aus der Sammlung Nora Stiasnys, der Tochter Otto und Amalie Zuckerandls, die das Werk im August 1938 in Wien unter Zwang an den NS-Funk-

22 Abweichend vom Grundsatz der Unveräußerlichkeit der Güter, die den Sammlungen der Museen Frankreichs angehören und die im Eigentum einer Person des öffentlichen Rechts stehen, nach Artikel L. 451-5 des *Code du patrimoine* endet ab dem Datum der Kundgabe dieses Gesetzes die Zugehörigkeit des Werkes A in der Sammlung des Museums B zu dieser Sammlung. Die Verwaltungsstelle verfügt ab diesem Zeitpunkt über eine Frist von einem Jahr, um das Werk an die Erben von C zu restituieren (Übersetzung d. Verf.).

tionär Philipp Häusler veräußert hatte.²³ Der französische Staat erwarb das Werk 1980 bei der Galerie Peter Nathan in Zürich – offenbar ohne Kenntnis von dessen problematischer Herkunft. Die Kulturministerin Bachelot hatte die Restitution des Werkes an die Erben Stiasnys bereits im März 2021 angekündigt.²⁴

Der zweite Artikel des Gesetzes regelt die Aussonderung von insgesamt zwölf Werken verschiedener Künstler aus der Sammlung des Anwalts Armand Dorville. Nach dessen Tod im Sommer 1941 ließen dessen Erben die Sammlung im Juni 1942 in Nizza versteigern. Zwölf der Werke wurden direkt von René Huyghes für die Pariser Museen erworben. Nach einem langwierigen Verfahren, das in Frankreich ein deutliches Medienecho auslöste, empfahl die CIVS im Mai 2021 schließlich die Rückgabe der bei der Auktion erworbenen Werke, obgleich sie die Verfolgungsbedingtheit des Verlustes ablehnte.²⁵ Die Rückgabe sei nach Ansicht der CIVS wegen der bedrückenden Erwerbsumstände aber aus Gründen der Billigkeit geboten. Im Vorfeld der Auktion war aufgrund der antisemitischen Gesetzgebung des Vichy-Regimes ein kommissarischer Zwangsverwalter für den Nachlass Dorvilles bestellt worden. Dieser hatte zwar auf den Ablauf der Auktion in Nizza keinen Einfluss genommen, aber zunächst den Verkaufserlös einbehalten. Huyghes, der Kontakte zu dem kommissarischen Verwalter gepflegt hatte, waren diese Umstände bekannt. Aus Sicht der CIVS rechtfertigte dieser Umstand schon für sich genommen die Rückgabe der Werke an die Erben aus Gründen der Billigkeit. Die Rückgabe acht weiterer Werke, die erst nach dem Krieg in staatlichen Besitz gelangt waren, lehnte die Kommission dagegen angesichts der Gutgläubigkeit der staatlichen Stellen im Erwerbszeitpunkt ab.

Der dritte Artikel des Gesetzes betrifft die Restitution des Ölgemäldes *Carrefour à Sannois* von Maurice Utrillo aus der Sammlung des Pariser Kunsthändlers Georges Bernheim. Desessen Pariser Wohnung war im Dezember 1940 durch den Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg (ERR) heimgesucht und vollständig geplündert worden. Das Werk war in der Folge gegen die Bibliothek des Kunsthändlers Allen Loebel getauscht worden und gelangte nach dem Krieg auf den privaten Kunstmarkt. 2004 wurde es durch die Stadt Sannois bei Sotheby's in London für das städtische *Musée Utrillo Valadon* erworben. Schon Anfang 2018 hatte die CIVS die Restitution des Werkes empfohlen.²⁶ Die Empfehlung konnte jedoch bis heute wegen des gesetzlichen Verfügungsverbot nicht umgesetzt werden.

23 Der österreichische Kunstrückgabebeirat hatte schon 2000 (Beschluss vom 10.10.2000) die Rückgabe des Gemäldes *Apfelbaum II* von Klimt an die Stiasny-Erben empfohlen. Nachträglich stellte sich heraus, dass diese Zuordnung fehlerhaft gewesen war und es sich bei dem entzogenen Werk in Wahrheit um das heute im *Musée d'Orsay* befindliche Klimt-Gemälde handelte.

24 *Kulturministerium*, Pressemitteilung vom 15.3.2021, abrufbar unter <https://www.culture.gouv.fr/en/Presse/Communiqués-de-presse/Annonce-du-lancement-de-la-procedure-de-restitution-du-G.-Klimt-Rosiers-sous-les-arbres-Inv.-RF-1980-195-conservé-au-musée-d-Orsay> (16.2.2022).

25 CIVS, Empfehlung vom 17.5.2021 (nicht veröffentlicht).

26 CIVS, Empfehlung vom 16.2.2018 (nicht veröffentlicht).

Der vierte und letzte Artikel des Gesetzes, der erst nachträglich in das Verfahren eingeführt wurde, betrifft das Gemälde *Le Père* von Marc Chagall aus der Sammlung des polnischen Musikers und Geigenbauers David Cender. Nach der Einweisung seiner Familie in das jüdische Ghetto von Lodz im Frühjahr 1940 wurde das Werk durch deutsche Stellen entwendet und gelangte später auf unbekannte Weise in die Sammlung Chagalls. Chagalls Erben übereigneten es schließlich nach dem Tod des Künstlers an den französischen Staat.

III. Ankündigung eines Rahmengesetzes: Ausgangspunkt für eine mögliche Reform?

Die komplexe und unübersichtliche rechtliche Ausgangslage lässt sich nur schwerlich mit dem Umstand vereinbaren, dass Frankreich zu den Signatarstaaten der Washingtoner Erklärung vom 3. Dezember 1998 sowie der Folgeerklärungen von Vilnius (2000) und Terezin (2009) zählt, die ein grundsätzliches Bekenntnis zu Transparenz, proaktiver Provenienzforschung und nicht zuletzt zur Suche nach „gerechten und fairen“ Lösungen beinhalten. Bis heute fehlt es in Frankreich jedoch an einem nachvollziehbaren, einheitlichen Regelungsrahmen für Restitutionen aus staatlichen Sammlungen, was angesichts der zentralstaatlichen Verwaltungsstruktur Frankreichs umso mehr erstaunt. Reformen traten hier zuletzt 2018 in Kraft.²⁷ Jedoch waren auch diese allenfalls partieller und nicht grundlegender Art. Nach wie vor ist die CIVS nur für Vermögensverluste innerhalb Frankreichs während der deutschen Besatzungszeit (1940–1944) zuständig.²⁸ Zwei der vier Fälle (Stiasny und Cender) verdeutlichen aber sehr anschaulich, dass Raubkunstfälle wiederholt Vermögensverluste im Ausland betreffen.

Der Ruf nach einer grundlegenden Gesetzesreform wurde lange Zeit nur verhalten geäußert.²⁹ In der Vergangenheit zog man tendenziell punktuelle Reformen einer grundlegenden Strukturreform vor. Dies könnte sich nun ändern: In dem aktuellen Gesetzgebungsverfahren wurde sowohl vonseiten der Regierung als auch der Abgeordneten wiederholt die Forderung nach einem allgemeinen Rahmengesetz (*loi cadre*) laut, um schnelle und einzelfallgerechte Lösungen zu gewährleisten. Auch die Kulturministerin Bachelot sprach sich nun – abweichend von frühe-

27 Die Kompetenzen der CIVS wurden per Dekret erweitert. Seither kann diese ein Untersuchungsverfahren von Amts wegen einleiten und dabei auf die Expertise der Mission für Provenienzforschung beim Kulturministerium (*Mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945*) zurückgreifen. Siehe Dekret Nr. 2018-829 vom 1.10.2018, Amtsblatt vom 2.10.2018, Text Nr. 1.

28 Art. 1 Abs. 1 des Dekrets vom 10.9.1999.

29 Erstmals betonte die Kulturministerin Azoulay bei einer Rede vom 13.4.2017 anlässlich der Restitution einer Tiepolo-Zeichnung an die Erben Jules Strauss' die Notwendigkeit einer Reform des *Code du patrimoine*. Diesen Reformvorschlag griff der von ihr beauftragte Gutachter David Zivie in seinem Bericht von 2018 erneut auf. Trotz wiederholter Forderungen von Antragstellerseite ist dieses Anliegen bis heute nicht weiterverfolgt worden.

ren Einlassungen³⁰ – für eine vereinheitlichende Lösung aus.³¹ Auch für Kolonialraubkunst soll ein vergleichbarer Rechtsrahmen noch in der kommenden Legislaturperiode geschaffen werden.

Die Wartezeit könnte zur Reflexion über mögliche Reformansätze genutzt werden. Verschiedene Reformvorschläge liegen hierzu bereits auf dem Tisch. Denkbar wäre es etwa, eine gesetzliche Ausnahme vom Grundsatz der Unveräußerlichkeit vorzusehen. Ein entsprechendes Vorbild existiert schon heute in Art. L.124-1 Abs. 1 *Code du patrimoine* für Kulturgüter, die illegal unter Verstoß gegen das UNESCO-Übereinkommen von 1970 aus ihrem Herkunftsstaat ausgeführt und in der Folge durch den französischen Staat erworben worden sind.³² Dem Staat steht in diesem Fall ein spezielles Anfechtungsrecht zu. So lautete schon der Vorschlag des von Kulturministerin Azoulay beauftragten Gutachters David Zivie.³³ Zwischenzeitlich hat sich dieser aber von diesem Vorschlag distanziert.³⁴ In der Tat wäre es vorzugswürdig, schlicht eine gesetzliche Ausnahme von den Bestimmungen der Art. L.451-5 *Code du patrimoine* und Art. L.2112-1 *Code général de la propriété des personnes publiques* vorzuschreiben, um den Umweg über ein gerichtliches Verfahren zu vermeiden und eine Restitution im Verwaltungswege zu ermöglichen. Eine solche Bestimmung könnte schlicht vorsehen, dass Kulturgüter, deren Verlust beim ursprünglichen Eigentümer verfolgungsbedingt in der Zeit des Nationalsozialismus im NS-Herrschaftsgebiet eingetreten ist, nicht der öffentlichen Domäne angehören. Rechtsethisch ließe sich dies leicht dadurch legitimieren, dass bei widerrechtlicher Entziehung des Kulturgutes ersichtlich kein öffentliches Interesse des französischen Staates am fortgesetzten Halten eines solchen Objekts besteht, vielmehr im Gegenteil ein großes öffentliches Interesse an

der Restitution. Verfahrensrechtlich könnte die Feststellung eines solchen Verlustes einer Fachkommission – etwa der CIVS – übertragen werden. Ein entsprechendes Vorbild existiert bereits im Vereinigten Königreich.³⁵ Gleichwohl würde dies eine Erweiterung der Zuständigkeiten der CIVS auf Verluste außerhalb Frankreichs und außerhalb des Zeitraums der deutschen Besetzung voraussetzen.

Weiterhin wären bei der Schaffung eines allgemeinen Rahmengesetzes verfassungsrechtliche Vorgaben zu beachten, da der Schutz des staatlichen Eigentums in Frankreich verfassungsrechtlich fundiert ist. Auch für staatliches Eigentum gilt nach der Rechtsprechung des *Conseil constitutionnel* der Eigentumsschutz nach Art. 17 der *Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen* (DDHC) von 1789.³⁶ Eingriffe in die Substanz des öffentlichen Eigentums im Gesetzeswege sind hiernach rechtfertigungsbedürftig. Sie müssen durch einen Gemeinwohlbelang (*motif d'intérêt général*) legitimiert werden und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren. Grundsätzlich ist die Preisgabe öffentlicher Vermögensgüter ohne eine wirtschaftliche Gegenleistung nach der Rechtsprechung des *Conseil constitutionnel* unzulässig, sofern diese nicht ausnahmsweise durch ein höherrangiges Interesse gerechtfertigt ist.³⁷ Anknüpfend an diese Vorgaben führte der *Conseil d'État* in seiner Stellungnahme zur Gesetzesvorlage der Regierung vom 8. Oktober 2021 speziell für den Kontext NS-verfolgungsbedingter Vermögensentziehungen eine prinzipielle Unterscheidung zwischen nachweislichen Entziehungen im Sinne der Londoner Erklärung vom 5. Januar 1943 (*spoliations*) und sonstigen Vermögensverlusten ein. Selbst bei Verlusten, die keinen Entziehungscharakter aufweisen, könne eine Restitution gleichfalls unter Berücksichtigung der spezifischen Verlustumstände geboten erscheinen.³⁸ In Fällen nachweislicher Entziehungen sei eine Restitution stets durch ein *motif impérieux* geboten. Im Übrigen müsse dagegen ein überwiegendes Rückgabeinteresse nachgewiesen werden. Im Fall Dorville bejahte der *Conseil d'État* dies in Ansehung der besonderen Erwerbsumstände – der Staat erwarb 1942 in Kenntnis der Ernennung eines Zwangsverwalters – und aufgrund der Geringfügigkeit der Beeinträchtigung des staatlichen Bestandsinteresses.

Der Verlusttatbestand eines künftigen Restitutionsgesetzes für öffentliche Sammlungen könnte daher ausgehend von den Grundaussagen der Londoner Erklärung von 1943 und den zu ihrer Umsetzung ergangenen nationalen Umsetzungsakten konst-

30 Anlässlich des Gesetzgebungsverfahrens zur Restitution von zwölf Kunstobjekten aus der Königstadt Abomey und des Säbels des El Hadj Omar Tall hatte sich Bachelot noch gegen ein Rahmengesetz ausgesprochen.

31 Im Verfahren zur Verabschiedung des Gesetzes Nr. 2020-1673 vom 24.12.2020 betreffend die Restitution von Kulturgütern an die Staaten Benin und Senegal hatte sich Bachelot noch klar gegen die Einführung eines einheitlichen Verfahrens unter Einbindung einer Fachkommission ausgesprochen. Siehe *Compte rendu intégral*, Séance du 15 décembre 2020, Amtsblatt vom 15.12.2020, S. 11888: „[C]haque demande de restitution est unique, chaque objet a son histoire qu'il convient d'étudier et de faire étudier. Je reste [...] persuadée que la création d'une telle instance, alors que vous évoquez régulièrement le dessaisissement du Parlement de ses prérogatives, n'est pas la bonne solution. J'entends votre probable désaccord sur le texte sur cet unique point, et je le regrette.“

32 *La personne publique propriétaire d'un bien culturel appartenant au domaine public mobilier, au sens de l'article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques, peut agir en nullité de la vente, de la donation entre vifs ou du legs de ce bien lorsqu'il lui est apporté la preuve qu'il a été volé ou illicitement exporté après l'entrée en vigueur, à l'égard de l'Etat d'origine et de la France, de la convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, faite à Paris le 17 novembre 1970.*

33 Zivie, « Des traces subsistent dans les registres... », Rapport à Madame Françoise Nyssen, Ministre de la Culture, Paris 2018, S. 48 f.

34 Audition de M. David Zivie, in: Gosselin, Rapport fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, 9.2.2022, Nr. 469, S. 44.

35 Restitutions aus bestimmten öffentlichen Sammlungen sind nach einer entsprechenden Empfehlung des *Spoilation Advisory Panel* (SAP) ausnahmsweise zulässig. Siehe § 2 des *Holocaust (Return of Cultural Objects) Act* vom 12.11.2009.

36 *Conseil constitutionnel*, 26.6.1986, Nr. 86-207 DC, Cons. 58, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*; 21.7.1994, Nr. 94-346 DC, Cons. 3, *Loi complétant le code du domaine de l'état et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public.*

37 *Conseil constitutionnel*, 26.6.1986, a. a. O., Cons. 58.

38 *Conseil d'État*, Avis sur un projet de loi relatif à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites, 7.10.2021, Nr. 403728, Rn. 7.

ruiert werden. Gleichwohl müsste der territoriale Anwendungsbereich in diesem Fall auf den faktischen NS-Herrschaftsbereich erweitert werden.³⁹ Zudem könnte der Verlusttatbestand, was eine Neuerung gerade im europäischen Vergleich bedeuten würde, um eine Öffnungsklausel erweitert werden, die Restitutionsen auch dann ermöglicht, wenn eine Entziehung im engeren Sinne zwar nicht nachweisbar ist, eine Rückgabe aber aus Gründen der Billigkeit (*équité*) zwingend geboten erscheint.⁴⁰

39 Vorbildcharakter könnte insoweit dem österreichischen Kunstrückgabegesetz von 1998 (BGBl. I Nr. 181/1998) zukommen, das in § 1 Abs. 1 Nr. 2 für die Definition des Entziehungstatbestandes auf das Bundesgesetz vom 15.5.1946 über die Nichtigerklärung von Rechtsgeschäften und sonstigen Rechtshandlungen, die während der deutschen Besetzung Österreichs erfolgt sind (BGBl. Nr. 106/1946), verweist. Durch das Gesetz vom 23.11.2009 (BGBl. I Nr. 117/2009) wurde der territoriale Anwendungsbereich auf Verluste außerhalb Österreichs im Herrschaftsgebiet des Deutschen Reiches erweitert (§ 2a Kunstrückgabegesetz).

40 Dies ginge gewiss mit einer Erweiterung des Beurteilungsspielraums der Kulturverwaltung einher. Die CIVS hat in ihrer Empfehlung vom 17.5.2021 in der Sache Dorville jedoch bereits vorgeführt, auf welche Weise dieser Spielraum im Einzelfall ausgefüllt werden könnte.

Ein derartiger Rekurs auf übergesetzliche Gerechtigkeitsvorstellungen ist dem französischen Recht nicht gänzlich fremd; hierin finden sich wiederholt Bezüge auf den Begriff der Billigkeit.⁴¹ In derartigen Fällen müsste aber, um den dargestellten verfassungsrechtlichen Vorgaben wie gerechtigkeitsrechtlichen Grundsätzen zu genügen, stets eine Interessenabwägung erfolgen, deren genaue Parameter und äußere Grenzen aber noch im Dunkeln liegen. In der Vergangenheit ist ein derartiger Ansatz auf Antragstellerseite stets auf Kritik gestoßen (so etwa in den Niederlanden).

All dies ist zum aktuellen Zeitpunkt noch Zukunftsmusik und im gewissen Umfang auch Spekulation. Erst der Ausgang der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im April und Juni wird über die Umsetzbarkeit dieser Pläne entscheiden, die maßgeblich auf Reformplänen der aktuellen französischen Regierung beruhen. ■

41 Siehe mit weiteren Beispielen *Albiges, Équité (Civ.)*, in: Éditions Dalloz (Hg.), *Répertoire de droit civil*, Bearbeitungsstand Oktober 2017, Rn. 37-57.

Erstes Kulturgesetzbuch in Nordrhein-Westfalen

Der Ausbau der kulturellen Infrastruktur

Jan Christopher Kalbhenn*

In Nordrhein-Westfalen ist zum 1. Januar 2022 das bundesweit erste Kulturgesetzbuch in Kraft getreten. Es löst das Kulturfördergesetz von 2014 ab und soll alle Regelungen zur Kultur bündeln. Das Gesetz setzt einen Rahmen für die Förderung der Kultur und strebt dabei konkrete Verbesserungen für Künstlerinnen und Künstler an, wie Festanstellungen und Lohnuntergrenzen. So baut Nordrhein-Westfalen die kulturelle Infrastruktur aus und kommt seiner Gewährleistungspflicht im Bereich der Kultur nach. Daneben bildet das Gesetz die aktuelle kulturpolitische Debatte ab und kann insofern als Referenztext gelesen werden. Es finden sich etwa Ausführungen zu den Themen Nachhaltigkeit, Diversität und Digitalisierung.

I. Einleitung

■ Kultureinrichtungen wie Opernhäuser, Theater und Museen sind ebenso wie individuelle und kollektive Kulturschaffende in hohem Maße von öffentlichen Fördermitteln abhängig, denn ihre Leistungen sind am freien Markt kaum zu refinanzieren. Diese Abhängigkeiten haben die Schließungen wegen der Covid-19-Pandemie besonders sichtbar gemacht und Förderbedürfnisse neu definiert.¹ Weil der Betrieb kultureller Einrich-

tungen dem Bereich der (kommunalen) Daseinsvorsorge angehört, tragen die Kommunen einen Großteil der öffentlichen Ausgaben im Kulturbereich. Im Land Nordrhein-Westfalen sind das ca. 80 % der Gesamtausgaben.² Das Land übernimmt ca. 20 %, somit sind für das Haushaltsjahr 2022 315 Millionen Euro eingeplant.³ Der Bund fördert nur wenige Einrichtungen von nationaler Bedeutung (z. B. Akademie der Künste, Stiftung Preußischer Kulturbesitz).

Die Rechtsgrundlagen zur Förderung der Kultur durch öffentliche Gelder sind bislang in fast allen Bundesländern über diverse Gesetze, Haushaltstitel und Richtlinien verteilt. In der

* Jan Christopher Kalbhenn ist Rechtsanwalt, Geschäftsführer des Instituts für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht (ITM) – Öffentlichrechtliche Abteilung, Universität Münster und Lehrbeauftragter an der FH Münster School of Design. Alle Internetquellen wurden zuletzt am 21.2.2022 abgerufen.

1 Nordrhein-Westfalen hat 280 Millionen Euro aus dem Landeshaushalt an Corona-Hilfen für die Kultur bereitgestellt, <https://www.land.nrw/pressemitteilung/kulturhaushalt-2022-landesregierung-erhoeht-ausgaben-auf-rund-315-millionen-euro>.

2 Zahlen und Daten zur Kulturförderung finden sich für Nordrhein-Westfalen im Landeskulturbericht NRW 2017 und für Bund und Länder im Kulturfinanzbericht 2020.

3 <https://www.land.nrw/pressemitteilung/kulturhaushalt-2022-landesregierung-erhoeht-ausgaben-auf-rund-315-millionen-euro>.