

Keine Verschiebung von Kulturgütern

Der Regierungsrat will auf das Gesuch von sanktgallischen Amtsstellen nicht eintreten, über die Rückgabe von Kulturgut aus der Stiftsbibliothek St. Gallen zu verhandeln, welches nach dem 2. Villmergerkrieg von 1712 angeblich in Zürich geblieben ist. Angesichts der klaren Sach- und Rechtslage erachtet er die Erstellung eines Schiedsgutachtens nicht als notwendig.

Im Mai des letzten Jahres gelangten das Departement des Innern des Kantons St. Gallen und der Administrationsrat des katholischen Konfessionsteils des Kantons St. Gallen (als Rechtsnachfolger des Fürstabtes von St. Gallen) an die Regierung des Kantons Zürich mit dem Ersuchen, Verhandlungen über die Rückgabe von Kulturgut aus der Stiftsbibliothek St. Gallen aufzunehmen, welches nach dem 2. Villmergerkrieg von 1712 angeblich in Zürich verblieben ist. Im November vereinbarten die Regierungen beider Kantone, dass sie über die Frage der Wünschbarkeit eines Schiedsgutachtens zu den umstrittenen Eigentumsverhältnissen Stellung nehmen werden. Während die Regierung des Kantons St. Gallen die Erstellung eines solchen Schiedsgutachtens wünscht, erachtet es der Regierungsrat des Kantons Zürich als nicht notwendig.

Die Urkunden, die in diesem Krieg nach Zürich gebracht worden waren, sind bereits im September 1718 zurückgegeben worden. Im März 1720 erfolgte die Rückgabe der Bibliotheksbestände. Mit Schreiben vom 25. März 1720 erklärte sich der Abt von St. Gallen bezüglich seiner die Bibliothek betreffenden Rückerstattungsansprüche gegenüber dem Stand Zürich als vollumfänglich befriedigt.

Dass der Zürcher Regierungsrat nicht auf das Ersuchen der St. Galler Regierung eingeht, begründet er mit dieser Saldoquittung des Abtes und damit, dass allfällige weitergehende Ansprüche verjährt sind. Das Departement des Innern des Kantons St. Gallen beruft sich in seinem Rückgabe-Verhandlungsgesuch auf Verzeichnisse fehlender Bibliotheksbestände von 1841 und 1868. Tatsächlich befindet sich ein Teil dieser Bestände im Besitz der Zentralbibliothek Zürich, einer privatrechtlichen Stiftung. Es muss aber angenommen werden, dass diese erst nach dem 2. Villmergerkrieg, z.B. zur Zeit der französischen Fremdherrschaft Ende des 18. Jahrhunderts, aus St. Gallen weggebracht wurden. Dadurch würde auch der Umstand erklärt, dass ein Teil der im Verzeichnis von 1868 erwähnten Akten aus der Zeit nach 1712 stammen. Für die allenfalls in diesem Zusammenhang erfolgte Entfremdung st.gallischen Kulturgutes kann aber der 1798 als Rechtssubjekt untergegangene Stand Zürich nicht verantwortlich gemacht werden. Ausserdem ist die Vorstellung, dass innerhalb der Schweizerischen Eidgenossenschaft sämtliche Kulturgüter an ihren "Ursprungsort" gehören, sehr problematisch.

(Quelle: homepage Zürcher Regierungsrat, Sitzung vom 9. April 1997)

Rechtsstreit oder Kulturpolitik?

Zum Kulturgüterstreit zwischen St. Gallen und Zürich

Seit einigen Jahren fordert St. Gallen die Rückgabe von Kulturgütern, die im Zweiten Villmergerkrieg (1712) von St. Gallen nach Zürich gebracht wurden. Die öffentliche Debatte darüber ist stark von polemischen Untertönen geprägt. Das mag zu einer Streitkultur gehören. Nur: Bringt man die Angelegenheit damit einer Lösung näher?

Es erstaunt, dass ein Vorfall, der Jahrhunderte zurückliegt, plötzlich einen derartigen Stellenwert erhält. Während die sachgerechte Aufbewahrung der fraglichen Objekte und der Zugang der Forschung dazu kaum von Interesse zu sein scheinen, rückt die Frage in den Vordergrund, ob die Folgen des Villmergerkrieges aus heutiger Sicht ein Unrecht sind, das Vergangenheitsbewältigung in Form einer nachträglichen Korrektur erfordert. Kriterien, mit denen sich korrekturbedürftige, in der Vergangenheit wurzelnde Ungerechtigkeiten von historisch abgeschlossenen Vorgängen unterscheiden lassen, fehlen weitgehend. Schon deshalb ist zu bezweifeln, dass die Rückabwicklung der Vergangenheit ein zukunftssträchtiges Konzept sein kann. Für die vorliegende Auseinandersetzung steht fest: Der Friedensvertrag von 1718, der den Villmergerkrieg definitiv beendete, enthält keine ausdrückliche Verpflichtung zur Rückgabe der strittigen Klostergüter. Doch das historische Kriegs- und Beuterecht ist nicht geeignet, kulturpolitische Fragen der Gegenwart zu bewältigen. Die Auseinandersetzung ist im heutigen schweizerischen Bundesstaat zu führen und mit den heute bestehenden Instrumenten zu lösen.

Rechtlicher Lösungsansatz

In einem Rechtsstreit, wohl vor Bundesgericht, würde der Fall auf der Basis des geltenden Rechts entschieden. Das wäre eine Entscheidung um alles oder nichts: Entweder besteht eine Rückgabeverpflichtung oder nicht. Schweizerische Präjudizien gibt es keine. Bisher wurden zwischen schweizerischen Gemeinwesen oder Kulturinstitutionen noch nie Rückforderungsansprüche gerichtlich geltend gemacht und entschieden. Das Fehlen von Normen und Praxis im geltenden Recht könnte Ausdruck der Rechtsüberzeugung sein, dass für Rückforderungen im schweizerischen Bundesstaat keine Anspruchsgrundlage besteht – vom Problem der Verjährung ganz zu schweigen.

Kulturpolitischer Lösungsansatz

St. Gallen hat, nachdem es einen Rechtsstreit vor Bundesgericht angekündigt hatte, den Bundesrat um Vermittlung ersucht. Obschon die Rechtslage für den Kanton Zürich vorteilhaft ist, hat der Zürcher Regierungsrat in die Vermittlung eingewilligt. Nach seiner Auffassung steht nicht ein Rechtsstreit über Beute und Eigentum im Vordergrund, sondern die Lösung einer kulturpolitischen Frage. Frühere Verhandlungen scheiterten aber an der symbolischen Bedeutung des Streits beziehungsweise den Maximalforderungen St. Gallens. Stünde die Vermittlung im Zeichen rechtlicher und historischer Argumente, würde sich das unweigerlich wiederholen, denn solche dürften zu unversöhnlichen Positionen führen.

Schon wegen der Gewaltenteilung könnte vor dem Bundesrat kein juristisch geprägtes Verfahren durchgeführt werden; dafür wäre das Bundesgericht zuständig. Mit der Anrufung des Bundesrates liess St. Gallen erkennen, dass es ein flexibles, politisches Verfahren einem Rechtsstreit vorzieht. Das impliziert die Anerkennung der kulturpolitischen Dimension als Ausgangs- und Grundlage des Verfahrens. Eine kulturpolitische Lösung muss auch mögliche Auswirkungen im In- und Ausland beachten. Das scheinen Auffassungen zu verkennen, die Zürich aus historischen, moralischen oder freundeidgenössischen Überlegungen die freiwillige Rückgabe der Güter empfehlen.

Pragmatischer Kompromiss gesucht

Bei der Lösungssuche können nicht nur die Interessen der beteiligten Kantone und weiterer Beteiligter (etwa der Stiftung Zentralbibliothek oder des katholischen Konfessionsteils des Kantons St. Gallen) massgebend

sein. Bei rein kulturpolitischer Betrachtung kann niemand Interesse daran haben, dass sich Museen, Städte und Kantone gegenseitig mit Rückgabeforderungen überziehen und allenfalls auch aus dem Ausland Ansprüche angemeldet werden. Insoweit trägt der Kanton Zürich übergeordnete Verantwortung, was das Eingehen auf Maximalforderungen verbietet. Eine entsprechende Verantwortung trifft auch den Bund als Vermittler. Es ist eine zukunftsgerichtete und gesamtschweizerisch friedensstiftende Lösung zu finden. Das verlangt nach einem pragmatischen und unpräjudiziellen Kompromiss, der sich in die kulturpolitische und kulturgüterrechtliche Ordnung der Schweiz fügt. Der Kanton Zürich hat Interesse daran, dass eine solche Lösung gefunden wird, aber nicht um jeden Preis.

5. September 2002

Auseinandersetzung um Kulturgüter:

Integrität der weltweit bedeutsamen St.Galler Stiftsbibliothek wieder herstellen

Bundesrat soll zwischen St.Gallen und Zürich vermitteln

In der Auseinandersetzung mit dem Kanton Zürich um die Rückgabe der Kulturgüter aus dem historischen Bestand der Stiftsbibliothek ersucht der Kanton St.Gallen jetzt den Bundesrat um Vermittlung. Es geht um die Rückgabe von Handschriften und Büchern, welche die Zürcher Truppen im Zweiten Villmergerkrieg (1712) mitlaufen liessen und die trotz aller Bemühungen St.Gallens bis heute nicht zurückgegeben wurden. Im Jahr 2000 geführte Verhandlungen wurden, als eine Einigung in Griffnähe schien, von Zürich abgebrochen. Weil weitere bilaterale Gespräche aussichtslos schienen, hatte St.Gallen bereits 2001 rechtliche Schritte angekündigt. Das Gesuch an den Bundesrat um Vermittlung ist ein letzter Versuch einer gütlichen Einigung. Ein neues Gutachten stützt die Ansprüche St.Gallens auf Wiederherstellung der Integrität des als Weltkulturerbe anerkannten St.Galler Stiftsbibliothek.

Der Stiftsbezirk St.Gallen ist wegen seiner barocken Bauten und vor allem wegen der weltweit herausragenden mittelalterlichen Handschriften- und Büchersammlung in Stiftsbibliothek und Stiftsarchiv von der UNESCO als Weltkulturerbe anerkannt. Die Stiftsbibliothek gehört zu den ältesten noch bestehenden Bibliotheken der Welt und besitzt namentlich eine der umfangreichsten Handschriftensammlungen des frühen und hohen Mittelalters. Fünf bis zehn Prozent der den historischen Bestand der

Stiftsbibliothek bildenden Handschriften und Bücher liegen allerdings noch heute in Zürich, weil Zürich - anders als Bern - Teile der im Zweiten Villmergerkrieg (1712) weggeführten Bibliotheksgüter zu Unrecht und trotz verschiedener Rückgabebegehren St. Gallens zurückbehalten hat. Dabei sind diese Schriftwerke mehrheitlich in St. Gallen entstanden und somit ureigenstes st.gallisches Erzeugnis. Sie gehören unter kulturellen und wissenschaftlichen Gesichtspunkten in das Ensemble der Stiftsbibliothek St.Gallen. Durch den Verbleib eines Teils des Handschriften- und Bücherbestandes in Zürich ist die Bibliothek empfindlich getroffen. Die Erforschung vor allem des Mittelalters wird durch den Verbleib wichtiger Handschriften in Zürich erheblich behindert.

Gescheiterte Verhandlungen mit Zürich

Die Rückgabe dieser Kulturgüter ist 1995 im Gefolge eines Leserbriefes durch einen parlamantarischen Vorstoss im St. Galler Grossen Rat neu postuliert worden. Im Einvernehmen mit dem Katholischen Konfessionsteil suchte die Regierung des Kantons St.Gallen von Anfang an eine gütliche Lösung. Den Vorschlag, ein gemeinsames Schiedsgutachten einzuholen, lehnteder Kanton Zürich indes unter Hinweis auf die "klare Rechts- und Sachlage" ab. An dieser Haltung vermochten auch von St.Gallen veranlasste Rechtsgutachten, welche den St.Galler Standpunkt stützten, nichts zu ändern.

Der rund ein Jahr später vom Zürcher Regierungsrat überraschend ins Spiel gebrachte Vorschlag, eine gemeinsame Stiftung zu gründen, schien dann einen neuen, aussichtsreichen Weg zu weisen. Leider erhielt die Zürcher Regierung nach erfolgreichen Vorverhandlungen ihren eigenen Vorschlag nicht aufrecht und lehnte weitere Gespräche über eine Restitution ausdrücklich ab.

Der Rechtsstandpunkt St.Gallens

St.Gallen beschloss darauf, den Streit rechtlich auszutragen. Im Hinblick darauf wurden die Professoren Rainer J. Schweizer (St.Gallen) und Kay Hailbronner (Konstanz) beauftragt, unter Beizug von Karl Heinz Burmeister (St. Gallen/Bregenz) die verfassungs- und völkerrechts-geschichtlichen Aspekte aufgrund zusätzlicher Quellen zu vertiefen, und es wurde ein Anwalt mit der Prozessvorbereitung mandatiert. Das ergänzte Gutachten vom Juli 2002 untermauert den St.Galler Standpunkt mit weiteren Argumenten. Die Rechtsauffassung St.Gallens lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Wegnahme der St.Galler Kulturgüter versties gegen eidgenössisches Staats- und

Kriegsrecht; sie konnte kein Eigentum Zürichs begründen. Zudem hielt Zürich seine eigene Rückgabezusicherung nicht ein. Die Ansprüche St.Gallens sind weder durch Verzicht noch durch Zeitablauf oder Verwirkung untergegangen.

- Das moderne Kulturgüterschutz-Völkerrecht anerkennt zunehmend Ansprüche auf Rückgabe von weggeführtem oder geraubtem Kulturgut, das Bestandteil identitätsstiftender Kulturdenkmäler ist. Die strittigen Stiftsgüter sind weitestgehend autochthon und für die kulturelle Identität des Bodenseeraums konstitutiv. Das Völkerrecht verlangt vom Bund, aber auch von den einzelnen Kantone seine volle Beachtung.

- Das Denkmalschutzrecht verpflichtet Bund und Kantone, in Erfüllung ihrer Aufgaben Kulturdenkmäler zu schützen. Für Kulturgüter nationalen Ranges - hiezu zählen Weltkulturgüter ohne weiteres - ist der Bund zu autonomen Schutzmassnahmen befugt. Es ist daher eine nationale Aufgabe und ein Gebot der Bundestreue, für die Integrität eines Kulturdenkmals dieses Ranges einzutreten.

Es geht um mehr als um Besitzansprüche

Kanton St.Gallen und Katholischer Konfessionsteil sind daher überzeugt, dass diese identitätsstiftenden Kulturgüter nicht nur unter kulturellen, sondern auch unter rechtlichen Aspekten nach St.Gallen gehören. Das Gutachten stützt sie in dieser Auffassung. Sie möchten indes ihr Anliegen nicht als rein juristischen Streit um blosse Besitzansprüche aufgefasst wissen. Vielmehr verstehen sie ihr Bestreben, dieses einmalige, die Identität der ganzen Bodenseeregion prägende Weltkulturdenkmal am Ort und im Ensemble seiner Entstehung und Zugehörigkeit wiederherzustellen, als von Rechtsstandpunkten unabhängige, gesamt-schweizerische freundeidgenössische Aufgabe aller Schweizerinnen und Schweizer guten Willens.

Vermittlung als dritter Weg

Dem so verstandenen besonderen Charakter des St.Galler Anliegens ist eine gütliche Einigung angemessener als ein Rechtsstreit. Nach der Ablehnung weiterer Verhandlungen durch die Zürcher Regierung im Januar 2001 muss jedoch die Lösung des Konflikts auf bilateralem Weg als gescheitert gelten; ein neuer direkter Vorstoss St.Gallens gegenüber Zürich schiene aussichtslos und unverständlich. Die neue Bundesverfassung (BV) weist jedoch einen möglichen dritten Weg: Nach Art. 44 Abs. 3 BV werden Streitigkeiten zwischen Kantonen nach Möglichkeit durch Verhandlung und Vermittlung beigelegt. Nach dem Scheitern direkter Verhandlungen bleibt die Möglichkeit der Anrufung einer übergeordneten Vermittlungsinstanz.

Vor der an sich beschlossenen Einleitung rechtlicher Schritte möchte St.Gallen aus freundeidgenössischer Rücksichtnahme auf den Nachbarn Zürich, mit dem er in vielfältiger Weise fruchtbar und vertrauensvoll zusammenarbeitet, noch diesen letzten Versuch einer gütlichen Einigung unternehmen. Der Kanton St.Gallen hat sich daher im Einvernehmen mit dem Katholischen Konfessionsteil an den Bundesrat um Vermittlung gewandt. Dem Bundesrat steht als oberste leitende und vollziehende Behörde des Landes die Sorge um das gute Einvernehmen zwischen den Bundesgliedern zu. Sein politisches Gewicht schafft begründete Hoffnung, dass er trotz der gescheiterten direkten Gespräche zwischen Zürich und St.Gallen einen Weg weist, um die Integrität dieses herausragenden, gesamtschweizerisch und weltweit bedeutenden Kulturgutes wieder herzustellen - dies auch im Interesse der Ausstrahlung der Schweiz in die Welt. Sollte auch diese letzte Vermittlung scheitern, wird St.Gallen, dessen Prozessvorbereitungen schon weit gediehen sind, entsprechend dem gefassten Beschluss das Bundesgericht anrufen.

4. April 2001

St.Galler Kulturgüter im Besitz des Kantons Zürich

St.Gallen will Bundesgericht entscheiden lassen

Die St.Galler Regierung und der Administrationsrat des Katholischen Konfessionsteils haben beschlossen, Klage beim Bundesgericht zu erheben und vom Kanton Zürich die Herausgabe der Kulturgüter zu verlangen. Auf dem Rechtsweg soll definitiv geklärt werden, wer das Eigentum an den Kulturgütern hat, die der Kanton Zürich anlässlich des Zweiten Villmergerkrieges im Jahr 1712 als Beute aus der damaligen Fürstabtei fortgeführt hat. Die Mitteilung aus Zürich, keine weiteren Verhandlungen mehr zu führen, veranlasst die St.Galler Behörden, die Auseinandersetzung gerichtlich beurteilen zu lassen. Sie sehen sich zum diesem Schritt auch deshalb verpflichtet, weil die Kulturgüter wichtiger Bestandteil des von der Unesco als Weltkulturerbe bezeichneten Stiftsbezirks sind.

Seit November 1996 hat der Kanton St.Gallen seine Bemühungen intensiviert, die vom Kanton Zürich anlässlich des Zweiten Villmergerkrieges von 1712 behändigten Kulturgüter zurückzufordern. Die bisherigen Bemühungen sind erfolglos geblieben.

St.Gallen befürwortete Stiftungsidee

Im Oktober vergangenen Jahres gab die St.Galler Regierung gegenüber dem Zürcher Regierungsrat eine Absichtserklärung ab, wonach sie der Errichtung einer gemeinsamen öffentlichrechtlichen Stiftung, die Eigentümerin der Kulturgüter würde, grundsätzlich zustimmt. Die Regierung befürwortete damit die von Regierungsrat Markus Notter unterbreitete Anregung, eine gemeinsame zürcherisch-sanktgallische Stiftung zu gründen, welche die wissenschaftliche Erforschung der fraglichen Kulturgüter unterstützt und diese der Öffentlichkeit in St.Gallen und Zürich vermehrt zugänglich macht und auch durch Faksimiledrucke bzw. Kopien weiter verbreitet.

Ebenso befürwortete die Regierung den Vorschlag, dass die Kulturgüter nach Zuweisung des Eigentums an die Stiftung nicht an ihrem derzeitigen Lageort verbleiben sollten. Allerdings lehnte sie die Anregung Zürichs ab, den Besitz an den Kulturgütern der Stiftung zu übertragen und das oberste Stiftungsorgan zu ermächtigen, dereinst über deren Standort zu beschliessen. Vielmehr verlangte die Regierung die Besitzesübertragung an den Kanton St.Gallen bzw. an den Katholischen Konfessionsteil. Im Weiteren stimmte die St.Galler Regierung dem Vorschlag zu, einen Beitrag seitens des Kantons St.Gallen von 250'000 Franken zur finanziellen Alimentierung der künftigen Stiftung zu leisten.

Zürich lehnt weitere Gespräche ab

Im Januar 2001 richtete der Regierungsrat des Kantons Zürich ein Schreiben an die St.Galler Regierung, in welchem er mitteilte, dass "einer weiteren Verfolgung unseres Projektes ... jeglicher Boden entzogen worden ist", nachdem er zur Kenntnis nehmen musste, dass mit dem Stadtrat von Zürich, der Stiftung Zentralbibliothek und dem Staatsarchiv "sämtliche unserer Partner unseren Vorschlägen von Grund auf ablehnend

gegenüberstehen und hierfür jegliche Unterstützung verweigern". Nachdem aufgrund dieser Erklärung des Zürcher Regierungsrates weitere Verhandlungen unnütz erscheinen, sind Regierung und Administrationsrat an ihrer Zusammenkunft vom 3. April 2001 übereingekommen, den Anspruch auf die Kulturgüter vor dem Richter geltend zu machen und das Bundesgericht als Klageinstanz für staatsrechtliche Streitigkeiten zwischen Kantonen anzurufen.

Einmalige Bedeutung der Kulturgüter

Die strittigen Kulturgüter stehen nicht nur im öffentlichen Interesse des Katholischen Konfessionsteils, sondern darüber hinaus auch des Kantons und letztlich der Weltöffentlichkeit insgesamt. Es geht nicht um die Rückforderung von irgendwelchem Eigentum an Kulturgütern, sondern um die Integrität eines einzigartigen Weltkulturgutes mit Standort St. Gallen. Wichtig ist dabei, dass der Stiftsbezirk als Kulturgut auf der Unesco-Liste des Welterbes verzeichnet ist.

Dabei bezieht sich der Begriff "Kulturgut" nicht allein auf Gebäulichkeiten im Sinn von Denkmälern, Gebäudegruppen oder Stätten. Gerade für die Wahl des Stiftsbezirks St. Gallen war der einmalige Umstand von Bedeutung, dass hier eine weitgehend intakte archivalische und bibliothekarische Überlieferung seit der Zeit der Klostergründung vorhanden ist. Den beweglichen Kulturgütern im Stiftsbezirk ist daher eine besondere Bedeutung beizumessen. Die Aufnahme in die Unesco-Liste verpflichtet die Eigentümer dazu, geeignete rechtliche, wissenschaftliche, technische, Verwaltungs- und finanzielle Massnahmen zu treffen, die zur Identifizierung und zur Erschliessung des Gutes erforderlich sind. Dies muss namentlich dann gelten, wenn wie vorliegend die beweglichen Kulturgüter eine besondere territoriale Bezogenheit aufweisen.