

Die Restitution nationalsozialistischer Raubkunst: Zeitenwende nach 25 Jahren?

Prof. Dr. Matthias Weller, Mag.rer.publ.,
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Fachtagung des Museumsverbands Sachsen-Anhalt
„Restitution. Vom Angstbegriff zum praktischen Handeln“
Kunstmuseum Moritzburg, Halle (Saale)
20. März 2024, 10.10 Uhr (Vortrag per Videozuschaltung)

Gliederung:

- I. 20. Kulturpolitisches Spitzengespräch vom 13. März 2024:
„Beratende Kommission: Entscheidende Weichen für Reform
gestellt“

- II. Washingtoner Erklärung 2024:
„Best Practices for the Washington Conference Principles on Nazi-
Confiscated Art“ vom 5. März 2024

- III. Schweiz: „Unabhängige Kommission für historisch belastetes
Kulturerbe“, Verordnung des Schweizerischen Bundesrates vom 22.
November 2023

A. Gemeinsame Pressemitteilung v. 13. März 2024: „Beratende Kommission: Entscheidende Weichen für Reform gestellt“

<https://www.kmk.org/aktuelles/artikelansicht/beratende-kommission-entscheidende-weichen-fuer-reform-gestellt.html> (20.03.2024)

B. Beschlusspapier „Beratende Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturguts, insbesondere aus jüdischem Besitz für das 20. Kulturpolitische Spitzengespräch am 13. März 2024, Stand: 13.03.2024, 15:00 Uhr“

https://www.kmk.org/fileadmin/pdf/PresseUndAktuelles/2024/2024_03_13_20_KuPoSpG_BeratendeKommission_Beschlussvorschlag.pdf (20.03.2024)

1. Kulturpolitisches Spitzengespräch:

- Bund
- Länder
- Kommunale Spitzenverbände
- Kulturstiftungen Bund / Länder
 - föderale und diverse Struktur der Bundesrepublik
 - legt nahe, dass jeder Vermögensträger für sich selbst handelt
 - so tendenziell in der Tat die (föderale) Republik Österreich, dort aber die meisten Kulturgüter vom Bund gehalten; in D hingegen ca. 80% der Kulturgüter in kommunalem Eigentum
 - NL, F, UK: tendenziell zentrale Stellen
 - trotz föderaler Struktur in D zentrale Stelle angestrebt

I. Reform der Beratenden Kommission

2. „...einig, dass das ... Verfahren ... einer Veränderung bedarf
 - a. „einseitige Anrufbarkeit“ (so de facto in Ö, NL, F, UK, CH)
 - b. „Einbeziehung der Anspruchstellenden in das Verfahren“
 - c. „verbindlicher Bewertungsrahmen für Entscheidungsfindung“;
„Konsistenz“
 - d. „Transparenz“, z.B. Begründungstiefe und Begründungslogik

ferner sollten insbesondere bedacht werden:

- Verfahrensgarantien für beide Seiten, z.B.
 - Recht auf rechtliches Gehör
 - Neutralität des Spruchkörpers in der Sachfrage

3. „Vor diesem Hintergrund ... wird wie folgt beschlossen:“

„1. BKM, Länder und kommunale Spitzenverbände streben an, an die Stelle der bisherigen Beratenden Kommission eine Schiedsgerichtsbarkeit zu setzen.

2. Sie soll auf der Grundlage einer neuen Verfahrensordnung und eines umfassenden, ausdifferenzierten Bewertungsrahmens tätig werden. Die Entscheidungen sollen rechtlich verbindlich und von einer weiteren Instanz überprüfbar sein.“

3. „Vor diesem Hintergrund ... wird wie folgt beschlossen:“

a. Eckpunkte der Schiedsgerichtsbarkeit:

- (1) gesetzlich geregelt, 1029 – 1066 ZPO, kein Gesetz erforderl.
- (2) Form der alternativen Streitbeilegung
→ „anti litigation message“ der Washingtoner Erklärungen
- (3) Legitimation durch Schiedsvereinbarung der Parteien,
1029 ZPO ← → „Zwangsschiedsgerichtsbarkeit“
- (4) Schiedsgerichtsbarkeit weltweit akzeptiert und praktiziert
- (5) Streitgegenstand schiedsfähig, 1030 ZPO
- (6) Öffentlich-rechtlich verfasste Parteien können
anerkanntermaßen auch in Schiedsverfahren gehen, 173
VwGO iVm 1029 ff. ZPO
- (7) Parteien wählen ihre Schiedsrichter, 1034 f. ZPO

3. „Vor diesem Hintergrund ... wird wie folgt beschlossen:“

a. Eckpunkte der Schiedsgerichtsbarkeit:

- (8) Verfahrensgrundrechte sind garantiert, vgl. nur z.B.
 - 1036 ZPO: Ablehnung Schiedsrichter (Befangenheit)
 - 1042 I ZPO: Gleichbehandlung; rechtliches Gehör
 - 1058 ZPO: Berichtigung des Schiedsspruchs
- (9) Weitreichende Erfahrungen in der technischen Verfahrensausgestaltung
- (10) Parteien können nichtstaatliches Recht wählen, 1051 I ZPO, Parteien können sogar Schiedsgerichts dazu ermächtigen, „nach Billigkeit“ zu entscheiden, 1051 III ZPO
- (10) Schiedsspruch staatlichem Urteil gleichgestellt, 1055 ZPO
- (11) (eingeschränkte) Kontrolle durch staatliche Gerichte, 1059 ff.

3. „Vor diesem Hintergrund ... wird wie folgt beschlossen:“

a. Eckpunkte der Schiedsgerichtsbarkeit:

- (12) res iudicata-Effekt des Schiedsspruchs (wie bei staatlichem Urteil)
 - nachlaufende Verfahren vor staatlichen Gerichten, auch im Ausland, sind gesperrt (vorbehaltlich der Anerkennung des Schiedsspruchs, dies ist aber sehr weitreichend gesichert; vgl. [New Yorker Übereinkommen](#) über die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Schiedssprüche v. 10. Juni 1958, vgl. aber Art. 1 III S. 2)
- (13) Modell strukturell geeignet für weitere Unrechtskontexte
- (14) Modell strukturell geeignet für private Eigentümer, zugleich bleibt parallele Gesetzgebung für ein „Restitutionsgesetz“ möglich und sinnvoll („Stufenmodell“)

3. „Vor diesem Hintergrund ... wird wie folgt beschlossen:“

b. „Einseitige Anrufbarkeit“

→ kann durch Gestaltung der Parteien herbeigeführt werden:

-- „offerta ad incertas personas“; „stehendes Angebot“

-- der jeweilige Anspruchsteller kann (muss aber nicht) annehmen

-- wenn Anspruchsteller annimmt, dann Bindung

→ Modell der internationalen Investitionsschiedsgerichtsbarkeit (weltweit anerkannt);

→ Kritik an ISDS betrifft nicht die Technik des Zustandekommens der Schiedsvereinbarung durch offerta ad incertas personas des Gaststaates

→ Voraussetzung: alle Träger binden sich entsprechend

3. „Vor diesem Hintergrund ... wird wie folgt beschlossen:“

c. „Schiedsstelle“

- unterscheide „Schiedsstelle“ von „Schiedsgericht“
- Schiedsstelle „administriert“ die einzelnen Schiedsverfahren, entscheidet nicht selbst in der Sache („Servicestelle“)
- Errichtung einer Servicestelle auch im föderalen Staat mit diverser Trägerlandschaft leicht(er) möglich
 - z.B. Verwaltungsabkommen Bund – Länder
 - z.B. Staatsvertrag
 - „Stufenmodell“ mit Zwischenevaluationen naheliegend
 - z.B. durch einen der Träger (Bund?)
 - z.B. durch externen Dienstleister (DIS?)

3. „Vor diesem Hintergrund ... wird wie folgt beschlossen:“

d. Einseitige Anrufbarkeit „nach erfolglosem Bemühen der Parteien in einem der Anrufung vorgeschalteten Verfahren“ (Ziffer 3 S. 1 des Beschlusses)

→ „Subsidiaritätsprinzip“ problematisch

→ für Akzeptanz wäre unmittelbarer Zugang zum Schiedsverfahren besser

→ vgl. aber auch Art. 3 S. 1 lit c. der neuen schweizerischen Verordnung: „Der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin erbringt den Nachweis, dass bereits angemessene Bestrebungen zur Einigung im Einzelfall erfolgt sind“.

→ vgl. aber auch Ziffer 6 des Beschlusses: Verfahrensbezogene Provenienzforschung zusätzlich möglich; bei Nichtteilnahme des Trägers am Vorverfahren wird Provenienzforschung unmittelbar aus Verfahren heraus organisiert.

Washingtoner Erklärung 2024: „[Best Practices for the Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art](#)“, 5. März 2024

1. Genese

- 15 „best practices“, Buchstaben A – O
- Präambel lässt Herkunft und Entstehungsprozess offen, Materialien / Working Documents soweit ersichtlich nicht öffentlich gestellt
- [WJRSO Report 2024](#): z.B. GER S. 49-55; USA S. 112-113
- aus den begleitenden Erklärungen (Eizenstat, Germain, etc.) folgt:
 - „intensive international collaboration among countries that have appointed a special envoy or equivalent to deal with Holocaust issues“ (z.B. Eizenstat, Germain [USA], Lord Pickles [UK]; GER?)

Washingtoner Erklärung 2024: „[Best Practices for the Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art](#)“, 5. März 2024

1. Genese

- „envoys network held its first meeting in [March] 2023“; „we met again here in Washington, DC, in November of last year [2023]. At that meeting government officials and art restitution experts discussed how we could make progress ...“
- „we decided it would be useful to look at the lessons learned in 25 years of applying the Washington Principles and develop a set of non-binding ‚best practices‘ to help with implementation of the Principles, and thereby reinforce them“
- „ ...endorsed by 22 countries. These are Albania, Austria, Belgium, Canada, Croatia, Czechia, Estonia, France, Germany, Greece, Ireland, Israel, Italy, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Romania, Slovenia, Sweden, Switzerland, the UK, and the USA“

Washingtoner Erklärung 2024: „Best Practices for the Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art“, 5. März 2024

2. “Best practices”, z.B.:

B. “Nazi-confiscated” and “Nazi-looted” refer to what was looted, confiscated, sequestered, and spoliated, by the Nazis, the Fascists and their collaborators through various means including but not limited to theft, coercion, and confiscation, and on grounds of relinquishment, as well as forced sales and sales under duress, during the Holocaust era between 1933-45.

Washingtoner Erklärung 2024: „[Best Practices for the Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art](#)“, 5. März 2024

2. “Best practices”, z.B.:

C. Taking into account the specific historical and legal circumstances in each case, the sale of art and cultural property by a persecuted person during the Holocaust era between 1933-45 can be considered equivalent to an involuntary transfer of property based on the circumstances of the sale.

Washingtoner Erklärung 2024: „[Best Practices for the Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art](#)“, 5. März 2024

2. “Best practices”, z.B.:

D. “Just and fair solutions” means just and fair solutions **first and foremost for the victims** of the Holocaust (Shoah) and other victims of Nazi persecution and for their heirs. In principle, as set out in the Terezin Declaration, the **primary just and fair solution** is restitution, among other just and fair solutions.

Washingtoner Erklärung 2024: „[Best Practices for the Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art](#)“, 5. März 2024

2. “Best practices”, z.B.:

E. Restitution should be to all lawful beneficiaries and heirs in accordance with a country’s usual inheritance law. All pre-War owners who are identified through provenance research or their heirs should be proactively sought by the current possessors for the purpose of restitution.

Washingtoner Erklärung 2024: „[Best Practices for the Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art](#)“, 5. März 2024

2. “Best practices”, z.B.:

H. Provenance researchers should have access to all relevant archives and source documents. Provenance research carried out by public or private bodies should be made publicly available on the internet. Where queries are made, **as a matter of fairness current possessors in particular should disclose all documentation** related to acquisition and provenance to claimants. **Provenance research**, particularly regarding potential claims, **ideally should be conducted by an independent research body to avoid possible conflicts of interest**. Such an independent institution should be granted access to all relevant archives whether public or private.

Washingtoner Erklärung 2024: „[Best Practices for the Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art](#)“, 5. März 2024

2. “Best practices”, z.B.:

I. Countries are encouraged to create an **independent expert body** whose composition may be the states’ responsibility, to which unilateral access is available that can adjudicate cases of art and cultural property and arrive at or recommend a **binding or non-binding decision** (for example, the use of commissions in Austria, France, Germany, Netherlands, and the United Kingdom). Such bodies should have **balanced, expert, and representative membership**. Use of alternative resolution mechanisms is encouraged to **avoid litigation**.

Washingtoner Erklärung 2024: „Best Practices for the Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art“, 5. März 2024

2. “Best practices”, z.B.:

J. Claims handling bodies such as national commissions, museums or other agencies, are encouraged to **publish terms of reference** and **rules of procedure** as well as their **decisions** and **recommendations** so that the claims process and grounds for decisions are **fully transparent to claimants**.

Verordnung über die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe (VUKBK) vom 22. November 2023

„Art. 2 Aufgaben

Die Kommission hat folgende Aufgaben:

- a. Sie berät den Bundesrat und die Bundesverwaltung in Fragen im Zusammenhang mit historisch belastetem Kulturerbe.
- b. Sie berät den Bundesrat und die Bundesverwaltung betreffend den Umgang mit historisch belasteten Kulturgütern im Eigentum der Eidgenossenschaft.
- c. Auf Anfrage des Bundesamtes für Kultur (BAK) erarbeitet sie in Einzelfällen von historisch belasteten Kulturgütern auf Gesuch hin nicht bindende Empfehlungen; dabei kann sie neben der Empfehlung zur Rückgabe von Kulturgütern auch Empfehlungen allgemeiner Art erarbeiten.“

Verordnung über die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe (VUKBK) vom 22. November 2023

„Art. 3 Behandlung von Einzelfällen

1 Das BAK kann der Kommission Einzelfälle nach Artikel 2 Buchstabe c zur Behandlung zuweisen, sofern folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- a. Eine natürliche oder juristische Person hat das BAK gebeten, die Kommission um Erarbeitung einer nicht bindenden Empfehlung zu ersuchen.
- b. Das Kulturgut befindet sich in der Schweiz oder der Handwechsel des Kulturgutes erfolgte in der Schweiz.
- c. Der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin erbringt den Nachweis, dass bereits angemessene Bestrebungen zur Einigung im Einzelfall erfolgt sind.
- d. Der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin erbringt den Nachweis, dass bereits angemessene Bemühungen zur Nachforschung der Provenienz des Kulturgutes erfolgt sind.

Verordnung über die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe (VUKBK) vom 22. November 2023

„Art. 3 Behandlung von Einzelfällen

2 Es weist der Kommission einen Einzelfall nicht zur Behandlung zu, wenn dieser Gegenstand eines laufenden oder abgeschlossenen gerichtlichen Verfahrens ist.

3 Hält die Kommission eine Empfehlung für angebracht, so erarbeitet sie diese und übermittelt sie dem BAK. Es informiert den Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin.“

„Art. 4 Förderung gerechter Lösungen

Bei ihrer Tätigkeit fördert die Kommission gerechte Lösungen unter Berücksichtigung der «Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art» vom 3. Dezember 1998 und der ‚Terezín Declaration on Holocaust Era Assets and Related Issues‘ vom 30. Juni 2009.“

Die Restitution nationalsozialistischer Raubkunst: Zeitenwende nach 25 Jahren?

Prof. Dr. Matthias Weller, Mag.rer.publ.,
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Fachtagung des Museumsverbands Sachsen-Anhalt
„Restitution. Vom Angstbegriff zum praktischen Handeln“
Kunstmuseum Moritzburg, Halle (Saale), Zuschaltung per Video
20. März 2024