

Parzingers Vorschlag. Wird die Verfahrensordnung der „Limbach-Kommission“ noch einmal geändert werden?

Von RA Dr. Henning Kahmann, LL.M. (USA)*

Am 2. November 2016 gab sich die „Beratende Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogener Kulturgüter, insbesondere aus jüdischem Besitz“ eine Verfahrensordnung.¹⁾ Vorausgegangen waren Konsultationen der Bundesregierung mit Vertretern der Bundesländer und der kommunalen Spitzenverbände, die im Dezember 2016 zu einer Neufassung der „Absprache“ zwischen diesen Parteien von 2002 geführt hat, die den Zweck der Kommission festlegt und den Rahmen ihrer Tätigkeit bildet. In Ziffer 1 der Absprache ist festgelegt, dass die Kommission nur tätig werden kann, wenn sie sowohl von der Seite angerufen wird, die über das umstrittene Kulturgut verfügt, als auch von der Seite, die deswegen ein Wiedergutmachungsinteresse geltend macht.²⁾ Nach Ziffer 2 der Absprache soll die Kommission auf eine gütliche Einigung der Parteien hinwirken und kann Empfehlungen aussprechen, deren Begründungen veröffentlicht werden. Weiter heißt es: „Es wird erwartet, dass sowohl öffentliche Einrichtungen wie auch Private diese Empfehlungen befolgen.“ Dies zeigt, dass die Verfasser der Absprache davon ausgehen, dass die Empfehlungen der

Kommission keinen rechtlich bindenden Charakter haben. Schließlich begrenzt die Absprache die Amtszeit neu berufener Mitglieder auf zehn Jahre und verpflichtet die Kommission, sich eine Verfahrensordnung zu geben.

Die neue Absprache und die Verfahrensordnung wurden eingeführt, nachdem der Präsident der Stiftung Preußischer Kulturbesitz, Hermann Parzinger, ein Jahr zuvor öffentlich für erhebliche Änderungen an der Arbeitsweise der Kommission eingetreten ist.³⁾ Eine Schlüsselforderung von Parzinger war, dass die Kommission einseitig angerufen werden können solle. Sie sollte also auch tätig werden können, wenn z. B. nur die Erben von Nazi-Verfolgten wünschen, dass sich die Kommission mit einer Restitutionsforderung befasst, während das betroffene Museum dies ablehnt. Diesen Vorschlag haben Bund, Länder und Gemeinden bei der Neufassung der Absprache nicht aufgenommen. Monika Grütters (CDU), Staatsministerin für Kultur und Medien, nahm im November 2016 gegen Parzingers Vorschlag Stellung. In einer Antwort⁴⁾ auf eine schriftliche Frage der Bundestagsabgeordneten Sigrid Hupach (Die Linke) erklärte sie, dass

sich das gegenwärtige System „bewährt“ habe. Sie sah auch rechtliche Hürden: Die einseitige Anrufbarkeit der Kommission sei nur bei Verabschiedung eines neuen Gesetzes möglich. Sie meinte auch, dass die einseitige Anrufbarkeit der Kommission der Einführung eines Gerichts nahekäme. Dies wiederum würde wahrscheinlich Art. 92 des Grundgesetzes verletzen. Der Artikel bestimmt, dass die rechtsprechende Gewalt nur durch Richter und bestimmte staatliche Gerichte ausgeübt werden darf. Trotz dieser

*) Der Autor ist Gesellschafter der Kahmann Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, Berlin.

1) www.kulturgutverluste.de/Webs/DE/BeratendeKommission/Verfahrensordnung, alle Fußnoten eingesehen am 13. März 2017; die Beratende Kommission wird oft nach ihrer früheren Vorsitzenden Jutta Limbach, die im September 2016 gestorben ist, benannt.

2) Absprache zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden zur Einsetzung einer Beratenden Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogener Kulturgüter, insbesondere aus jüdischem Besitz (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 5.12.2002 i.d.F. vom 8.12.2016), www.kmk.org.

3) German Advisory Commission - Changes proposed by Hermann Parzinger, President of the SPK on 28. November 2015, www.lootedart.com/RQB15B423561.

4) siehe Seite 13

Das Standardwerk zum Vermögens- und Investitionsrecht.



Rechtshandbuch Vermögen und Investitionen in der ehemaligen DDR

64. Auflage. 2017.

Rund 8878 Seiten. In 3 Ordnern.

Vorzugspreis für das Grundwerk

bei Bezug von 3 fortlaufenden

Ergänzungslieferungen € 168,-

(danach jederzeit kündbar).

ISBN 978-3-406-37740-2

Preis ohne Ergänzungslieferungen

€ 398,-

ISBN 978-3-406-50103-6

Ergänzungslieferungen erhalten Sie

bis auf Widerruf.

Neu im Dezember 2016

Dieses Handbuch

bietet **Kommentierungen** zu allen zentralen Rechtsvorschriften in

■ Vermögens- und Investitionsrecht

■ Entschädigungs- und Ausgleichs-

leistungsrecht ■ Sachenrechtsberei-

nigung ■ Schuldrechtsanpassung.

Mit Rechtsstand Oktober 2016 ist

die Kommentierung des DDR-Ent-

schädigungserfüllungsgesetzes. Neu

aufgenommen ist die systematische

Darstellung »Brachflächenentwick-

lung in den neuen Ländern«.



C.H. BECK

Argumente hat Rüdiger Mahlo, der Leiter der deutschen Sektion der Jewish Claim Conference (JCC), dazu aufgerufen, Parzingers Vorschläge umzusetzen.⁵⁾

Grütters: Keine Beteiligung der Parlamente

Grütters' Antwort wird bei Hupach und dem Abgeordneten des Bayerischen Landtags Georg Rosenthal (SPD) Erstaunen hervorgeufen haben. Beide hatten mit Kleinen Anfragen versucht, die Reform der Kommission in den parlamentarischen Raum zu ziehen. Hupach erhielt von Grütters die Auskunft, das Thema gehe den Bundestag nichts an.⁶⁾ Genauso verfuhr die Landesregierung in München⁷⁾ mit einer entsprechenden Anfrage von Rosenthal. Kurz darauf konnten sie aber lesen, dass Parzingers Vorschlag nur mit Beteiligung des Gesetzgebers umsetzbar gewesen sein solle.⁸⁾ Im Dezember 2016 brachten Rosenthal und andere SPD-Landtagsabgeordnete sogar einen Antrag ins Plenum, wonach der bayerische Landtag von der Landesregierung verlangen solle, den Veränderungen bei der Kommission ihre Zustimmung zu versagen, bis die Angelegenheit im Landtag debattiert und entschieden worden sei.⁹⁾ Im Januar beschloss¹⁰⁾ der bayerische Landtagsausschuss für Wissenschaft und Kunst jedoch, dass die Angelegenheit erledigt sei (wahrscheinlich weil Bayern den Änderungen schon im Oktober zugestimmt hatte). Obwohl jetzt alle Fragen geklärt scheinen und die Kommission seit November 2016 zwei weitere Empfehlungen zu NS-Raubkunst ausgesprochen hat, könnte die politische Initiative der JCC die politische Debatte wiedereröffnen, trotz oder vielleicht auch wegen der nahenden Bundestagswahl im September.

Antragsteller abhängig von deutschem Wohlwollen

Kritiker (darunter der Autor)¹¹⁾ sehen folgende Unzulänglichkeit des gegenwärtigen Systems: Es bleibt Sache der öffentlichen deutschen Museen, die gewöhnlich von den Bundesländern und den Kommunen getragen werden, zu entscheiden, ob sie eine Empfehlung der Beratenden Kommission wünschen oder nicht. Der Umstand, dass sie nicht gezwungen werden können, ihre Zustimmung zur Beteiligung der Kommission zu geben, führt dazu, dass die Erben der Verfolgten vom Wohlwollen der deutschen Behörden abhängig bleiben. Und dieses Wohlwollen ist nicht immer vorhanden. Ein Beleg dafür ist etwa Fall Traube gegen Düsseldorf wegen eines Gemäldes von Mignon. Es dauerte von 2009 bis 2013 und bedurfte einer öffentlichen Kampagne, bis die Stadt die Tätigkeit der Kommission akzeptierte.¹²⁾ 2015 empfahl die Kommission der Stadt Düsseldorf, die Hälfte des geschätzten Werts des Werks i.H.v. 200.000 € an die Erben zu zahlen.¹³⁾ Ein anderer Beleg für mangelnden guten Willen ist der Fall Behrens gegen Düsseldorf.¹⁴⁾ Ob man meint, dass sich diese

Form der Abhängigkeit der Erben der NS-Verfolgten von deutschen Behörden „bewährt“ habe, ist eine Frage der politischen Einstellung. Es wäre jedenfalls interessant, zu erfahren, in wie vielen Fällen sich deutsche Städte und Länder einer Beteiligung der Kommission verweigert haben.

Empfehlungen oder Entscheidungen?

Grütters' rechtliches Argument, wonach der Vorschlag Parzingers der Einführung nicht verfassungsmäßiger Gerichte nahe käme, trifft nicht zu. Jedenfalls bis zum Erlass der neuen Verfahrensordnung waren die Empfehlungen rechtlich unverbindlich¹⁵⁾ und hatten nur eine politische Bindungskraft. In der Vergangenheit war es also „nur“ eine politische Frage, ob ein Museum der Empfehlung folgte oder nicht – genauso wie die Entscheidung des Museums, ein Werk zu restituieren oder zu behalten. Rechtlich unverbindliche Empfehlungen aber reichen nicht, um die Kommission in die Nähe der in Art. 92 GG allein den Richtern anvertrauten Rechtsprechung zu rücken. Zur Frage, was diese charakterisiert, meint nämlich das Bundesverfassungsgericht:¹⁶⁾ „Zu den wesentlichen Begriffsmerkmalen der Rechtsprechung [...] gehört das Element der Entscheidung, der letztverbindlichen, der Rechtskraft fähigen Feststellung und des Ausspruchs dessen, was im konkreten Fall rechtens ist.“ Erst der neue § 3 Abs. 1 der Verfahrensordnung macht es erforderlich, dass sich beide Seiten verpflichten, die Empfehlung der Kommission befolgen zu wollen. Die „Absprache“ zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden hatte die Kommission nicht dazu verpflichtet, dieses Unterwerfungserfordernis in die Verfahrensordnung aufzunehmen. Die Lösung für das Verfassungsproblem liegt offenbar darin, dieses Erfordernis wieder abzuschaffen. Damit würde die Kommission ihrem in der Absprache festgelegten Auftrag, als Mediatorin zu wirken, auch viel eher gerecht als bei ihrer jetzigen Verfahrensordnung. Praktischerweise ist dafür nicht einmal eine Gesetzesänderung notwendig. Die Kommission könnte das jedenfalls im Zusammenwirken mit den Parteien der Absprache erreichen.

Auswirkungen auf den Welfenschatz-Fall in den USA

Während es schwierig ist, zu sagen, wie viel mehr Fälle von der Kommission angehört würden, wenn Parzingers Vorschlag umgesetzt würde, so kann man immerhin sagen, dass diese Frage vor Gericht diskutiert wird, und zwar im Fall des „Welfenschatzes“, der in Washington D.C. seit 2015 verhandelt wird. Der Schatz ist eine Sammlung mittelalterlicher Kunst, der gegenwärtig der Stiftung Preußischer Kulturbesitz gehört. Er wird in Berlin ausgestellt. Preußen kaufte ihn 1934 von einem Konsortium von hauptsächlich jüdischen Kunsthändlern. Einige Erben der Kunsthändler haben die Stiftung auf Rückgabe verklagt. Die Stiftung erklärt, dass das

Washingtoner Gericht keine Zuständigkeit für diesen Fall habe, u. a., weil Deutschland ein adäquates Forum für Fälle wie diesen geschaffen habe – die Beratende Kommission. Die Kommission habe die „moralische Autorität“¹⁷⁾ mit solchen Fällen umzugehen. Die Kläger erklären, dass die Kommission dazu ungeeignet sei¹⁸⁾ und sie, als sie sich im Jahre 2014 mit dem Fall befasst habe, mit dem Fall unangemessen umgegangen sei (nachdem beide Seiten ihre Zustimmung zur Behandlung des Falles erteilt hatten).¹⁹⁾ Dies mache es für die Erben notwendig, ihre Rechte außerhalb Deutschlands geltend zu machen. Man kann wohl sagen, dass die Argumente der Kläger weniger Gewicht hätten, wenn die Erben der NS-Verfolgten in anderen Fällen einseitig die Kommission anrufen könnten, auch in solchen Fällen, in denen es das Museum ablehnt, dass die Kommission die Umstände des Erwerbs eines Kunstgegenstands in ihrem Besitz genau prüft. Mit anderen Worten: Die Chancen, den Welfenschatz zu behalten, dürften sich verbessern, wenn Deutschland den Vorschlag Parzingers annimmt.

Maßstäbe

Die Kommission hat sich in der Verfahrensordnung auch zu den Maßstäben geäußert, denen sie in ihren Empfehlungen folgen will. In der Präambel ist davon die Rede, dass sie zur Umsetzung der Washingtoner Prinzipien²⁰⁾ sowie zur Umsetzung der Gemein-

5) „Unsere Arbeit ist noch längst nicht zu Ende“ – Jüdische Allgemeine, 26. Januar 2017, www.juedische-allgemeine.de.

6) BT-Drs. 18/9936, www.bundestag.de.

7) ByL-Drs. 17/13923, www.bayern.landtag.de.

8) zur Kritik an der Informationspolitik Grütters' s. auch „Vermittler oder Entscheider“ – Süddeutsche Zeitung vom 9. November 2016, www.lootedart.com/SSHU8R522941.

9) Antrag der Abgeordneten Georg Rosenthal, Isabell Zacharias, Martina Fehlner, Helga Schmitt-Bussinger, SPD, Demokratische Reform der Limbach-Kommission, ByL Drs. 17/14774.

10) Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wissenschaft und Kunst, ByL Drs. 17/15124.

11) Henning Kahmann: Dringender Reformbedarf bei der Limbach-Kommission, ZOV 2016, 8.

12) „Düsseldorf will beratende Kommission anrufen“. Die Welt, 4. Juli 2003.

13) www.kulturgutverluste.de/Webs/DE/BeratendeKommission/Empfehlungen/Index.html.

14) Henning Kahmann, Varda Naumann: Anmerkung zur Empfehlung der Beratenden Kommission im Fall „Behrens“. Düsseldorf, ZOV 2015, 114.

15) Urteil VG Magdeburg vom 31. März 2015 - 6 A 81/15, Rn. 6, www.landesrecht.sachsen-anhalt.de

16) BVerfG, Urteil vom 8. Februar 2001 - 2 BvF 1/00, Rn. 12, www.bverfg.de.

17) Case 1:15-cv-00266-CKK Document 12 Filed 10/29/15, Motion to Dismiss the Claim for Restitution of the Guelph Treasure 29 October 2015, Seite 55, www.lootedart.com/RPKAVM365961.

18) Plaintiffs file opposition to the SPK and Federal Republic of Germany's motion to dismiss the claim for restitution of the Guelph Treasure 5 November 2016, S. 42, www.lootedart.com/SC40QM348781.

19) www.kulturgutverluste.de/Webs/DE/BeratendeKommission/Empfehlungen/Index.html.

20) Grundsätze der Washingtoner Konferenz in Bezug auf Kunstwerke, die von den Nationalsozialisten beschlagnahmt wurden; www.kulturgutverluste.de/Webs/DE/Stiftung/Grundlagen/Washingtoner-Prinzipien/Index.html.

samen Erklärung von 1999²¹) eingerichtet wurde. In § 6 Abs. 3 heißt es, dass außer den Washingtoner Prinzipien und der Gemeinsamen Erklärung auch die „Handreichung“ von 2001²²) in ihrer jeweils geltenden Fassung für die Empfehlungen maßgeblich ist. An einer systematisch fremden Stelle – in § 1 Abs. 2 – heißt es, dass die Empfehlungen, die die Kommission abgibt, „auch moralisch-ethisch“ begründet werden können. Das erstaunt, weil die Washingtoner Prinzipien ja schon Platz für solche Begründungsmaßstäbe bieten. Schließlich machen sie es den Staaten zur Aufgabe, „faire und gerechte“ Lösungen zu finden. Allerdings haben sich aus den Washingtoner Prinzipien schon Standards entwickelt. Für NS-Verfolgte wichtig ist insbesondere die Handreichung von 2001, die den NS-Verfolgten gegenüber deutschen staatlichen Museen den Nachweis erleichtert, dass die Ursache des Verlusts eines Werks ihre NS-Verfolgung war. „Auch moralisch-ethisch“ entscheiden zu können, soll der Kommission anscheinend ein Hintertürchen öffnen, um davon abzuweichen, wie dies etwa in der bereits genannten Behrens-Entscheidung zu Lasten der NS-Verfolgten geschehen ist. Jedenfalls ist kein anderer Zweck dieses Passus ersichtlich. In diese Richtung deuten auch die Erläuterungstexte, die die Kommission ihren zuletzt abgegebenen Empfehlungen beigegeben hat. Dort ist die Rede davon, dass die Kommission ethisch begründete Empfehlungen abgeben. Damit würden für die Kommission andere Maßstäbe gelten als für die Museen, für die nämlich – jedenfalls politisch – die Maßstäbe gelten, die die Kommission in § 6 ihrer Verfahrensordnung nennt. Ob man das gut oder schlecht findet, ist die eine Frage.

Parlamentarisches Interesse?

Mindestens so wichtig ist die Frage, ob es Sache der Kommission ist, sich selbst als Schiedsgericht auszugestalten und die Maßstäbe, nach denen sie entscheidet, selbst festzulegen. Es lassen sich auch Argumente dafür finden, dass beide Fragen wegen der Bedeutung, die sie für das Ansehen Deutschlands haben, parlamentarisch diskutiert und entschieden werden müssen. Ob es dazu und zur Diskussion von Hermann Parzingers Vorlag zur einseitigen Anrufbarkeit der Kommission kommt, hängt vor allem davon ab, ob die Kulturausschüsse des Bundestages und der Länderparlamente Interesse an dem Thema entwickeln.

Beratende Kommission im Bundestag*

Kleine Anfrage der Abgeordneten Sigrid Hupach (DIE LINKE):

Aufgrund welcher Überlegungen hat die Bundesregierung bei der Reform der sog. Limbach-Kommission (Beratende Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogener Kulturgüter, insbesondere aus jüdischem Besitz) darauf verzichtet, eine einseitige Anrufbarkeit zu verankern, um so dem Hauptkritikpunkt an der bisherigen Arbeitsweise, der insbesondere von Opferverbänden, Anwälten oder auch dem Jüdischen Weltkongress geäußert wurde (vgl. offener Brief vom März 2016), Abhilfe zu schaffen, und welche Lösungsansätze sieht der Reformvorschlag stattdessen für den Fall vor, wenn sich eine Seite weigert, die Kommission anzurufen?

Antwort der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, Staatsministerin Monika Grütters, vom 16. November 2016:

Die Beratende Kommission ist ein – im Sinne der Washingtoner Prinzipien – alternatives Instrument zur Klärung strittiger Eigentumsfragen. Wesen und Ziel der Kommission ist die gütliche Streitbeilegung, so dass die Kommission nur dann tätig werden kann, wenn sie von beiden Seiten – ursprünglichem Eigentümer und heute über das Kulturgut Verfügendem – gemeinsam angerufen wird. Zudem wird die Kommission in der Regel erst dann angerufen, wenn die Parteien untereinander keine Lösung gefunden haben. In zahlreichen Fällen konnte jedoch von den Parteien eine Lösung gefunden werden, ohne dass es einer Befassung der Kommission bedurfte. Aus Sicht der Bundesregierung hat sich daher die beidseitige Anrufung der Beratenden Kommission bewährt.

Die Schaffung der Möglichkeit einer einseitigen Anrufung begegnet indes auch rechtlichen Bedenken. Eine einseitige Anrufbarkeit würde bedeuten, die jeweils andere Seite zur Anrufung rechtsverbindlich zu verpflichten. Eine solche Verpflichtung zur Anrufung wäre nur mittels einer gesetzlichen Regelung möglich. Eine solche Umwandlung unterliegt insbesondere verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn eine Ausgestaltung der Beratenden Kommission als Organ, das eine zu einer Entscheidung führende Beurteilung von Sachverhalten auch gegen den Willen einer der Parteien vornimmt, könnte nicht mehr als schiedsrichterliches Verfahren angesehen werden, sondern nähert sich zumindest einer rechtsprechenden Tätigkeit an. Dann aber kommt eine Unvereinbarkeit mit Artikel 92 GG in Betracht. Danach ist die rechtsprechende Gewalt den Richtern vorbehalten (Rechtsprechungsmonopol der Richter und Gerichte).

Bei der Vorstellung der Weiterentwicklung der Beratenden Kommission hat die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und

Medien, Staatsministerin Prof. Monika Grütters, überdies noch einmal klargestellt, dass sie erwarte, dass ausnahmslos alle deutschen Museen selbstverständlich zu einem Verfahren vor der Beratenden Kommission bereit sind. Für den Fall, dass ein Einverständnis der Parteien über eine Anrufung der Kommission nicht zustande kommen sollte, forderte sie die institutionellen Träger der Einrichtungen dazu auf, nach den vereinbarten und wirksamen Washingtoner Prinzipien auf eine Anrufung hinzuwirken. Bei den von der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien geförderten Einrichtungen kündigte sie an, sich weiterhin persönlich und entschieden dafür zu verwenden (vgl. Pressemitteilung der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien vom 10. November 2016).

Im Übrigen ist nach Auffassung der Bundesregierung auch die Zahl der bisher vor der Beratenden Kommission verhandelten Fälle allein kein Beleg dafür, dass diese ihrer Aufgabe nicht gerecht würde. Im Gegenteil macht dies, wie eingangs dargestellt, deutlich, dass im Sinne der Washingtoner Prinzipien und der Gemeinsamen Erklärung in zahlreichen Fällen von den Parteien gerechte und faire Lösungen gefunden werden, ohne dass es einer Befassung der Kommission bedarf. Ausgewählte Beispiele hierfür finden sich u. a. auf der Lost-Art-Datenbank-Website (unter dem Modul „Lösungen“).

*) BT-Drucksache 18/10443, Seite 2.

Nachtrag zu Mützel, Die sachliche und örtliche Zuständigkeit für die Wiederaufnahme von Rehabilitierungsverfahren: Geltung des § 140a GVG?

ZOV 2016 [4] 139

Der Rehabilitierungssenat des OLG Naumburg teilt mit, dass er seine im genannten Aufsatz thematisierte Rechtsauffassung, wonach für Wiederaufnahmeanträge, die vor dem OLG abgeschlossene Verfahren betreffen, das OLG zuständig sein soll, aufgegeben hat. Das OLG Naumburg geht im Einklang mit der h.M. davon aus, dass auch in diesen Fällen das LG zuständig ist.

21) Erklärung der Bundesregierung, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Auffindung und zur Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogener Kulturgüter, insbesondere aus jüdischem Besitz (Gemeinsame Erklärung), www.kulturgutverluste.de/Webs/DE/Stiftung/Grundlagen/Gemeinsame-Erklärung/Index.html.

22) www.kulturgutverluste.de/Webs/DE/Recherche/Handreichung/Index.html.