



RHEINISCHE
FRIEDRICH-WILHELMS-
UNIVERSITÄT BONN



Prof. Dr. Matthias Weller,
Mag.rer.publ., MAE

UNIVERSITÄT BONN · Prof. Dr. M. Weller · Adenauerallee 24-42, 53113 Bonn

Deutscher Bundestag
Rechtsausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per E-Mail: rechtsausschuss@bundestag.bund.de

Alfried Krupp von Bohlen und
Halbach-Professur für
Bürgerliches Recht, Kunst- u.
Kulturgutschutzrecht

Direktor des Instituts für
deutsches und internationales
Zivilverfahrensrecht

Adenauerallee 24-42
53113 Bonn
Tel. 0228/73-9251
Fax 0228/73-2222
weller@jura.uni-bonn.de

Sekretariat: Sabine Bier
Tel. 0228/73-9251
sekretariat.weller@jura.uni-bonn.de

Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten Durchsetzung der Rückgabe von NS-verfolgungsbedingt entzogenem Kulturgut

Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für die Einladung zur oben genannten Anhörung und die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme.

Bonn, 16.12.2024

Mit ihrem – gegenüber dem Referentenentwurf¹ identischen – Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten Durchsetzung der Rückgabe von NS-verfolgungsbedingt entzogenem Kulturgut (BT-Drs. 20/13258) verfolgt die Bundesregierung das im Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2021 formulierte Ziel, die Restitution von NS-Raubkunst zu verbessern. Der Entwurf ist aufgrund seines sehr engen Anwendungsbereichs jedoch kaum geeignet, dieses Ziel zu erreichen und darüber hinaus in verschiedenen Einzelpunkten problematisch:

1. Durch eine Ergänzung des § 214 BGB soll dem Besitzer und damit dem Gegner eines Anspruchs auf Herausgabe von Kulturgut nach § 985 BGB künftig die Berufung auf die Verjährungseinrede nur noch dann gestattet sein, wenn er nachweisen kann, dass er im Zeitpunkt des Besitzerwerbs – also vor mehr als 30 Jahren (vgl. § 197 Abs. 1 Nr. 2 BGB) – gutgläubig hinsichtlich der Berechtigung des damaligen Veräußerers war. Diese Einschränkung in der Erhebung der Verjährungseinrede soll bei Ansprüchen auf Herausgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturgutes nach einer Ergänzung von Art. 229 EGBGB auch rückwirkend, das heißt für im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits verjährte Ansprüche gelten. Die Aussichten von Anspruchstellern, derartige Herausgabeansprüche gerichtlich durchzusetzen, werden durch die vorgeschlagene



www.200jahre.uni-bonn.de

Universitätskasse Bonn:

Sparkasse KölnBonn
BIC: COLSDE 33
IBAN: DE08370501980000057695

USt.-Id-Nr.:
DE 122 119 125

¹ Hierzu Weller, Zur Restitution nationalsozialistischer Raubkunst: Zeitenwende nach 25 Jahren?, KUR 2024, 57 ff.; Hollenders, NS-Raubkunst – Gesetzentwurf für Restitution ist keine Lösung, ZRP 2024, 150 ff.

nen Gesetzesänderungen allerdings nur marginal verbessert, denn typischerweise scheitert die erfolgreiche Geltendmachung dieser Ansprüche nicht erst an der Erhebung der Verjährungseinrede nach Ablauf der Verjährungsfrist, sondern vielfach bereits daran, dass der zivilrechtliche Herausgabeanspruch kraft insoweit fortwirkenden alliierten Rückerstattungsrechts ausgeschlossen ist, oder daran, dass der Anspruchsteller längst das Eigentum an der Sache verloren hat, sei es im Wege des gutgläubigen rechtsgeschäftlichen Erwerbs, sei es durch Ersitzung. Der aktuelle Besitzer kann sich in diesem Zusammenhang weiterhin auf eine Vermutung der Gutgläubigkeit berufen. Weder die geltende Eigentumsordnung noch die Beweislast zulasten des Anspruchstellers im Rahmen von Erwerbsvorgängen soll also angetastet werden. Hierdurch werden zwar staatliche Entschädigungspflichten nach Art. 14 und Art. 20 III GG vermieden. Gleichzeitig wird damit dem vorgeschlagenen Gesetz weitgehend die praktische Wirksamkeit genommen.

2. Ein neuer § 48a soll im Kulturgutschutzgesetz (KGSG) einen Informationsanspruch gegen „Inverkehrbringer“ von Kulturgut vorsehen. Inverkehrbringer, also insbesondere der Kunsthandel, sollen danach – auch rückwirkend – zur Auskunft über die Identität des Einlieferers des in Rede stehenden Kulturgutes und die vorhandenen Erkenntnisse zur Provenienz verpflichtet werden. Die anspruchsbegründenden Umstände, das heißt der NS-verfolgungsbedingte Verlust des Kulturgutes und die Aktivlegitimation des Anspruchstellers in Bezug auf dieses Kulturgut, müssen im gerichtlichen Verfahren lediglich glaubhaft gemacht werden, § 48a Abs. 4 KGSG-E. Grundsätzlich erscheint jeder Versuch, die Aufklärung von Verlustvorgängen voranzutreiben und dafür auch Informationen zu teilen, im Lichte der Washingtoner Prinzipien sinnvoll und geboten („Transparenz“). Das abgesenkte Beweismaß der Glaubhaftmachung trägt weiter zur Verwirklichung dieses Ziels bei. Im Übrigen wird es für den Anspruchsteller selbst dann regelmäßig nicht ganz einfach sein, die fortbestehende Eigentümerstellung auch nur überwiegend wahrscheinlich darzutun, wie es zur Glaubhaftmachung erforderlich ist, § 294 ZPO. § 1006 Abs. 2 BGB und in manchen Fällen auch § 1006 Abs. 1 S. 2 BGB mögen ggf. zugunsten des Anspruchstellers wirken, wobei der Anspruchsteller weiterhin gem. § 1006 Abs. 1 S. 2 BGB die Beweislast für das Abhandenkommen der trägt. Eventuell ist für den Auskunftsanspruch auch nur „das (damalige) Eigentum“ im Verlustzeitpunkt darzutun (vgl. Begr. RegE, S. 21 unten). Eine Beschränkung auf die Glaubhaftmachung nur des damaligen Eigentums würde allerdings nicht dazu passen, dass der Auskunftsanspruch als Hilfsanspruch zum Herausgabeanspruch nach § 985 BGB qualifiziert wird (Begr. RegE, S. 20). Jedenfalls ist der Gesetzgeber frei, die Anforderungen an den Bestand des Auskunftsanspruchs in Bezug auf

die Wahrscheinlichkeit des Bestands des Hauptanspruchs je nach Sachzusammenhang und Regelungszweck zu definieren. Zwar stellen sich Fragen zur Verhältnismäßigkeit, da in die Vertragsbeziehung zwischen Einlieferer und Inverkehrbringer eingegriffen und auf Provenienzforschungsergebnisse zugegriffen wird, die sich der Inverkehrbringer ggf. nur durch eigene Investitionen verschaffen konnte. Zu diesen Investitionen ist der Inverkehrbringer jedoch nach § 44 Nr. 1 KGSG ohnehin in erhöhtem Maße verpflichtet. Und wenn nach § 46 KGSG die zuständigen Behörden Auskunfts- und Einsichtsrechte und nach § 48 KGSG der Käufer im Falle seiner Inanspruchnahme auf Herausgabe ein Einsichtsrecht in die Aufzeichnungen des gewerblichen Inverkehrbringers haben, dann liegt der Drittauskunftsanspruch zugunsten des Anspruchstellers direkt gegen den Inverkehrbringer i.S.v. § 48a KGSG-E nicht fern. Die eigentliche Frage dürfte ohnehin und wie allgemein bei Auskunftsansprüchen in der praktischen Durchsetzbarkeit des Anspruchs liegen, vgl. hierzu die – begrenzten und kraft Natur der Sache begrenzt wirksamen – Zwangsmittel in § 48a Abs. 3 KGSG-E.

3. Durch eine Änderung des § 71 Abs. 2 GVG und die Einführung eines § 23a ZPO soll für Ansprüche auf Herausgabe von NS-Raubkunst eine erstinstanzliche Zuständigkeit der Landgerichte und ein besonderer Gerichtsstand in Frankfurt am Main vorgesehen werden. Hierüber kann man in der Tat nachdenken. In gerichtlichen Restitutionsstreitigkeiten werden sich nicht nur komplexe und sehr spezielle Rechtsfragen stellen, es ist auch davon auszugehen, dass bisweilen gleichermaßen komplexe Beweisfragen entstehen. Auch vor dem Hintergrund einer insgesamt fortschreitenden Spezialisierung der Justiz erscheint eine Bündelung von Fachwissen und Ressourcen durchaus sinnvoll und eine spezielle erstinstanzliche Zuständigkeit des Landgerichts Frankfurt am Main zielführend. Es wird dabei immerhin mit „50 Vorgängen pro Jahr“ gerechnet, und zwar jeweils zu § 985 BGB und zu § 48a KGSG (Begr. RegE, S. 15). Nach allgemeinen Grundsätzen begründet die örtliche besondere Zuständigkeit zugleich eine internationale Zuständigkeit der deutschen Gerichte, vorbehaltlich immanenter Grenzen, nach denen auch ein hinreichender Inlandsbezug bestehen muss, aber diesen wird man wohl bei Aufarbeitung von NS-Unrecht annehmen dürfen. Nach dem Wortlaut von § 23a ZPO-E ist die Belegenheit der streitgegenständlichen Sache im Inland nicht Tatbestandsmerkmal. Damit können Kläger aus aller Welt Klage vor dem Landgericht Frankfurt unabhängig davon erheben, wo sich das Kulturgut befindet, solange sie einen Herausgabeanspruch aus Eigentum geltend machen und sich dieser Anspruch auf NS-verfolgungsbedingt entzogenes Kulturgut richtet. Dies dürfte nicht gewollt sein. Es sollte deswegen ergänzt werden, dass sich das beanspruchte Kulturgut im Inland befinden

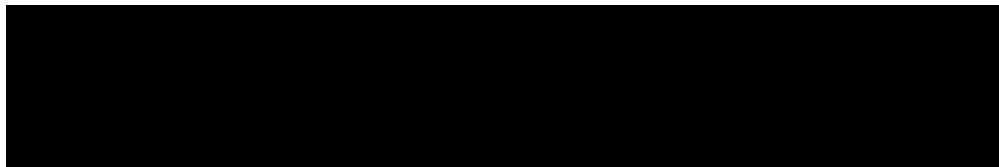
muss, oder aber – funktional gleichwertig – dass sich der Anspruch aus Eigentum gerade aus § 985 BGB ergeben muss. Denn dies ist eben nur dann der Fall, wenn sich die Sache im Inland befindet, Art. 43 Abs. 1 EGBGB. Negative Feststellungsklagen dürften von § 23a ZPO-E erfasst sein („...Klagen, die Ansprüche des Eigentümers betreffen.“).

-
-
-
-
4. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung enthält außerdem den Entwurf eines Rückerstattungsrückzahlungsgesetzes, auf dessen Grundlage Anspruchsteller, die den Besitz an einem NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturgut wiedererlangen, zu einer Rückzahlung etwaiger Geldleistungen verpflichtet werden sollen, die sie oder ihre Rechtsvorgänger aufgrund des Bundesrückerstattungsgesetzes für den Entzug des betreffenden Werks erhalten haben. Die Sinnhaftigkeit einer solchen Regelung ist zweifelhaft. Das Verbot der Doppelentschädigung, auf den die Bundesregierung sich in der Begründung des Gesetzentwurfs beruft, war zwar auch in den bisherigen Rückerstattungs- sowie Entschädigungsgesetzen vorgesehen und findet sich ebenfalls in der aktuellen Fassung der Handreichung aus dem Jahr 2019. Eine Betrachtung der bisherigen Restitutionspraxis offenbart jedoch, dass wohl oftmals auf eine konsequente Einhaltung der Rückzahlungspflicht verzichtet wird. Dies ist insbesondere in der häufig anzutreffenden Konstellation der Fall, dass die ursprüngliche Entschädigungszahlung im Rahmen einer summarischen Einigung für eine Vielzahl an Schadensposten erfolgte und sich heute daher nicht mehr rekonstruieren lässt, welcher exakte Betrag für den nunmehr wiedererlangten Gegenstand gezahlt worden ist. Auch abgesehen von diesem Umstand erscheint die Rückzahlungspflicht rechtspolitisch fragwürdig. Im Verbund mit dem Verzicht auf eine grundlegende und wirklich wirksame Reform der Eigentumslage an NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturgütern erweckt die vorgeschlagene Rückzahlungspflicht den ungünstigen Eindruck, dass die Bundesregierung einerseits darauf dringt, staatliche Entschädigungsverpflichtungen aus Art. 14 und Art. 20 GG zu vermeiden, und andererseits darauf Wert legt, etwaige vor Jahrzehnten ausgekehrte Entschädigungszahlungen, meist in geringer Höhe, abzuschöpfen. Veröhnungspolitisch erscheint dies kontraproduktiv.

Der Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten Durchsetzung der Rückgabe von NS-verfolgungsbedingt entzogenem Kulturgut ist Ausdruck der zutreffenden Ansicht, dass die Restitution von NS-Raubkunst im Privatbesitz einer parlamentsgesetzlichen Grundlage bedarf. Der vorgelegte Entwurf greift hier jedoch ersichtlich zu kurz. Nach vielfacher Kritik, die wiederholt sowohl seitens der Wissenschaft als auch seitens der Praxis an dem Regierungsentwurf geübt wurde (vgl. zuletzt die durchgehend negativen Stellung-

nahmen zur 125. Sitzung des Rechtsausschusses am 2. Dezember 2024), wird der Regierungsentwurf aller Wahrscheinlichkeit nach ohnehin der Diskontinuität anheimfallen, erst recht nach dem „Ampel-Aus“. Erneut zeigt sich, wie schwer es fällt, parlamentsgesetzlich die Restitution NS-verfolgungsbedingt entzogener Kulturgüter überzeugend zu regeln. Umso mehr treten vor diesem Hintergrund die Vorzüge einer Schiedsgerichtsbarkeit für Restitutionssachen vor Augen, welche sich nach den Beschlüssen des 20. und 21. Kulturpolitischen Spitzengesprächs zur Ersetzung der „Beratenden Kommission“ abzeichnet. Denn diese Schiedsgerichtsbarkeit lässt sich durch Exekutivmaßnahmen errichten, nämlich durch ein Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern sowie die Abgabe stehender Angebote auf Abschluss einer Schiedsvereinbarung unter Einbeziehung einer geeigneten Schiedsordnung und eines speziell geschaffenen Bewertungsrahmens, der für die Anspruchsteller erstmals echte Rechtsansprüche schafft. Keine dieser Exekutivmaßnahmen hindert daran, weiter auf ein umfassendes Restitutionsgesetz hinzuarbeiten, und dies sollte auch getan werden. Die Erfahrungen aus der Schiedsgerichtsbarkeit, insbesondere die Erstellung des Bewertungsrahmens, werden dabei wichtige Hilfestellungen für die inhaltliche Konturierung eines Restitutionsgesetzes liefern. Ein solches ist bisher oft gefordert worden. Die sich dazu aufdrängende Frage, welche inhaltlichen Maßstäbe ein solches Gesetz zugrunde legen soll, wurde freilich entsprechend oft offengelassen.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Matthias Weller, Mag.rer.publ., MAE

Mag. iur. Ole Nettels, LL.B. (UCL)