

„Stärkung der Beratenden Kommission“

Internationale wissenschaftliche Studie

**im Auftrag der
Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien**

**Akademische Leitung:
Prof. Dr. Matthias Weller, Mag.rer.publ.,
Universität Bonn**

Beitrag

Prof. Dr. Felix Uhlmann, LL.M. (Harvard)

1. Schweiz: Prof. Dr. Felix Uhlmann, LL.M. (Harvard)¹

Felix Uhlmann ist ordentlicher Professor für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtsetzungslehre an der Universität Zürich, Schweiz. Er publiziert regelmässig zum Thema Kunstfreiheit und Kulturförderung. Er war Mitglied des Stiftungsrates von Pro Helvetia (Schweizer Kulturstiftung) und ist heute Präsident der Kommission für das Kunstmuseum Basel, das sich mit Restitutionsfällen von NS-Raubkunst befasst hat. Zuletzt leitete er den Runden Tisch zur Bestimmung eines Experten zur Evaluation der Provenienzforschung der Sammlung Bührle im Kunsthaus Zürich.

a) Ausgangslage²

aa) Zweiter Weltkrieg und unmittelbare Nachkriegszeit

- 1 Die Schweiz wurde vom Zweiten Weltkrieg weitgehend verschont und war von Deutschland nie besetzt. Dennoch spielte der schweizerische Kunsthandel betreffend Raubkunst eine bedeutende Rolle: «Dass während des Krieges via Nazi-Deutschland Raubkunst aus besetzten Gebieten über Mittelsmänner in und durch die Schweiz geschmuggelt wurde, wussten gut informierte Kreise spätestens im Jahr 1942»³. Die Alliierten warnten vor dem Erwerb solcher Güter und in der breiteren Öffentlichkeit war die Thematik 1945 bekannt⁴.
- 2 Der Bundesrat reagierte mit den zwei sog. Raubgutbeschlüssen vom 10. Dezember 1945 und 22. Februar 1946, beide befristet bis 31. Dezember 1947⁵. Die Beschlüsse betrafen Kulturgüter in von Deutschland besetzten Gebieten und setzten verschiedene Bestimmungen des schweizerischen Zivilgesetzbuches ausser Kraft⁶. Beim schweizerischen Bundesgericht wurde eine Kammer zur Beurteilung von Klagen auf Rückerstattung in kriegsbesetzten Gebieten weggenommener Vermögenswerte (Raubgutkammer) eingerichtet⁷.

¹ Frau Franca Eckstein, RA MLaw, LL.M., dankt der Verfasser bestens für die Durchsicht des Textes und die kompetente Bearbeitung der Fussnoten. Herrn Dr. Peter Mosimann dankt der Verfasser bestens für wertvolle Hinweise zum Text.

² Für einen gerafften Überblick vgl. auch WIDMER, S. 86 ff.

³ RITTER, S. 154.

⁴ RASCHÈR, KKR, Rn. 727; auch RASCHÈR, Schweizer Monatshefte, S. 25 ff.

⁵ AS [= Amtliche Sammlung des Bundesrechts] 61 (1945) 1052–1056 und AS 62 (1946) 225 ff. (Bundesratsbeschluss betreffend die Klagen auf Rückgabe in kriegsbesetzten Gebieten weggenommener Vermögenswerte); vgl. umfassend MÜLLER-CHEN, ZSR, S. 129 ff.

⁶ *Ibid.*; vgl. hierzu Vierzehnter Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergriffenen Massnahmen, 19. Februar 1946, BBl 1946 I 98, S. 318; zudem Bergier-Bericht, S. 423 f., 454; BUOMBERGER, S. 105; VISCHER, S. 56; RASCHÈR, Cultural Goods, S. 232.

⁷ Vgl. Reglement des BGer für das Verfahren betreffend die Klagen auf Rückgabe in kriegsbesetzten Gebieten weggenommener Vermögenswerte vom 15. Januar 1946, aufgehoben am 1. Januar 1953; ferner VISCHER, S. 57.

3 Unter den Raubgutbeschlüssen kam es zu gut 70 Rückgaben⁸, doch besteht weitgehend Einigkeit, dass der Erfolg insgesamt bescheiden gewesen ist⁹. Umfasst war nicht das in Deutschland geschehene Unrecht¹⁰ und die Frist bis Ende 1947 war schlicht zu kurz¹¹. Anschliessend kam es offenbar kaum mehr zu Rückgaben¹².

bb) Bergier-Kommission

4 Im Zuge der Diskussion um nachrichtenlose Vermögen¹³ und Goldgeschäfte der Schweizerischen Nationalbank (SNB) geriet die Schweiz unter beträchtlichen internationalen Druck¹⁴. Eine Reaktion der Schweiz war die Einsetzung der sog. Bergier-Kommission (Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg), welche die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg beleuchten sollte¹⁵. Ein Band des Berichts war dem Thema Raubgut gewidmet und erschien 2001 unter dem Titel «Fluchtgut – Raubgut»¹⁶. Der Begriff Fluchtgut, verstanden als Verkäufe in der Schweiz zur Finanzierung der Flucht oder des Lebensunterhalts¹⁷, hatte schwergewichtig zuschreibenden Charakter, wurde in der Folge dann aber juristisch besetzt, um Ansprüche auf Rückgabe zu verneinen.¹⁸ Heute dürfte eine solche Position in dieser Absolutheit kaum mehr vertreten werden; die Einschätzungen bleiben aber unvermindert kontrovers¹⁹, eingeschlossen der Verwendung des Begriffes selbst²⁰. Der Bergier-Bericht zeigte verschiedene kritische Fälle auf²¹.

5 Neben dem Bergier-Bericht ist der vom Bundesamt für Kultur (BAK) in Auftrag gegebene Bericht Buomberger²² zu erwähnen. Darin wurde geradezu «herkulische Archivarbeit» geleistet²³ und der Bericht bestätigt einen beträchtlichen Anteil der Schweiz am Handel mit Raubgut²⁴.

⁸ Siehe WIDMER, S. 86 mit Verweis auf RASCHÈR, KKR, Rn. 527. Vgl. auch die historischen Zeitungsartikel bei MOSIMANN/RENOLD/RASCHÈR, Anhang 6.4.

⁹ VISCHER, S. 56; vgl. auch BUOMBERGER, S. 116 ff.

¹⁰ Bergier-Bericht, S. 455; TISA FRANCINI/HEUSS/KREIS, Fluchtgut – Raubgut, S. 26 m.H.; RASCHÈR, Cultural Goods, S. 232; RITTER, S. 154 f.

¹¹ Bergier-Bericht, S. 455; BUOMBERGER, S. 23; RITTER, S. 154 m.H.a. PIGUET, AJP, S. 1529.

¹² RITTER, S. 155.

¹³ Zu den nachrichtenlosen Vermögen und ihrer Verbindung zur Raubkunst vgl. ZIEGLER, S. 449 sowie Bergier-Bericht, S. 424 ff., 462 ff.; ferner GIRSBERGER, S. 1 ff.

¹⁴ Zu den Goldgeschäften der SNB vgl. umfassend Bergier-Bericht, S. 243 ff.; zudem BUOMBERGER, S. 15; VISCHER, S. 47 ff.; SCHWEIZER/BERNET/FANKHAUSER, Art. 69 BV Rn. 30 m.w.H.

¹⁵ Bundesbeschluss betreffend die historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte, 13. Dezember 1996, AS 1996 3487; WIDMER, S. 89; VISCHER, S. 45.

¹⁶ TISA FRANCINI ESTHER/HEUSS ANJA/KREIS GEORG, Fluchtgut – Raubgut. Der Transfer von Kulturgütern in und über die Schweiz 1933-1945 und die Frage der Restitution (Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg Bd. 1), Zürich 2001.

¹⁷ *Ibid.*, S. 165; TISA FRANCINI/HEUSS/KREIS, NZZ; ferner RASCHÈR, Cultural Goods, S. 234, insb. S. 238 f.

¹⁸ RASCHÈR, KKR, Rn. 853 ff.; WELLER, S. 92 ff.; BANDLE, S. 100 ff.; ROSEBROCK, S. 87 f.; vgl. auch SCHMIDT-GABAIN, Anwaltsrevue, S. 370, der von «NS-verfolgungsbedingt entzogenen» Kunstwerken spricht.

¹⁹ RASCHÈR, KKR, Rn. 853 ff.; RASCHÈR, Cultural Goods, S. 238 ff.; WELLER/DEWEY, S. 49 ff.; RITTER, S. 156 f. sieht die Differenzierung zwischen Raubgut und Fluchtgut aus heutiger Sicht als «besonders heikel». Vgl. auch JOLLES, S. 137 ff.; SIEHR, S. 52 f.; BSK-ERNST/ZOGG, Art. 934 Rn. 17.

²⁰ Zum Ganzen WELLER, S. 92 ff.; MÜLLER-CHEN, ZSR, S. 129 f.

²¹ TISA FRANCINI/HEUSS/KREIS, Fluchtgut – Raubgut, S. 165 ff.

²² THOMAS BUOMBERGER, Raubkunst -- Kunstraub. Die Schweiz und der Handel mit gestohlenen Kulturgütern zur Zeit des Zweiten Weltkriegs, Zürich 1998.

²³ RITTER, S. 156.

²⁴ BUOMBERGER, S. 383 ff.; vgl. WIDMER, S. 88.

cc) Washington Principles

- 6 Unvermindert schwierig blieben Rückforderungsprozesse um Raubkunst. Die rechtlichen Hürden waren beträchtlich, sowohl materiell (Ersitzung etc.) wie auch prozessual (Beweisnot etc.)²⁵. Eine Reaktion auf diese Unzulänglichkeiten war bekanntlich die Verabschiedung der *Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art* vom 3. Dezember 1998 (Washington Principles)²⁶, an deren Zustandekommen die Schweiz offenbar einen nicht unwichtigen Anteil hatte²⁷. Die Schweiz war auch an den Nachfolgekongressen beteiligt²⁸.
- 7 Im Zuge der Washington Principles wurde auf Bundesebene am 26. Januar 1999 die Anlaufstelle Raubkunst eingerichtet²⁹. Der Bund hatte aber keine Verfassungskompetenz für den Erlass bindender Bestimmungen gegenüber den Kantonen und ihren Institutionen. Dieses Defizit wurde kompensiert durch die «Erklärung der unterzeichnenden Kunstmuseen der Schweiz in Bezug auf Kulturgüter, die während der Nationalsozialistischen Herrschaft des Zweiten Weltkriegs geraubt wurden»³⁰. Die Erklärung der wichtigen Schweizer Kunstmuseen wird gemeinhin als Bekenntnis zu den Washington Principles verstanden – wobei eine solche Selbstbindung aus rein rechtlicher Sicht keineswegs selbstverständlich ist³¹.

dd) Gurlitt (Bern) – Glaser (Basel) – Bührle (Zürich)

- 8 Die Diskussion über Fragen von Raubkunst hat in der Öffentlichkeit vor allem anhand von Einzelfällen an Bedeutung gewonnen. Das Kunstmuseum Bern hat das Legat von Cornelius Gurlitt (1932–2014) angenommen und mit der Bundesrepublik Deutschland und dem Freistaat Bayern am 24. November 2014 eine Vereinbarung über dieses schwierige Erbe getroffen; Raubkunst wurde darin neben den Quellen der Washington Principles auch unter der «Handreichung zur Umsetzung der Erklärung der Bundesregierung, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Auffindung und zur Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturgutes, insbesondere aus jüdischem Besitz vom Dezember 1999», in der Fassung von 2007, beurteilt.³² In Basel konnte 2018 ein langjähriger Streit mit den Erben von Curt Glaser beigelegt werden; in der Folge veröffentlichte das Kunstmuseum Basel eine ausführliche Begründung des Entscheides und führte zum

²⁵ Ausführlich zu den Restitutionshindernissen SCHÖNENBERGER, *Restitution*, S. 105 ff.; auch SCHÖNENBERGER, KUR, S. 88 ff. Zu den rechtlichen Problemen MÜLLER, AJP, S. 1269 ff.

²⁶ RASCHÈR, AJP, S. 155.

²⁷ RASCHÈR, KKR, Rn. 743.

²⁸ Siehe BANDLE, S. 101.

²⁹ WIDMER, S. 88. Der Bund hat auch seine Sammlungen ausführlich untersucht, BUNDESAMT FÜR KULTUR, S. 4 ff. Vgl. auch den Überblick über Schweizer Fälle 1997–2006 bei RITTER, S. 162 ff. Die Washington Principles beeinflussen auch Sorgfaltspflichten im Kunsthandel, RASCHÈR /KUPRECHT/FISCHER, S. 511: «Heute ist niemand bereit, das Risiko einzugehen, ein mit einem ethischen Makel behaftetes Gut zu erwerben.»

³⁰ Unveröffentlicht, abgedruckt bei RASCHÈR/MÜNCH, S. 147.

³¹ UHLMANN, Verantwortung, Abschnitt «Das Legalitätsprinzip und die Washingtoner Prinzipien»; vgl. auch SCHÖNENBERGER, *Restitution*, S. 255 ff.

³² Erklärung der Bundesregierung, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Auffindung und zur Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturgutes, insbesondere aus jüdischem Besitz, vom Dezember 1999, überarbeitet im November 2007 (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/780588/56bf6609be00800d172f0b45a0552a15/2009-03-26-handreichung-barrierefrei-data.pdf?download=1>, abgerufen am 20. Dezember 2023); umfassend MEIER/FELLER/CHRIST, passim; vgl. ferner JAYME, S. 127 ff.; BANDLE, S. 113 ff.

Thema zwei Ausstellungen durch (Curt Glaser / Entartete Kunst)³³. Das Kunsthaus Zürich geriet nach der Ausstellung der Werke der Sammlung Bührle im Neubau im Oktober 2021 unter beträchtlichen medialen Druck; die Qualität der Provenienzforschung durch die Stiftung Bührle wurde angezweifelt³⁴. In der Folge wurde ein Runder Tisch gebildet, der dem Kunsthaus und seinen Trägern einen Experten zur Evaluation vorschlug, deren Resultate im Juni 2024 vorliegen sollen³⁵.

ee) Politische Vorstösse

- 9 Parallel zur Debatte in der Öffentlichkeit wurden in den letzten zehn Jahren rund zwanzig Vorstösse zum Thema Raubkunst eingereicht³⁶. Auch in der Lehre wurde ein entsprechendes Gesetz gefordert³⁷. Der Bundesrat reagierte zurückhaltend. Zusätzlichen Kompetenzen der Anlaufstelle Raubkunst stand er skeptisch gegenüber³⁸, ebenso einer Verstärkung der Rechtsgrundlagen: «Auf multilateraler Ebene ist derzeit keine weitere zwischenstaatliche Initiative zur Stärkung der Verbindlichkeit der Washingtoner Richtlinien bekannt. Sofern sich diese Situation ändert, ist der Bundesrat bereit, ein entsprechendes Begehren zu prüfen. Derzeit sieht er hingegen keine Notwendigkeit für einen Alleingang der Schweiz»³⁹. Oder: «Aus diesen Gründen sieht der Bundesrat die Schaffung gesetzlicher Grundlagen sowie die Zurverfügungstellung zusätzlicher Mittel nicht vor»⁴⁰ – wobei der Bund in der Folge dann doch die Provenienzforschung in den kantonalen Museen massgeblich unterstützte und damit eine wichtige Anschubfinanzierung leistete. In der jüngeren Vergangenheit finden sich auch Vorstösse zum kolonialen Kontext⁴¹.

³³ Entscheid der Kunstkommission in Sachen Curt Glaser vom 21. November 2018 (<https://kunstmuseumbasel.ch/de/forschung/provenienzforschung/curtglaser>, abgerufen am 20. Dezember 2023); vgl. auch UHLMANN, Glaser, *passim*.

³⁴ Umfassend KELLER, *passim*.

³⁵ Vgl. UHLMANN, Bührle.

³⁶ Chronologisch absteigend: WBK-N vom 24. Februar 2022 (22.3023); Motion Pult vom 9. Dezember 2021 (21.4403); Frage Fivaz vom 30. November 2021 (21.8023); Anfrage Locher Benguerel vom 5. Mai 2021 (21.1032); Interpellation Köppel vom 21. September 2020 (20.4030); Motion Sommaruga vom 18. Juni 2020 (20.3754); Anfrage Sommaruga vom 14. Dezember 2018 (18.1092); Motion Wermuth vom 13. Dezember 2018 (18.4236); Interpellation Sommaruga vom 28. September 2018 (18.4067); Frage Leutenegger Oberholzer vom 6. Dezember 2017 (17.5645); Interpellation Aebischer vom 30. November 2016 (16.3927); Frage Reimann vom 9. März 2015 (15.5110); Interpellation Aebischer vom 5. März 2015 (15.3067); Interpellation Comte vom 11. Dezember 2014 (14.4157); Frage von Graffenried vom 3. Dezember 2014 (14.5664); Frage Tschäppät vom 2. Dezember 2014 (14.5602); Motion Tschäppät vom 19. Juni 2014 (14.3497); Motion Reynard vom 18. Juni 2014 (14.3480); Interpellation Aubert vom 27. November 2013 (13.4027).

³⁷ MÜLLER-CHEN, ZSR, S. 135 ff.: «Die Schweiz sollte ein Gesetz zur Restitution von Raubgut erlassen.» Zur Forderung einer gesetzlichen Grundlage vgl. schon PIGUET, S. 1534 f.

³⁸ Interpellation Aubert vom 27. November 2013 (13.4027) betreffend Raubkunst.

³⁹ Motion Reynard vom 18. Juni 2014 betreffend Raubkunst. Verbindlichkeit der Washingtoner Richtlinien international stärken (14.3480).

⁴⁰ Motion Tschäppät vom 19. Juni 2014 betreffend Raubkunst. Provenienzforschung wirksam fördern (14.3497); vgl. auch Frage von Graffenried vom 3. Dezember 2014 betreffend Raubkunst (14.5664).

⁴¹ Motion Sommaruga vom 18. Juni 2020 betreffend Beteiligung der Schweizer Museen an der Rückgabe von Kulturgütern, die in der Kolonialzeit weggenommen wurden. Einrichtung eines bundesrechtlichen Verfahrens (20.3754).

- 10 Erfolg hatte die Motion Jon Pult vom 9. Dezember 2021⁴². Darin sollte der Bundesrat beauftragt werden, «eine unabhängige Kommission einzusetzen, welche in Fällen von NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturgütern Empfehlungen abgibt für "gerechte und faire Lösungen" im Sinne der "Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art" vom 3. Dezember 1998 (Washingtoner Prinzipien 1998) und der "Terezín Declaration on Holocaust Era Assets and Related Issues" vom 30. Juni 2009 (Erklärung von Terezin 2009)». Zu prüfen ist, «ob die Kommission entsprechende Empfehlungen auch bei Kulturgütern aus anderen, namentlich kolonialen Kontexten abgeben soll».
- 11 Die Motion war verbunden mit der Forderung nach «Rahmenbedingungen» der Arbeit der Kommission, nämlich als «ein vollkommen unabhängig agierendes reines Beratungsgremium» (1.) und in ausgewogener Zusammensetzung (2.). «Die Kommission unterscheidet bei der Behandlung von strittigen Fällen, in denen es um "NS-verfolgungsbedingt entzogenes Kulturgut" geht, nicht zwischen "Raubkunst" und sogenanntem "Fluchtgut"» (3.). Sie soll auch bei einseitiger Anrufung eine Empfehlung abgeben (4.). Als anwendbare Rechtsgrundlagen werden die Washington Principles sowie die Erklärung von Terezin 2009 genannt (5.). Schliesslich: «Die Kommission spricht Empfehlungen für oder gegen eine Rückgabe aus. Sie kann andere Lösungsvorschläge unterbreiten» (6.).
- 12 Der Bundesrat stand dem Anliegen positiv gegenüber, wehrte sich aber gegen die Verpflichtung gemäss den Rahmenbedingungen, da er diese «wichtigen Fragen» selbst sorgfältig prüfen konnte.⁴³ Die Räte folgten diesem Wunsch; der Nationalrat am 11. Mai 2022⁴⁴, der Ständerat am 26. September 2022⁴⁵. In Erfüllung dieser Motion erliess der Bundesrat die Verordnung über die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe vom 22. November 2023, auf die im Folgenden einzugehen ist.

b) Die Verordnung über die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe vom 22. November 2023

aa) Grundlagen

- 13 Die Verordnung über die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe vom 22. November 2023 (VUKBK)⁴⁶ stützt sich auf Art. 57c Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG)⁴⁷. Art. 57a ff. RVOG erlauben dem Bundesrat die Einsetzung ausserparlamentarischer Kommissionen. Diese haben zum Zweck, «den Bundesrat und die Bundesverwaltung ständig bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben [zu beraten]»

⁴² Motion Pult vom 9. Dezember 2021 betreffend Unabhängige Kommission für NS-verfolgungsbedingt entzogene Kulturgüter (21.4403); vgl. hierzu CATRINA/MÜLLER-CHEN, S. 98 f.; SCHMIDT-GABAIN, Anwaltsrevue, S. 372.

⁴³ AB 2022 N 749.

⁴⁴ AB 2022 N 750.

⁴⁵ AB 2022 S 925.

⁴⁶ AS 2023 742; SR [= Systematische Sammlung des Bundesrechts] 444.21 [dort ist die Verordnung im Zeitpunkt der Abfassung des Textes noch nicht aufgenommen worden].

⁴⁷ SR 172.010.

(Art. 57a Abs. 1 RVOG). Ihre Einsetzung ist insbesondere dann angezeigt, «wenn die Aufgabenerfüllung [...] besonderes Fachwissen erfordert, das in der Bundesverwaltung nicht vorhanden ist» (Art. 57b lit. a RVOG).⁴⁸

- 14 Der Bundesrat setzt gemäss Art. 1 VUKBK die «unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe (Kommission)» ein. Auf die Kommission kommen neben den Bestimmungen der Verordnung über die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe (VUKBK) selbst die gesetzlichen Grundlagen über ausserparlamentarische Kommissionen auf Gesetzes- (Art. 57a ff. RVOG) und Verordnungsstufe (Art. 8a ff. Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998, RVOV)⁴⁹ zur Anwendung. Die Bestimmungen auf Gesetzesstufe (RVOG) gehen der VUKBK vor, die ihrerseits als *lex specialis* die Bestimmungen auf Verordnungsstufe (RVOV) derogiert. Der Erlass einer Verordnung zur Schaffung ausserparlamentarischer Kommissionen ist an sich nicht zwingend erforderlich; Art. 8e RVOV sieht den Erlass einer Einsetzungsverfügung vor: «Ausserparlamentarische Kommissionen werden durch Verfügung des Bundesrates eingesetzt» (Art. 8e Abs. 1 RVOV). Es ist anzunehmen, dass die Wahl der Verordnung mehr die Bedeutung der Kommission unterstreichen soll, als dass dadurch beabsichtigt ist, die Bestimmungen auf Stufe der RVOV zu derogieren.
- 15 Ausserparlamentarische Kommissionen unterscheiden sich danach, ob sie «mit Entscheidungsbeugnissen ausgestattet» sind (Art. 8a Abs. 3 RVOG) oder ob sie bloss «beratende und vorbereitende Funktionen» wahrnehmen» (Art. 8a Abs. 2 RVOV); im ersten Fall spricht man von «Behördenkommissionen», im zweiten Fall von «Verwaltungskommissionen» (Art. 8 RVOV). Die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe ist eine Verwaltungskommission (Art. 1 VUKBK). Die Befugnis, Verfügungen (Verwaltungsakte) oder andere verbindliche Entscheide zu treffen, hätte eine Grundlage auf Stufe eines Bundesgesetzes benötigt (Art. 57a Abs. 2 RVOG).
- 16 Daraus folgt, dass die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe genau genommen nicht die Öffentlichkeit oder die Parteien eines Verfahrens berät, sondern die Behörden: «Ausserparlamentarische Kommissionen beraten den Bundesrat und die Bundesverwaltung ständig bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben» (Art. 57 Abs. 1 RVOG). Damit ist vermutlich zu erklären, weshalb die Verordnung bei den Aufgaben mit der Beratung «von Bundesrat und die Bundesverwaltung in Fragen im Zusammenhang mit historisch belastetem Kulturerbe» (Art. 2 lit. a VUKBK) bzw. «mit historisch belastetem Kulturerbe» (Art. 2 lit. b VUKBK) beginnt; erst an dritter Stelle geht es um Streitfälle zwischen Anspruchsstellern und Institutionen, und auch hier geht die Initiative formell vom Bundesamt für Kultur aus: «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» (Art. 2 lit. c VUKBK).

⁴⁸ Siehe Botschaft über die Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen vom 12. September 2007, BBI 2007 6641 ff., S. 6644.

⁴⁹ SR 172.010.1.

17 Mit der Einsetzung der Kommission bringt der Bund auch indirekt zum Ausdruck, dass er die Aufgaben der Kommission eigentlich als seine eigenen ansieht: «Ausserparlamentarische Kommissionen beraten den Bundesrat und die Bundesverwaltung ständig bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben» (Art. 57 Abs. 1 RVOG, Hervorhebung nur hier). Mit Blick auf die föderale Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen ist diese Zuordnung nicht ohne Weiteres selbstverständlich. Art. 69 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)⁵⁰ hält programmatisch (und eigentlich unnötig, weil der Bund nur die Kompetenzen hat, die ihm die Verfassung zuweist) fest: «Für den Bereich der Kultur sind die Kantone zuständig»⁵¹. So steht die Frage im Raum, ob nicht eigentlich die Kantone gestützt auf Art. 69 Abs. 1 BV für die Restitution von «historisch belastetem Kulturgut» zuständig wären.⁵² Bei den früheren parlamentarischen Vorstössen hat sich der Bundesrat zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen soweit ersichtlich nicht zu dieser Frage geäußert.⁵³

bb) Geltungsbereich

18 Die Verordnung spricht durchwegs von «historisch belasteten Kulturgütern» (Art. 2 lit. c VUKBK), so auch schon der Name der Kommission (Art. 1 VUKBK). Historisch belastet kann Kulturgut in vielerlei Hinsicht sein. Das gilt insbesondere für den kolonialen Kontext. Der Text der Verordnung und ihre Entstehungsgeschichte sind hier ambivalent.

19 «Historisch belastet» spricht für einen weiten sachlichen Geltungsbereich der Verordnung und damit auch der Befugnisse der Kommission. In diesem Sinne äussert sich der Bundesrat auch in seiner Medienmitteilung vom 22. November 2023⁵⁴. Blickt man dagegen auf die anwendbaren Rechtsgrundlagen, liegt eine Beschränkung auf NS-verfolgungsbedingt entzogene Kulturgüter näher: «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» (Art. 4 VUKBK). Diese passen für einen kolonialen Kontext nicht, auch wenn gewisse Prinzipien als Blaupause durchaus geeignet scheinen⁵⁵. Schaut man dagegen wieder auf die Arbeitsweise, so soll die Kommission Ausschüsse bilden, bei deren Zusammensetzung «den spezifischen historischen Kontexten entsprechend Rechnung zu tragen» sei (Art. 10 Abs. 3 VUKBK). Das spricht wiederum für einen Geltungsbereich, der über NS-verfolgungsbedingt entzogene Kulturgüter hinausgeht.

20 Auch die Motion Pult und die Antwort des Bundesrates sind in dieser Frage ambivalent. Die Motion schlägt vor, zu prüfen, «ob die Kommission entsprechende Empfehlungen auch bei Kulturgütern aus anderen, namentlich kolonialen Kontexten abgeben soll.» Der Bundesrat nennt NS-Raubkunst in einem Atemzug mit dem kolonialen Kontext. Keine Seite äussert sich dazu, auf welcher Grundlage «koloniale Kontexte» beurteilt werden sollen.

⁵⁰ SR 101.

⁵¹ SCHWEIZER/BERNET/FANKHAUSER, Art. 69 BV Rn. 18.

⁵² Siehe CATRINA/MÜLLER-CHEN, S. 112, ferner auch S. 115.

⁵³ Vgl. die Übersicht aller parlamentarischen Vorstösse in Fn. 36.

⁵⁴ Bundesrat schafft eine unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe, Medienmitteilung vom 22. November 2023 (<https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/aktuelles/nsb-news.msg-id-98818.html>, abgerufen am 20. Dezember 2023).

⁵⁵ Vgl. dazu UHLMANN, Mut.

- 21 Damit erscheint der Geltungsbereich der Verordnung etwas unscharf, wenn auch vermutlich in einem weiten Sinne zu verstehen. Der koloniale Kontext ist in «historisch belasteten Kulturgütern» meines Erachtens miterfasst und der Bundesrat sprach sich bei der Beantwortung der Motion Pult und in seiner Medienmitteilung vom 22. November 2023 für einen Einbezug aus; bei den anwendbaren Grundlagen für eine Entscheidung hängt die Kommission dann aber in der Luft bzw. es bleibt offen, nach welchen Grundsätzen die Kommission Empfehlungen abgeben soll. Die Frage ist offensichtlich relevant und wird sich spätestens bei der Zusammensetzung der Kommission stellen. Die Kommission wird auch entscheiden müssen, ob sie sich über NS-verfolgungsbedingt entzogenes Kulturgut und koloniales Unrecht hinaus mit weiteren Bereichen beschäftigen will; das gilt etwa für Enteignungen in der früheren Sowjetunion.
- 22 Der sachliche Geltungsbereich definiert sich allein über den Begriff der «historisch belasteten Kulturgütern», nicht über die Personen oder Institutionen, die allenfalls mit einem solchen Anspruch konfrontiert sind. Daraus folgt, dass sich eine Empfehlung an alle Eigentümerinnen und Eigentümer historisch belasteter Kulturgüter richten kann, also auch an Private. Dies ist mutmasslich so beabsichtigt, auch wenn mindestens mit Blick auf die Kompetenzen ausländischer Kommissionen eine solche umfassende Zuständigkeit keine Selbstverständlichkeit ist.

cc) Entscheidungen

- 23 Gemäss dem Randtitel von Art. 4 VUKBK obliegt der Kommission die «Förderung gerechter Lösungen». Wie genau die Kommission dies tut – sie gibt wie gesagt laut Verordnung eine Empfehlung in Richtung des Bundesamts für Kultur (BAK) ab, welche die Empfehlung weiterleitet (Art. 3 Abs. 3 VUKBK) – sagt die Verordnung nicht und nennt in dieser Bestimmung nur die Washington Principles und die Erklärung von Terezín – die Angabe dieser spezifischer Quellen ohne einen Zusatz «insbesondere» wirft übrigens die Frage auf, was die Kommission tun soll, wenn in Weiterentwicklung der Washington Principles neue Abkommen geschlossen werden; bedarf die Anwendung dann erst einer Sanktionierung durch den Bundesrat mittels Verordnungsänderung? Gleichzeitig fragt sich, ob die Nennung der Rechtsquellen andere Quellen ausschliessen soll, also etwa, ob sie die deutsche Handreichung gerade ausschliessen soll, ebenso, welche Bedeutung die Rechtsordnung an sich haben soll⁵⁶. Es ist anzunehmen, dass die Verordnung hier bewusst offen bleiben wollte.
- 24 Zurück zu den Entscheidungen⁵⁷. Diesbezüglich hält Art. 2 lit. c VUKBK fest: Die Kommission «erarbeitet [...] 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.» Aus dem zweiten Satz ergibt sich sinngemäss, dass die Empfehlung auf die Rückgabe – und wohl auch: die Nichtrückgabe – gerichtet sein kann; aus der Funktion und der Entstehungsgeschichte ist dies klar. In der Motion Pult wurde formuliert: «Die Kommission spricht Empfehlungen für oder gegen eine Rückgabe aus»⁵⁸. Die Verordnung kann nichts anderes meinen, auch wenn es weniger explizit gesagt wird.

⁵⁶ Vgl. zu diesen Fragen UHLMANN, Glaser, S. 182 ff.

⁵⁷ Vgl. zu diesen Fragen auch CATRINA/MÜLLER-CHEN, S. 108 ff., 115 f.

⁵⁸ Motion Pult vom 9. Dezember 2021 betreffend Unabhängige Kommission für NS-verfolgungsbedingt entzogene Kulturgüter (21.4403).

25 Weniger offensichtlich ist, was die Kommission neben einer Rückgabe oder Nichtrückgabe empfehlen kann. Die Motion Pult ist in diesem Punkt klar. Nach der vorstehend zitierten Stelle fährt sie fort: «Sie [d.h. die Kommission] kann andere Lösungsvorschläge unterbreiten.» Der Bundesrat hat diese Formulierung nicht übernommen, sondern hält fest, die Kommission könne «neben der Empfehlung zur Rückgabe von Kulturgütern auch Empfehlungen allgemeiner Art erarbeiten» (Art. 2 lit. c VUKBK). Dieser Text weicht auffällig stark ab von dem, was die Motion Pult gefordert hat («anderer Lösungsvorschlag»). Der Begriff «allgemeiner Art» wirft Fragen auf, wenn es doch gerade um eine Empfehlung in einem Einzelfall geht; gedacht sind wohl Positionsbezüge in allgemein strittigen Fragen. Genau so unsicher ist es, ob die Kommission die Parteien zu Verhandlungen auffordern kann, oder zu weiteren Abklärungen mit Bezug auf den Fall etc., also *Verfahrensempfehlungen* abgeben kann. Die Motion Pult hat mutmasslich eine materielle Empfehlung vor Augen («Lösungsvorschlag»), in der Verordnung des Bundesrates sind die Kompetenzen der Kommission allenfalls weiter zu verstehen, eingeschränkt allerdings durch den Zusatz, die Empfehlung solle «allgemeiner Art» sein. Hier besteht aus meiner Sicht Klärungsbedarf. Aus meiner Sicht sollte die Kommission in einem Einzelfall differenzierte Empfehlungen abgeben können.

dd) Eintretensvoraussetzungen

26 Die Kommission kann von Anspruchsstellenden einseitig angerufen werden. Die Verordnung nennt dafür fünf kumulative Voraussetzungen:

- «Eine natürliche oder juristische Person hat das BAK gebeten, die Kommission um Erarbeitung einer nicht bindenden Empfehlung zu ersuchen» (Art. 3 Abs. 1 lit. a VUKBK).
- «Das Kulturgut befindet sich in der Schweiz oder der Handwechsel des Kulturgutes erfolgte in der Schweiz» (Art. 3 Abs. 1 lit. b VUKBK).
- «Der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin erbringt den Nachweis, dass bereits angemessene Bestrebungen zur Einigung im Einzelfall erfolgt sind» (Art. 3 Abs. 1 lit. c VUKBK).
- «Der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin erbringt den Nachweis, dass bereits angemessene Bemühungen zur Nachforschung der Provenienz des Kulturgutes erfolgt sind.» (Art. 3 Abs. 1 lit. d VUKBK).
- Negativ darf der Fall nicht «Gegenstand eines laufenden oder abgeschlossenen gerichtlichen Verfahrens» sein (Art. 3 Abs. 2 VUKBK).

27 Der Antrag einer natürlichen oder juristischen Person nach Art. 3 Abs. 1 lit. a VUKBK dürfte umfassend zu verstehen sein, d.h. die Bestimmung ermöglicht es privaten Rechtssubjekten aber auch öffentlich-rechtlichen Institutionen im In- und Ausland, sich an die Kommission zu wenden. Offen bleibt, ob die antragsstellende Person Ansprüche für sich geltend machen muss oder ob auch die Geltendmachung für Dritte zulässig ist, ob also etwa eine Organisation den Antrag stellen kann, ein Museum müsse in einem Fall von offensichtlichem Raubgut Erbinnen und Erben suchen und diesen das Werk zurückgeben.

28 Interessant ist der Blick auf den einleitenden Satz Art. 3 Abs. 1 VUKBK. Dort steht: «Das BAK kann der Kommission Einzelfälle [...] zuweisen [...]» Das BAK *muss* also nicht, selbst wenn alle

nachfolgenden Voraussetzungen erfüllt sind. Technisch gesprochen fällt die Weiterleitung an die Kommission ist das Ermessen des BAK als Verwaltungsbehörde. Der Verordnung sind keine Hinweise zu entnehmen, in welchen Fällen das BAK von einer Weiterleitung absehen soll und wann nicht.

- 29 Art. 3 Abs. 1 lit. b VUKBK, wonach sich das Kulturgut in der Schweiz befinden oder der Handwechsel in der Schweiz erfolgt sein muss, umschreibt eine Art örtlicher Geltungsbereich der Befugnisse der Kommission. Ein solcher Anknüpfungspunkt ist zunächst einsichtig, damit nicht beliebige Fälle aus aller Welt vor die Kommission gebracht werden können. Eine gewisse Schwäche könnte darin liegen, dass gerade Private sich einer Empfehlung der Kommission entziehen können, indem sie Kulturgüter ausser Landes bringen, bevor das Verfahren vor der Kommission eingeleitet wird, wenn sonst kein Handwechsel in der Schweiz stattgefunden hat. Zu klären wird auch sein, ob als Anknüpfungspunkt irgendein Handwechsel in der Schweiz genügt oder ob es um den Handwechsel gehen muss, der unter den Washington Principles als kritisch zu betrachten ist. Schliesslich darf man gespannt sein, ob die Kommission auch Zollfreilager⁵⁹ als Anknüpfungspunkt in der Schweiz betrachtet – was aus meiner Sicht zu bejahen ist, da eine mindestens moralische Pflicht der Schweiz für diese Gebiete besteht. Damit ist auch die Diskussion über Fluchtgut eröffnet. Die Motion Pult enthält in dieser Frage eine Passage, wobei unsicher ist, ob sich die Aussage auf die Zuständigkeit (auch Fluchtgut wird beurteilt) oder die inhaltliche Beurteilung (Fluchtgut ist wertungsmässig Raubgut gleichzustellen) bezieht: «Die Kommission unterscheidet bei der Behandlung von strittigen Fällen, in denen es um "NS-verfolgungsbedingt entzogenes Kulturgut" geht, nicht zwischen "Raubkunst" und sogenanntem "Fluchtgut".» Der Verordnung sind dazu keine Aussagen zu entnehmen. Wenn man annimmt, der Bundesrat habe bei der Nennung der anwendbaren Rechtsgrundlagen bewusst auf die Nennung von Grundlagen im kolonialen Kontext verzichtet, ist auch hier davon auszugehen, dass die Frage von der Kommission selbst zu entscheiden ist.
- 30 Vorausgesetzt für eine Überweisung an die Kommission sind schliesslich «angemessene Bestrebungen zur Einigung im Einzelfall» (Art. 3 Abs. 1 lit. c VUKBK) und «angemessene Bemühungen zur Nachforschung der Provenienz des Kulturgutes» (Art. 3 Abs. 1 lit. d VUKBK). Für angemessene Bestrebungen muss meines Erachtens genügen, dass der Anspruchssteller ernsthaft bemüht war, zu einer gerechten und fairen Lösung zu kommen; die Verweigerung jedes Gesprächs durch die Eigentümerin oder den Eigentümern kann nicht die Kompetenz der Kommission ausschliessen. Angemessene Bemühungen zur Nachforschung der Provenienz des Kulturgutes können gerade für private Anspruchssteller anspruchsvoll sein, wenn sie selbst weder Geld noch Wissen in diesen Fragen haben. Die Verordnung hat hier mutmasslich eher anwaltschaftlich vertretene Anspruchstellende vor Augen. Auch bei Laien sind Eigenanstrengungen zu fordern, doch dürfen die Bemühungen zur Nachforschung sicher nicht zu hoch angesetzt werden. Dies führt natürlich zur Frage, welche Abklärungen die Kommission selbst vornehmen kann und vornehmen muss. Darauf ist zurückzukommen⁶⁰.

⁵⁹ Vgl. Art. 62 ff. Zollgesetz vom 18. März 2005 (ZG, SR 631.0).

⁶⁰ Vgl. nachstehend Ziff. c)bb).

- 31 Die Kommission darf einen Fall dann nicht behandeln, «wenn dieser Gegenstand eines laufenden oder abgeschlossenen gerichtlichen Verfahrens ist» (Art. 3 Abs. 2 VUKBK). Die Absicht ist wohl hier, dass ein gerichtliches Verfahren nicht durch eine Empfehlung der Kommission beeinflusst wird. Aber war es wirklich die Absicht des Bundesrates, jedes Verfahren auszuschliessen, wenn sich die Anspruchsteller schon gerichtlich bemüht haben, dies allenfalls noch vor Erlass der Washington Principles? Und wurde bedacht, dass nicht nur die Anspruchstellenden, sondern auch die potentiell Beklagten ein gerichtliches Verfahren einleiten können, etwa mit dem Begehren, dass ihnen ein bestimmter Gegenstand gehöre (negative Feststellungsklage)?⁶¹ Die Verordnung lässt hier eigentlich keinen Spielraum, was bedeutet, dass das BAK einen Fall nicht überweisen und die Kommission den Fall nicht behandeln darf. Die Formulierung ist meines Erachtens zu eng geraten.
- 32 Umgekehrt schliesst es die Verordnung nicht aus, dass die Schweizer Kommission angerufen wird, wenn schon im Ausland eine vergleichbare Kommission den Fall beurteilt hat oder noch beurteilt. Solche Parallelverfahren erscheinen wenig wünschenswert. In diesen Fällen könnte das BAK von seiner Kompetenz Gebrauch machen, einen Fall nicht zu überweisen (Art. 3 Abs. 1 VUKBK). Auch die Kommission selbst besitzt Ermessen, einen Fall nicht zu behandeln: «Hält die Kommission eine Empfehlung für angebracht, so erarbeitet sie diese und übermittelt sie dem BAK» (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 VUKBK). Wie beim BAK geht aber das Ermessen der Kommission nur in eine Richtung: Sie kann bei Vorliegen der Voraussetzungen von Art. 3 Abs. 1 und 2 VUKBK einen Fall zwar nicht behandeln, wenn sie dies nicht für «angebracht» hält (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 VUKBK). Sie kann aber keine Fälle behandeln, wenn eine der fünf Voraussetzungen in Art. 3 Abs. 1 und 2 VUKBK nicht erfüllt ist.

ee) Verfahren

- 33 Die Verordnung enthält wenig Angaben darüber, wie das Verfahren vor der Kommission abläuft. Wie gesagt obliegt der Kommission die «Förderung gerechter Lösungen» (Art. 4 VUKBK), aber wie sie dies tun soll, insbesondere, ob sie in einem kontroversen Fall das Gespräch mit den Parteien sucht, ob sie gegenüber den Parteien Vorschläge macht, die Anspruchstellenden berät etc., bleibt offen⁶². Liest man Art. 3 Abs. 3 VUKBK, entsteht der Eindruck einer Kommission, die nur über Vermittlung des BAK agiert und von den Parteien sozusagen abgeschirmt wird: «Hält die Kommission eine Empfehlung für angebracht, so erarbeitet sie diese und übermittelt sie dem BAK. Es informiert den Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin.» Das dürfte sich aber mehr mit der Stellung der Kommission als Verwaltungskommission zu erklären sein⁶³ als einem bewussten Entscheid des Ordnungsgebers, das BAK zum ständigen Bindeglied zwischen Kommission und Parteien zu machen.

⁶¹ Zu den (erhöhten) Anforderungen an das Feststellungsinteresse bei negativen Feststellungsklagen im Sinne von Art. 88 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO, SR 272.0) vgl. BSK-WEBER, Art. 88 ZPO Rn. 9 ff., 23 ff.

⁶² Vgl. zu diesen Fragen vor Erlass der Verordnung CATRINA/MÜLLER-CHEN, S. 110 ff., 116 f.

⁶³ Vgl. vorstehend Ziff. b)aa).

- 34 In der Tat sieht Art. 11 VUKBK Aussenbezüge der Kommission vor, nämlich einerseits die Zusammenarbeit «mit inländischen und ausländischen Amtsstellen, Organisationen und Privatpersonen» (Art. 11 Abs. 1 VUKBK) und andererseits den Beizug von Expertinnen und Experten: Die Kommission «kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben externe Gutachten und Berichte von Drittpersonen einholen» (Art. 11 Abs. 2 VUKBK). Der Beizug von Gutachten dürfte regelmässig notwendig sein. Noch weiter geht Art. 10 Abs. 1 Satz 2 VUKBK, wonach für die Arbeit in der Kommission bzw. ihrer Arbeitsgruppen neben externen Experten und Expertinnen auch «Interessensvertretungen» beigezogen werden können. Es wäre seltsam, wenn ausgerechnet der Kontakt zu den Parteien des Verfahrens untersagt wäre. Das kann nicht beabsichtigt sein. Hier wird es an der Kommission sein, die notwendigen reglementarischen Bestimmungen zu erlassen, wie dies in Art. 9 VUKBK vorgesehen ist⁶⁴.
- 35 Klar ist, dass der Kommission keinerlei Zwangsbefugnisse zukommen. Im Gegensatz zur Bergier-Kommission, die aufgrund einer ausdrücklichen Bestimmung in einem Parlamentsbeschluss sachdienliche Akten beiziehen konnte⁶⁵, beruht die Zusammenarbeit mit der Kommission auf reiner Freiwilligkeit. Gerade bei privaten Anspruchsgegnern dürfte dies bei unklarer Faktenlage eine sinnvolle Empfehlung ausschliessen, wenn diese nicht zur Kooperation bereit sind.
- 36 Art. 10 VUKBK regelt die interne Arbeitsweise der Kommission. «Die Kommission kann für die Erfüllung ihrer Aufgaben Arbeitsgruppen bilden» (Art. 10 Abs. 1 Satz 1 VUKBK). Empfehlungen in Einzelfällen sollen durch «Ausschüsse[] von mindestens fünf Mitgliedern, darunter der Präsident oder die Präsidentin» erarbeitet werden (Art. 10 Abs. 2 VUKBK) und für jeden Fall soll ein «neuer Ausschuss zusammengesetzt» werden, dies in Berücksichtigung der «spezifischen historischen Kontexte» (Art. 10 Abs. 3 VUKBK). Diese letzte Voraussetzung deutet wie gesagt darauf hin, dass sich die Kommission auch mit kolonialen Kontexten beschäftigen soll, wäre doch für Fälle von NS-verfolgungsbedingt entzogenem Kulturgut eine solche Ausdifferenzierung eher unüblich (aber natürlich denkbar).
- 37 Art. 10 Abs. 4 VUKBK regelt die Abstimmung der Kommission über ihre Empfehlung: Einfaches Mehr mit Sichtentscheid der Präsidentin oder des Präsidenten.

ff) Veröffentlichungen und Kommunikation

- 38 Die Empfehlungen der Kommission werden veröffentlicht, die Kommission entscheidet über die «geeignete[] Form» (Art. 12 Abs. 1 VUKBK). Das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ)⁶⁶ ist vermutlich anwendbar. Klar ist nach einem neueren Bundesgerichtsurteil, dass ausserparlamentarische Kommissionen als Teil der Bundesverwaltung gelten und damit der persönliche Geltungsbereich des Gesetzes eröffnet ist (vgl. Art. 2 Abs. 1 BGÖ)⁶⁷. Ausgenommen sind in sachlicher Hinsicht allerdings amtliche Dokumente betreffend Zivilverfahren (Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 BGÖ), Strafverfahren

⁶⁴ Die Reglemente sind vom zuständigen Departement zu genehmigen (Art. 9 Satz 3 VUKBK).

⁶⁵ Vgl. Art. 5 (Einsichtsrecht) u. Art. 9 (Strafbestimmungen) Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1996 betreffend die historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte (AS 1996 3487).

⁶⁶ SR 152.3.

⁶⁷ BGE 148 II 92 ff., 100 E. 5.4.

(Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGÖ), Verfahren der internationalen Rechts- und Amtshilfe (Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 3 BGÖ), internationale Verfahren zur Streitbeilegung (Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 4 BGÖ), Verfahren der Staats- und Verwaltungsrechtspflege (Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 5 BGÖ) und Schiedsverfahren (Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGÖ), ebenso die Akten eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens (Art. 3 Abs. 1 lit. b BGÖ). Für die Eidgenössische Schiedskommission für die Verwertung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten (Schiedskommission) hat das Bundesgericht im ebengenannten Urteil die Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes bejaht, da «sich die beiden Parteien auf einen Tarif geeinigt hatten» und damit «die Schiedskommission im Tarifgenehmigungsverfahren [...] keine Streitentscheidungsfunktion wahr[nahm]; ihre Funktion lag einzig darin, den Tarif zu genehmigen»⁶⁸. Allgemein hält das Bundesgericht in diesem Entscheid fest: «Als Wesenskern des gerichtlichen Verfahrens gilt die Streitentscheidung zwischen verschiedenen Parteien»⁶⁹. Das trifft die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe gut, soweit es um eine Auseinandersetzung zwischen zwei Parteien um einen Gegenstand geht, nicht hingegen, soweit man den Begriff «Entscheid» betont, denn dies lässt an Verbindlichkeit denken⁷⁰. Die Befugnis zum bindenden Entscheid kommt der Kommission aber gerade nicht zu, so dass die Ausnahmen von Art. 3 Abs. 1 BGÖ nicht einschlägig sein dürften und es bei der Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes bleibt. Erfasst wird natürlich auch das Bundesamt für Kultur (BAK) als formelle Empfängerin der Empfehlungen der Kommission (Art. 3 Abs. 3 VUKBK).

- 39 Die Empfehlungen enthalten in den meisten auch Personendaten Dritter, die nicht Parteien des Verfahrens sind. Anwendbar ist das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020 (Datenschutzgesetz, DSG)⁷¹. Fragen kann man sich auch hier, ob nicht der Vorbehalt von Art. 2 Abs. 3 DSG Anwendung findet, welcher wie folgt lautet: «Das anwendbare Verfahrensrecht regelt die Bearbeitung von Personendaten und die Rechte der betroffenen Personen in Gerichtsverfahren und in Verfahren nach bundesrechtlichen Verfahrensordnungen. Auf erstinstanzliche Verwaltungsverfahren sind die Bestimmungen dieses Gesetzes anwendbar.» Es ist nicht ausgeschlossen, das Verfahren vor der Kommission als «Verfahren nach bundesrechtlichen Verfahrensordnungen» zu qualifizieren. Das würde bedeuten, dass die Kommission vom Datenschutzrecht des Bundes abweichen könnte. Allerdings erscheinen die Anordnungen zum Verfahren in der Verordnung derart rudimentär, dass kaum von einer eigentlichen Verfahrensordnung gesprochen werden kann. Mangels konkreter Vorgaben, wie das Verfahren mit Blick auf Daten Dritter durchzuführen ist, spricht vieles dafür, die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes als einschlägig zu betrachten. Ausser Zweifel steht, dass die Kommission ein «Bundesorgan» im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. b und Art. 5 lit. i DSG ist; sie ist mit «öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut» (Art. 5 lit. i i.V.m. Art. 2 VUKBK u. Art. 57 Abs. 1 RVOG).
- 40 Neben den Empfehlungen sind auch die «Reglemente sowie von Dritten erstellte Gutachten und Berichte der Öffentlichkeit zugänglich» zu machen (Art. 12 Abs. 2 VUKBK). Im Übrigen dürfte die Kommission auch befugt sein, weitere Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich zu machen

⁶⁸ *Ibid.*, S. 104 E. 7.4.

⁶⁹ *Ibid.*, S. 103 E. 7.1.

⁷⁰ Vgl. nur Art. 90 ff. Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110).

⁷¹ SR 235.1.

(Thesenpapiere, Reformvorschläge etc.). Das Bundesamt für Kultur (BAK) kann seinerseits einschlägige Unterlagen veröffentlichen und weiterverwenden; die Urheberrechte an den Dokumenten der Kommission sind in dieser Hinsicht eingeschränkt (Art. 13 VUKBK).

- 41 Dass die Kommission direkt die Öffentlichkeit orientieren darf und nicht zwingend den Umweg über das BAK nehmen muss, wird indirekt an anderer Stelle bestätigt. Das Sekretariat der Kommission «erledigt die administrativen Angelegenheiten und unterstützt die Kommission bei der Berichterstattung und der Information der Öffentlichkeit» (Art. 14 Abs. 3 VUKBK). Zu beachten ist aber Art. 8^{ter} RVOV: «Kommissionen, die gemäss ihrer Einsetzungsverfügung [hier: der Verordnung] ohne Rücksprache mit der zuständigen Behörde kommunizieren, achten bei der Information der Öffentlichkeit zu politischen Fragen auf die gebotene Zurückhaltung.» Was diese Zurückhaltung im Einzelfall bedeutet, wird die Kommission selbst zu entscheiden haben.

gg) Stellung und Organisation

- 42 Art. 6 VUKBK hält fest, dass die «Kommission [...] bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unabhängig» ist (Art. 6 Abs. 1 VUKBK) und dass die «Mitglieder der Kommission [...] ihr Amt persönlich und unabhängig» ausüben (Art. 6 Abs. 2 VUKBK). Es ist klar, dass die Kommission und ihre Mitglieder ihre Empfehlungen ohne äusseren Druck fällen können müssen.
- 43 «Unabhängigkeit» ist allerdings ein weites Feld. Blickt man auf die (lange) Liste der ausserparlamentarischen Kommissionen⁷², so finden sich dort solche, deren Mitglieder völlig unabhängig sein müssen, und andere, deren Mitglieder klar Interessenvereinigungen zuzuordnen sind. So sitzen beispielsweise in der Tripartiten Kommission des Bundes im Rahmen der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Vertreterinnen und Vertreter der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände⁷³. In der Fachkommission Filmförderung sind Regisseurinnen und Produzenten gut vertreten⁷⁴. Natürlich dürfen sich Mitglieder von Kommissionen nicht selbst begünstigen, aber in vielen Fällen wurden sie gerade mit Blick auf einen bestimmten politischen Hintergrund gewählt. Daran ist nichts auszusetzen; ausserparlamentarische Kommissionen dienen unter anderem dem «frühzeitigen Einbezug der Kantone oder weiterer interessierter Kreise» (Art. 57b lit. b RVOG) und haben damit eine demokratische Funktion. Interessenbindungen müssen zwingend vor der Wahl offengelegt werden (Art. 57f Abs. 1 RVOG und Art. 8f RVOV). Klar ist, dass die Mitglieder mit klaren Interessenbindungen nicht einseitig ausgewählt werden dürfen, sondern die Kommissionen «unter Berücksichtigung ihrer Aufgaben nach Geschlecht, Sprache, Region, Alters- und Interessengruppen ausgewogen zusammengesetzt sein» müssen (Art. 57e Abs. 2 RVOG)⁷⁵.

⁷² Vgl. Anhang «Ausserparlamentarische Kommissionen» in der RVOV.

⁷³ Vgl. https://www.admin.ch/ch/d/cf/ko/Gremien_interessenbindung_10554.html, abgerufen am 14. Dezember 2023.

⁷⁴ Vgl. https://www.admin.ch/ch/d/cf/ko/Gremien_interessenbindung_10581.html, abgerufen am 14. Dezember 2023.

⁷⁵ Vgl. dazu auch die ausführenden Bestimmungen in Art. 8c RVOV (Vertretung der Geschlechter) und Art. 8c^{bis} (Vertretung der Sprachgemeinschaften); zur Besetzung der ausserparlamentarischen Kommissionen vgl. ferner STREBEL, S. 5.

- 44 Schwieriger zu sagen ist, was dies nun für die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe bedeutet. Über die Unabhängigkeit der Mitglieder (Art. 6 Abs. 2 VUKB) hinaus finden sich in der Verordnung wenig Angaben. Zur Wahl der Mitglieder hält Art. 8 VUKBK fest: «Der Bundesrat erlässt ein Anforderungsprofil für die Kommissionsmitglieder. Er wählt den Präsidenten oder die Präsidentin und die weiteren Mitglieder der Kommission.» Die Amtsdauer beträgt vier Jahre (Art. 57c Abs. 3 RVOG). Altersbegrenzungen bestehen nicht (Art. 8b Abs. 2 RVOV), dafür aber Amtszeitbeschränkungen (Art. 8i RVOV). Die Gesamtgrösse der Kommission soll neun bis zwölf Mitglieder betragen (Art. 7 VUKBK), wobei eine Überschreitung dieser Zahl ausnahmsweise möglich ist (Art. 8d RVOV).
- 45 Konkret wird der Bundesrat die Frage beantworten müssen, wie stark sich Mitglieder auf der einen oder anderen Weise in Fragen der Restitution von Kulturgütern engagiert haben dürfen, also ob sie in solchen Verfahren auf der einen oder anderen Seite aufgetreten sind oder ob sie sich sonst dezidiert positioniert haben. Sollen Mitglieder der Institutionen und ihrer Verbände, etwa die Vereinigung Schweizer Kunstmuseen⁷⁶, berücksichtigt werden? Mitglieder von Opfervereinigungen? Jüdische Organisationen? Oder gerade nicht? Und wenn doch, was ist eine «ausgewogene» Zusammensetzung der Interessengruppen nach Art. 57e Abs. 2 RVOG? Noch viel schwieriger ist die Frage offensichtlich im kolonialen Kontext (wenn man dafür überhaupt den Singular verwenden kann). Mit Blick auf die mutmasslich nicht endlose Zahl völlig unabhängiger Fachpersonen wäre es wohl ein Fehler, die Unabhängigkeit übermässig streng zu formulieren – was dann aber offensichtlich die Frage nach der Ausgewogenheit aufwirft.
- 46 Interessant ist auch, ob und in welchem Umfang Ausländerinnen und Ausländer berücksichtigt werden sollen. Da die Kommission um Akzeptanz nicht nur im Inland, sondern auch – und vielleicht: gerade – im Ausland bemüht sein muss, bietet sich der Blick über die Schweiz hinaus an, was auch das Feld möglicher Bewerberinnen und Bewerber weitet. Deutschkenntnisse dürften aber für Fragen NS-verfolgungsbedingt entzogenem Kulturgut fast unerlässlich sein. Für koloniale Kontexte ist dies weniger klar; die Kenntnis einer anderen Landessprache (französisch oder italienisch) ist sicher wünschbar. Aus meiner Sicht ergeben sich auch aus den allgemeinen Bestimmungen zu den ausserparlamentarischen Kommissionen keine wesentlichen Einschränkungen betreffend die Einsetzung von Ausländerinnen und Ausländer⁷⁷.
- 47 Zu klären sind schliesslich die Kompetenzen, welche in der Kommission vertreten sein sollen. Abgesehen von ausländischen Vorbildern erscheint hier der Bericht und Empfehlung des Runden Tisches zuhanden Stadt Zürich, Kanton Zürich und Kunsthau Zürich betreffend Evaluation der bisher geleisteten Provenienzforschung zur Sammlung Emil Bührle vom 16. Januar 2023 aufschlussreich. Für den Runden Tisch war klar, dass «die Beantwortung der gestellten Fragen nur gestützt auf interdisziplinäres Wissen erfolgen kann»⁷⁸. Weiter: «Der Runde Tisch hat die notwen-

⁷⁶ Vgl. <https://www.artmuseums.ch/>, abgerufen am 20. Dezember 2023.

⁷⁷ Art. 8b Abs. 1 RVOV lautet: «Zum Mitglied einer ausserparlamentarischen Kommission ist wählbar, wer die Voraussetzungen für eine Anstellung in der Bundesverwaltung erfüllt.» Die Nationalität ist für eine Anstellung in der Regel nicht vorausgesetzt.

⁷⁸ Bericht, Rn. 20 (<https://www.ius.uzh.ch/de/staff/professorships/alphabetical/uhlmann/KKR.html>, abgerufen am 20. Dezember 2023).

digen Disziplinen mehrfach diskutiert, so auch bei der Auswahl der möglichen Mandatierten. Historische Kenntnisse und Erfahrung im Umgang mit Provenienzfragen scheinen unverzichtbar, juristisches Wissen für Fragen der Wertung mindestens wünschenswert⁷⁹. Für die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe kann man juristisches Wissen wohl als gleich unabdingbar ansehen, stellen sich doch – im Gegensatz zur Überprüfung einer bestehenden Provenienzforschung – eine Vielzahl von Verfahrensfragen und Wertungen, die über das Mandat Bührle hinausgehen.

- 48 Administrativ ist die Kommission dem Bundesamt für Kultur (BAK) angegliedert (Art. 6 Abs. 3 VUKBK), was sich schon mit Blick auf die Stellung als Verwaltungskommission anbietet. Die Kommission verfügt über ein Sekretariat. Dieses «untersteht fachlich dem Präsidenten oder der Präsidentin der Kommission, administrativ dem BAK» (Art. 14 Abs. 1 VUKBK), «unterstützt die Kommission in fachlicher Hinsicht, pflegt den Kontakt mit inländischen und ausländischen Amtsstellen und Organisationen und wirkt als Presse- und Auskunftsstelle gegenüber der Öffentlichkeit» (Art. 14 Abs. 2 VUKBK) und «erledigt die administrativen Angelegenheiten und unterstützt die Kommission bei der Berichterstattung und der Information der Öffentlichkeit» (Art. 14 Abs. 3 VUKBK)⁸⁰. Auf die Information der Öffentlichkeit ist bereits eingegangen worden⁸¹.
- 49 Art. 15 VUKBK regelt die Entschädigung der Mitglieder, wobei im Wesentlichen auf die RVOV verwiesen wird (Art. 15 Abs. 2 VUKBK). Es wird interessant sein zu sehen, ob der Bundesrat die Mitglieder diesbezüglich in die besser bezahlten marktorientierten Kommissionen oder schlechter bezahlten gesellschaftsorientierten Kommissionen einteilen wird. Gesellschaftsorientierte Kommissionen behandeln «vor allem politisch-gesellschaftliche Fragen» (Art. 8m lit. a RVOV), während marktorientierte Kommissionen «das Funktionieren eines Marktes beaufsichtigen oder massgeblich unterstützen» (Art. 8m lit. a RVOV). Ersteres passt für die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe besser, aber ob dies in Fällen mit enorm hohen Streitwerten ganz angemessen ist, erscheint offen. In jedem Fall ist die Höhe der Entschädigungen öffentlich (Art. 57g Abs. 2 RVOG).
- 50 Interessant ist Art. 15 Abs. 1 VUKBK: «Die Finanzierung der Kommissionstätigkeiten wird durch das EDI sichergestellt.» Dies erscheint eigentlich selbstverständlich. Allerdings können die Kosten für externes Wissen sehr beträchtlich ausfallen. Der Auftrag zur Überprüfung der Provenienzforschung kostet die Stadt Zürich, den Kanton Zürich und die Zürcher Kunstgesellschaft CHF 730'000.--⁸². Das Kunstmuseum Bern musste Werke aus dem Legat Gurlitt verkaufen, um

⁷⁹ *Ibid.* Interessant ist in diesem Zusammenhang vielleicht auch, dass der Runde Tisch die Unabhängigkeit des Experten strenger beurteilt hat als seiner Mitglieder selbst, also die vorher aufgeworfene Frage nach Unabhängigkeit differenziert beantwortet: «Diskutiert wurden in der ersten Sitzung auch Fragen der Befangenheit. Der Massstab dafür kann bei einem Runden Tisch mit Interessenvertretungen nicht der gleiche sein wie später für die Mandatierten. Der Runde Tisch stellt Fragen, beantwortet diese aber nicht selbst. Es kann also nicht eine eigentliche Ausstandsregelung gelten. Alle Mitglieder (inkl. Delegierter) haben aber ihre Verbindungen zu den Auftraggeberinnen und der Bührle-Stiftung offengelegt» (Bericht, Rn. 9).

⁸⁰ Vgl. ergänzend auch Art. 8i^{bis} RVOV (Kommissionssekretariate).

⁸¹ Vgl. vorstehend Ziff. b)ff).

⁸² Mandatsvertrag zwischen der Stadt Zürich, des Kantons Zürich und der Zürcher Kunstgesellschaft und Prof. Dr. Raphael Gross betreffend Überprüfung der Provenienzforschung der Stiftung Sammlung E. G. Bührle vom 8./11. Mai 2023, Ziff. 6 (https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/ueber_das_department/medien/medienmitteilungen/2023/mai/230512a.html, abgerufen am 20. Dezember 2023).

Abklärungen und Anwaltskosten zu finanzieren⁸³. Entscheidungen können sehr ausführlich sein; das Kunstmuseum Basel hat seinen Entscheid vom 21. November 2018 in Sachen Curt Glaser auf 169 Seiten begründet⁸⁴. Diskussionen über die Kosten der Kommission wären keine Überraschung und die Bedeutung von Art. 15 Abs. 1 VUKBK könnte noch zu reden geben.

c) Beurteilung

aa) Wahl der Verordnung

- 51 Der Bundesrat hat die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe auf Grundlage einer Verordnung eingesetzt (und hätte diese allenfalls sogar direkt einsetzen dürfen⁸⁵). Er hat sich damit gegen eine Lösung auf Gesetzesstufe entschieden. Der Grund dafür liegt auf der Hand: Der übliche Gesetzgebungsprozess dauert in der Schweiz meist mehrere Jahre. Es ist an sich erfreulich, dass nun auf Verordnungsstufe eine Kommission geschaffen werden konnte, die rasch ihre Arbeit aufnehmen wird. Die Zeit war reif. Der Bundesrat hat die Verordnung auf den 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt (Art. 16 VUKBK). Eine gewisse Zeit beansprucht noch der Auswahlprozess der Mitglieder, aber die Aufnahme der Arbeit in der zweiten Jahreshälfte 2024 und die Behandlung erster Fälle 2025 erscheint nicht ausgeschlossen.
- 52 Der Gewinn an Zeit hat allerdings seinen Preis. Die Wahl der Verordnungsstufe bringt mit sich, dass die Kommission keinerlei verbindliche Anweisungen treffen kann. Ihr Wirken gegenüber den Parteien und der Öffentlichkeit beruht allein auf ihrer Autorität kraft Überzeugung. Das ist keine leichte Bürde und eine grosse Herausforderung. Das Gesetz hätte es erlaubt, den Parteien Pflichten aufzuerlegen. Das gilt vielleicht weniger für den Entscheid selbst als für die Verfahrensverföhrung: Die Kommission kann niemanden verpflichten, ihr Einsicht in Akten zu gewöhren oder in anderer Form mit ihr zusammenzuwirken.
- 53 Mit der Schaffung der Kommission auf Verordnungsstufe trifft der Bundesrat auch eine Entscheidung über die Bedeutung der Kommission. «Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen», wie Art. 164 Abs. 1 Satz 1 BV festhält. Weniger wichtige Bestimmungen können auf Stufe der Verordnung erlassen werden (Art. 164 Abs. 2 BV). Zu diesen gehören offenbar nun auch die Bestimmungen über die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe. Das stärkt deren Legitimation natürlich nicht.
- 54 Der Entscheid für Normen minderer Bedeutung steht auch in einem gewissen Kontrast zu den Aussagen des zuständigen Bundesrates im Parlament. Der Departementsvorsteher wehrte sich im Nationalrat gegen die konkreten Vorgaben in der Motion Jon Pult und führte aus: «Cela dit, le Conseil fédéral estime que cette commission a une grande importance et qu'il convient de prendre le temps nécessaire pour étudier en détail son mode de fonctionnement, sa composition ainsi que l'étendue de ses compétences. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral propose d'accepter le

⁸³ STEFAN BÜHLER, Bern begeht mit dem Verkauf eines Bildes aus dem Gurlitt-Erbe einen Tabubruch?, NZZ am Sonntag, 9. November 2019.

⁸⁴ Entscheid der Kunstkommission in Sachen Curt Glaser vom 21. November 2018 (<https://kunstmuseumbasel.ch/de/forschung/provenienzforschung/curtglaser>, abgerufen am 20. Dezember 2023).

⁸⁵ Vgl. vorstehend Ziff. II.1. Für die Notwendigkeit eines Bundesgesetzes CATRINA/MÜLLER-CHEN, S. 110 f.

premier paragraphe de la motion, mais de rejeter tous les détails de fonctionnement de cette commission. Il faut nous laisser un peu de marge de manœuvre»⁸⁶. Der Bundesrat wollte sich für die wichtigen Fragen die notwendige Zeit nehmen, was vom Kommissionssprecher in der Debatte im Ständerat aufgenommen wurde: «Man muss sich Zeit nehmen, um das sorgfältig zu prüfen; auch Funktionsweise, Zusammensetzung und Kompetenzen der Kommission sind vertieft zu analysieren. Was ebenfalls sehr wichtig ist und was wir auch ausführlich diskutiert haben, ist die Frage, ob eine Kommission für Kulturgüter aus anderen, namentlich kolonialen Kontexten nötig ist. Diese Frage muss ergebnisoffen im Rahmen der Umsetzung dieser Motion geprüft werden»⁸⁷. Der Departementsvorsteher nahm dieses Votum auf und bekräftigte, dass die Einsetzung der Kommission einen stabilen Prozess benötige: «Nous pensons donc qu'il convient, pour avoir un processus qui soit stable et solide, de prendre le temps nécessaire pour étudier en détail les modalités du fonctionnement d'une telle commission, de bien réfléchir à sa composition, de bien réfléchir à l'étendue de ses compétences, aussi sur la base du débat que vous menez maintenant»⁸⁸.

- 55 Ob eine Verordnungslösung nun wirklich einen solchen vertieften Prozess in einer wichtigen Materie darstellt, darf man kritisch hinterfragen. Ein Gesetzgebungsvorhaben hätte zwingend eine öffentliche Debatte mit sich gebracht. Vorlagen auf Gesetzesstufe müssen in eine öffentliche Vernehmlassung geschickt werden (Art. 3 Abs. 1 lit. b Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005, Vernehmlassungsgesetz, VIG)⁸⁹, die in der Regel drei Monate dauert (Art. 7 Abs. 3 VIG). Alle Stellungnahmen zur Vorlage sind nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist öffentlich zugänglich (Art. 9 Abs. 1 lit. b VIG). Die Behörde muss ihr Vorhaben in einem begleitenden Bericht erläutern, der den Anforderungen an eine Botschaft für das Parlament entspricht (Art. 6a VIG).
- 56 Der Bundesrat hat diese Vorteile gegen den Zeitverlust einer Gesetzesvorlage mutmasslich abgewogen. Das ist sicher nachvollziehbar, auch wenn man im Rückblick bedauern muss, dass der Bundesrat die zahlreichen Vorstösse in diesem Bereich überwiegend abgelehnt hat und noch im Jahre 2014 festhielt: «Aus diesen Gründen sieht der Bundesrat die Schaffung gesetzlicher Grundlagen [...] nicht vor»⁹⁰.
- 57 Wirklich kritisch scheint mir aber, dass der Bundesrat auch davon abgesehen hat, die Verordnung (mit einem erläuternden Bericht) in eine Vernehmlassung zu schicken. Das Vernehmlassungsgesetz schreibt dies vor für «Verordnungen und andere[] Vorhaben, die von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite sind» (Art. 3 Abs. 1 lit. d VIG). Der Verzicht auf eine Vernehmlassung verträgt sich schlecht mit der Aussage des Departementsvorstehers im Parlament, er messe der Kommission «une grande importance» bei. Hier muss das Vorgehen als wenig konsistent angesehen werden. Es ist denkbar, dass das Geschäft noch unter dem damaligen Departementsvorsteher abgeschlossen werden sollte, damit es bei einem Wechsel nicht zu Verzögerungen kommt. Unglücklich ist, dass aus der am 9. Juni 2023 in die Vernehmlassung geschickten Kulturbotschaft nicht klar wurde, ob nun zur unabhängigen

⁸⁶ AB 2022 N 749.

⁸⁷ Kommissionssprecher Benedikt Würth, AB 2022 S 924.

⁸⁸ AB 2022 S 924.

⁸⁹ SR 172.061.

⁹⁰ Motion Tschäppät vom 19. Juni 2014 betreffend Raubkunst. Provenienzforschung wirksam fördern (14.3497).

Kommission für historisch belastetes Kulturerbe nochmals eine Vernehmlassung stattfinden würde oder nicht; die Formulierungen in der Kulturbotschaft wurden offenbar unterschiedlich verstanden⁹¹.

- 58 Die Legitimität der Kommission wird durch das «abgekürzte Verfahren» nicht gestärkt. Das gilt auch für den ganzen Prozess der Verordnungsgebung. Bei einer Vernehmlassung wäre klar geworden, wer gegenüber einer Vorlage des Bundes welche Position einnimmt, während vorliegend offen ist, wer mit wem gesprochen hat und wie Interessenverbände in den Prozess eingebunden wurden. Bei einer Vernehmlassung hätten die Institutionen, namentlich die Schweizer Museen, auch Farbe bekennen müssen (oder mindestens können), wie sie zur Einführung einer unabhängigen Kommission für historisch belastetes Kulturerbe stehen; Zuspruch hätte die Legitimation gestärkt, Widerspruch möglicherweise nützliche Verbesserungen gebracht. Ähnliches gilt für die föderale Frage; die Kompetenz des Bundes ist in diesem Bereich alles andere als selbstverständlich⁹² und die breite Unterstützung durch die Kantone hätte eine allenfalls fehlende Verfassungsgrundlage zwar nicht ersetzt, aber doch Zweifel an der Kompetenz des Bundes mildern können. Der – schwierige – Entscheid für oder gegen eine Verankerung der Kommission auf Gesetzesstufe wäre nach einem Vernehmlassungsverfahren vielleicht klar gewesen. Hier scheint der Gewinn an Zeit in einem Missverhältnis zu den Vorteilen einer Vernehmlassung zu stehen, die sich der Bundesrat vergeben hat.⁹³
- 59 Es bleibt abzuwarten, ob das Parlament die Motion als erfüllt betrachtet. Es wäre ungewöhnlich, aber nicht undenkbar, dass das Parlament die Kommission nachträglich auf die Stufe des Gesetzes hebt. Eine gesetzliche Grundlage könnte durchaus knapp gefasst sein und der Kommission beispielsweise die wichtige Befugnis zur Einforderung von Dokumenten geben. Eine Regelung auf Gesetzesstufe hätte – ungeachtet der Länge – zwingend ein Vernehmlassungsverfahren zur Folge (Art. 3 Abs. 1 lit. b VIG), bei der sich die Teilnehmenden auch zur Verordnung des Bundesrates äussern könnten. Der Bundesrat selbst könnte eine solche Regelung dem Parlament vorschlagen (Art. 181 BV) – wobei er natürlich erklären müsste, weshalb die Verordnung dem höherrangigen Recht hier ausnahmsweise vorgegangen ist. Und in der Tat scheint der Bundesrat diesen Weg nun gehen zu wollen: In seiner Sitzung vom 1. März 2024 hat er die Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2025–2028 an das Parlament verabschiedet.⁹⁴ Darin schlägt er eine Änderung des Bundesgesetzes über den internationalen Kulturgütertransfer (Kulturgütertransfergesetz, KGTG) vor.⁹⁵ Historisch belastetes Kulturerbe soll sein «die Gesamtheit der Kulturgüter, deren

⁹¹ Zu lesen war: «Die Einsetzung einer unabhängigen nationalen Kommission zur Aufarbeitung der NS-Raubkunst (Motion 21.4403 Pult) wird Gegenstand eines späteren, spezifischen Antrags auf zusätzliche Ressourcen (Sach-, Betriebs- und Personalaufwand) sein» (Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2025–2028, Kulturbotschaft 2025–2028, Erläuternder Bericht für das Vernehmlassungsverfahren vom 9. Juni 2023, BBl 2023 1465, S. 92, vgl. auch S. 56). Daraus zogen verschiedene Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Vernehmlassung den Schluss, Äusserungen zu einer eidgenössischen Kommission seien gerade nicht erwünscht, weil die Kommission gerade nicht Gegenstand der Kulturbotschaft sei.

⁹² Vgl. vorstehend Ziff. b)aa). *in fine*.

⁹³ Zur Notwendigkeit einer formell-gesetzlichen Grundlage bereits CATRINA/MÜLLER-CHEN, S. 112.

⁹⁴ Im Zeitpunkt der Finalisierung dieses Berichts war erst die provisorische Fassung der Botschaft verfügbar. Das Publikationsdatum stand noch nicht fest. Vgl. Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2025–2028 (Kulturbotschaft 2025–2028) vom [Publikationsdatum] BBl 2024 1.

⁹⁵ *Ibid.*, S. 107 ff.

Herkunft oder Eigentumsverhältnisse aufgrund von Rechtsübertragungen im Kontext des Nationalsozialismus oder des Kolonialismus Fragen aufwerfen» (Art. 2 Abs. 2^{bis} E-KTGT).⁹⁶ Art. 18a E-KTGT erteilt dem Bundesrat den Auftrag zur Einsetzung der Kommission (Art. 18a Abs. 1 E-KTGT), regelt deren Aufgaben in Übereinstimmung mit dem (voraussetzenden) Verordnungsrecht (Art. 18a Abs. 2 E-KTGT) regelt der Datenschutz (Art. 18a Abs. 3 E-KTGT) und gibt der Kommission die Befugnis zum Erlass ihrer Verfahrensvorschriften (Art. 18a Abs. 4 E-KTGT).⁹⁷ Ein Schönheitsfehler bleibt natürlich: Ein Vernehmlassungsverfahren hat bei diesem ungewöhnlichen Vorgehen nie stattgefunden und wird es auch nicht.⁹⁸

bb) Inhaltliche Fragen

- 60 Der Entscheid für eine Kommission auf Grundlage einer Verordnung bringt es notgedrungen mit sich, dass gewisse inhaltliche Fragen mitentschieden wurden. Aus rein rechtlichen Gründen können die Entscheide der Kommission nur unverbindliche Empfehlungen sein und der Kommission kommen gegenüber den Parteien und Dritten keinerlei Zwangsbefugnisse zu. Gleichwohl darf man die Wirkungen einer Empfehlung der Kommission nicht unterschätzen. Qualifiziert sie einen Gegenstand als «historisch belastet», ist damit zu rechnen, dass dieser Gegenstand beträchtlich an Wert verliert und vielleicht nicht mehr handelbar ist. Dies muss mindestens als «faktischer» Eingriff in die Eigentumsgarantie gelten – was *ceterum censeo* die Frage nach einer gesetzlichen Grundlage stellt⁹⁹.
- 61 Der Bundesrat hat davon abgesehen, der Kommission viele Vorgaben zu machen – was einerseits stimmig ist, weil er sich im Parlament gegen inhaltliche Vorgaben zur Wehr gesetzt hat, andererseits aber das Versprechen, «étudier en détail les modalités du fonctionnement d'une telle commission, de bien réfléchir à sa composition, de bien réfléchir à l'étendue de ses compétences»¹⁰⁰ durch die Verordnung nicht ganz (oder noch nicht) eingelöst erscheint. Der Bundesrat hat tunlich davon abgesehen, sich in der brisanten Frage des Umgangs mit Fluchtgut zu positionieren, wie es in der Motion Pult gefordert wurde: «Die Kommission unterscheidet bei der Behandlung von strittigen Fällen, in denen es um "NS-verfolgungsbedingt entzogenes Kulturgut" geht, nicht zwischen "Raubkunst" und sogenanntem "Fluchtgut"»¹⁰¹. Der Bundesrat hat als anwendbare Rechtsgrund-

⁹⁶ *Ibid.*, S. 139.

⁹⁷ *Ibid.*, S. 139f.

⁹⁸ Vgl. Eidgenössisches Departement des Innern, Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2025–2028 (Kulturbotschaft). Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung (<https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/aktuelles/nsb-news.msg-id-100259.html>, abgerufen am 11. März 2024), welches sich nicht zur Revision des Bundesgesetzes über den internationalen Kulturgütertransfer äussert.

⁹⁹ Vgl. Art. 36 Abs. 1 BV; hierzu grundlegend BGE 118 Ia 305 E. 2a.

¹⁰⁰ Vgl. vorstehend Fn. 88.

¹⁰¹ Motion Pult vom 9. Dezember 2021 betreffend Unabhängige Kommission für NS-verfolgungsbedingt entzogene Kulturgüter (21.4403).

lagen nur die Washington Principles sowie die Erklärung von Terezín genannt, alle anderen Quellen aber unerwähnt belassen¹⁰². Bei der Besetzung der Mitglieder der Kommission bleibt die Verordnung sehr vage¹⁰³ und was die Kommission über Rückgabe oder Nichtrückgabe hinaus empfehlen kann, erschliesst sich aus den Bestimmungen nicht ohne Weiteres¹⁰⁴. Das Verfahrensrecht muss die Kommission weitgehend selbstständig erarbeiten¹⁰⁵.

- 62 Gleichwohl hat der Bundesrat wichtige Pflöcke eingeschlagen. Vielleicht am wichtigsten: Die Kommission kann einseitig angerufen werden¹⁰⁶, was einer Forderung der Motion Pult entspricht¹⁰⁷. Die Kommission beurteilt neben NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturgütern koloniale Kontexte, ebenfalls ein Anliegen der Motion Pult¹⁰⁸, auch wenn hier mit Blick auf die genannten anwendbaren Grundlagen (Washington Principles und Erklärung von Terezín) leichte Zweifel bestehen¹⁰⁹. Die Kommission soll auf laufende Gerichtsverfahren Rücksicht nehmen¹¹⁰. Die Mitglieder müssen unabhängig sein¹¹¹.
- 63 Die Lösung der Schweiz ist also – wie so oft – sehr pragmatisch. Es kann sich durchaus als klug erweisen, dass die Kommission nicht mit regulatorischem Ballast befrachtet wurde. Sie kann selbst ein angemessenes Verfahren entwickeln und in der Suche nach gerechten und fairen Lösungen ist sie kaum eingeschränkt, was gerade für Empfehlungen in kolonialen Kontexten fast unabdingbar erscheint. Die Kommission kann sich die Legitimation durch ihre Entscheidungen selbst erarbeiten, statt diese formell aus dem Gesetz ableiten zu müssen. In der Schaffung der unabhängigen Kommission für historisch belastetes Kulturerbe liegen grosse Chancen.
- 64 Die Stärken der Kommission bilden gleichzeitig ihre Schwächen. Werden ihre Entscheide nicht akzeptiert, lassen sich im schlechtesten Fall die Eigentümerinnen und Eigentümer historisch belasteter Kulturgüter gar nicht auf das Verfahren ein, gibt es kein rechtliches Auffangnetz. Die Entscheidungen der Kommission versinken in der Bedeutungslosigkeit – wenn die Kommission überhaupt noch angerufen wird. Rechtliche Nachbesserungen werden erfahrungsgemäss Jahre dauern und dornenreich sein, weil dann Mehrheiten für eine Lösung auf Gesetzesstufe viel schwieriger als heute zu finden sein werden.
- 65 Diese Risiken sind kein Grund, die Schaffung der unabhängigen Kommission für historisch belastetes Kulturerbe nicht vorbehaltlos zu begrüssen. Die Schaffung der Kommission war fällig, vielleicht überfällig, wie man selbstkritisch festhalten muss. Die Kommission ist eine Chance. Für Opfer des NS-Regimes und ihre Nachkommen, aber auch für die Schweiz und ihren Umgang mit der Vergangenheit, ist ihr viel Erfolg zu wünschen.

¹⁰² Vorstehend Ziff. b)bb).

¹⁰³ Vorstehend Ziff. b)gg).

¹⁰⁴ Vorstehend Ziff. b)cc).

¹⁰⁵ Vorstehend Ziff. b)ee).

¹⁰⁶ Vorstehend Ziff. b)dd).

¹⁰⁷ Vgl. Motion Pult vom 9. Dezember 2021 betreffend Unabhängige Kommission für NS-verfolgungsbedingt entzogene Kulturgüter (21.4403).

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Vorstehend Ziff. b)bb).

¹¹⁰ Art. 3 Abs. 2 VUKBK; vgl. vorstehend Ziff. b)dd). *in fine.*

¹¹¹ Vorstehend Ziff. b)gg).

Literaturverzeichnis

BANDLE ANNE LAURE, Fair und gerecht? Bilanz und Lösungsansätze bezüglich der Restitution von Raubkunst in der Schweiz, in: Peter Mosimann/Beat Schönenberger (Hrsg.), Kunst & Recht 2018 / Art & Law 2018, Zürich 2018, S. 97 ff.

BERGIER JEAN-FRANÇOIS et al., Schlussbericht der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Zürich 2002 (zit. Bergier-Bericht)

BOURGEOIS DANIEL, Business Helvétique et Troisième Reich. Milieux d'affaires, politique étrangère, antisémitisme, Lausanne 1998

BUNDESAMT FÜR KULTUR, Kulturgüter im Eigentum der Eidgenossenschaft. Untersuchung zum Zeitraum 1933 bis 1945. Bericht der Arbeitsgruppe des Bundesamtes für Kultur, Bern 1998

BUOMBERGER THOMAS, Raubkunst -- Kunstraub. Die Schweiz und der Handel mit gestohlenen Kulturgütern zur Zeit des Zweiten Weltkriegs, Zürich 1998

CAMPFENS EVELIEN, Cross-border title claims to cultural objects: property or heritage?, Leiden 2021

CATRINA RAMONA/MÜLLER-CHEN MARKUS, Unabhängige Eidgenössische Kommission für während des Nationalsozialismus gestohlene resp. verfolgungsbedingt entzogene Kulturgüter?, in: Peter Mosimann, Beat Schönenberger (Hrsg.), Kunst & Recht 2022 / Art & Law 2022, Zürich 2022, S. 97 ff.

CHECHI ALESSANDRO, The Role of Domestic Courts in Resolving Restitution Cases: Unveiling Judicial Strategies for Culture-Sensitive Settlements, in: Marc-André Renold/Alessandro Chechi/Anne Laure Bandle (Hrsg.), Resolving Disputes in Cultural Property / La résolution des litiges en matière de biens culturels, Zürich 2012, S. 145 ff.

DOMINICÉ ANTOINETTE MAGET, Chancen der Proviensforschung: Versäumtes nachholen, Neue Zürcher Zeitung vom 9. November 2017

ERNST WOLFGANG/ZOGG SAMUEL, Art. 934 ZGB, in: Geiser Thomas/Wolf Stephan (Hrsg.), Basler Kommentar zum Zivilgesetzbuch, 7. Aufl., Basel 2023

GIRSBERGER DANIEL, Das internationale Privatrecht der nachrichtenlosen Vermögen in der Schweiz, Basel 1997

GRELL BORIS T., Entartete Kunst: Rechtsprobleme der Erfassung und des späteren Schicksals der sogenannten Entarteten Kunst, Zürich 1999

HÄNNI PETER/LISCHER JUDITH, Die Schweiz und der internationale Kulturgüterschutz, ZBl 1999, S. 345 ff.

JAYME ERIK, Der Gurlitt-Fall – Grundfragen des Kunstrechts, in: Peter Mosimann/Beat Schönenberger (Hrsg.), Kunst & Recht 2014 / Art & Law 2014, Zürich 2014, S. 127 ff.

JOLLES ALEXANDER, Gurlitt ist nicht Himmler, Neue Zürcher Zeitung vom 11. Februar 2016

JOLLES ALEXANDER, Fluchtkunst ist nicht Raubkunst – schweizerische Rechtslage bei Fluchtkunst, in: Peter Mosimann/Beat Schönenberger (Hrsg.), Fluchtgut – Geschichte, Recht und Moral, Bern 2015, S. 137 ff.

KELLER ERICH, Das kontaminierte Museum. Das Kunsthaus Zürich und die Sammlung Bührle, Zürich 2021

KRIESI KATHRIN, Filme (12): Monuments Men – Restitution von Raubkunst, AJP 2019, S. 674 ff.

MEIER OLIVER/FELLER MICHAEL/CHRIST STEFANIE, Der Gurlitt-Komplex, Bern und die Raubkunst, Zürich 2017

Mosimann Peter/Renold, Marc-André/Raschèr Andrea F.G. (Hrsg.), Kultur Kunst Recht – Schweizerisches und internationales Recht, 2. Aufl., Basel 2020

MÜLLER-CHEN MARKUS, Die Crux mit dem Eigentum an Kunst, AJP 2003, S. 1267 ff. (zit. MÜLLER-CHEN, «AJP»)

MÜLLER-CHEN MARKUS, Grundlagen und ausgewählte Fragen des Kunstrechts, ZSR 2/2010, S. 5 ff. (zit. MÜLLER-CHEN, ZSR)

PETERS EMMA H., Fair and Just Decolonial Solutions: Adaptation of the Washington Principles to the Context of Disputed Colonial Cultural Objects, Case Western Reserve Journal of International Law 1/2023, S. 617 ff.

PIGUET CYRILLE, Les spoliations d'oeuvres d'art pendant la deuxième guerre mondiale: revendication et restitution Etat de la situation à la lumière d'affaires recentes, AJP 2000, S. 1526 ff.

RASCHÈR ANDREA F. G./KUPRECHT KAROLINA/FISCHER YVES, Drum prüfe, wer sich bindet! – «Compliance» im Kulturgüterhandel?, AJP 2003, S. 507 ff.

RASCHÈR ANDREA F. G./SCHMIDT-GABAIN FLORIAN, Besserer Schutz für den internationalen Leihverkehr unter Museen? Die "Rückgabegarantie" im Kulturgütertransfergesetz, AJP 2005, S. 686 ff.

RASCHÈR ANDREA F.G., 6. Kapitel: Kulturgütertransfer, § 10: Raubkunst, in: Mosimann Peter/Renold, Marc-André/Raschèr Andrea F.G. (Hrsg.), Kultur Kunst Recht – Schweizerisches und internationales Recht, 2. Aufl., Basel 2020, 581 ff. (zit. RASCHÈR, KKR)

RASCHÈR ANDREA F.G., Cultural Goods Looted by Nazis or Sold under Duress. The Situation in Switzerland: Status and Ways Forward, in: Alessandro Chechi/Marc-André Renold (Hrsg.), Cultural Heritage Law and Ethics: Mapping Recent Developments, Zürich 2017, S. 227 ff. (zit. RASCHÈR, Cultural Goods)

RASCHÈR ANDREA F.G., Raubkunst in Schweizer Sammlungen, Schweizer Monatshefte, Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur 3–4/2005, S. 25 ff. (zit. RASCHÈR, Schweizer Monatshefte)

RASCHÈR ANDREA F.G., Richtlinien im Umgang mit Raubkunst. Die Washingtoner Konferenz über Vermögenswerte aus der Zeit des Holocaust (30. November bis 3. Dezember 1998), AJP 1999, S. 155 ff. (zit. RASCHÈR, AJP)

RASCHÈR ANDREA F.G./MÜNCH ANDREAS, Die Schweiz und die Raubkunst: Aufarbeitung und Ausblick, in: Marc-André Renold, Pierre Gabus (Hrsg.), Claims for the Restitution of Looted Art, Genf 2004, S. 12 ff.

RASCHÈR ANDREA F.G./NIKOLA DOLL, Provenienzforschung – Mut zur Lücke, Neue Zürcher Zeitung vom 7. Oktober 2022

RAUE PETER, Die Kritik an den Neuerungen des deutschen Kulturgutschutzgesetzes, in: Peter Mosimann/Beat Schönenberger (Hrsg.), Kunst & Recht 2018 / Art & Law 2018, Zürich 2018, S. 61 ff.

RITTER ANDREAS, Raubkunst (Begehrlichkeiten, Wiedergutmachung, Mediation), in: Ivo Schwander/Peter Studer (Hrsg.), Neuigkeiten im Kunstrecht. Referate der Tagung des IRP-HSG und des Schweizerischen Kunstvereins vom 19.10.2007 im Kunsthaus Zürich, St. Gallen 2008, S. 151 ff.

ROSEBROCK TESSA, „[...] wird mir der in der Schweiz befindliche Kunstbesitz genommen, bin ich völlig mittellos.“ Die Sammlung Carl Sachs in Zürich, Basel und Luzern, transfer – Zeitschrift für Provenienzforschung und Sammlungsgeschichte 2/2023, S. 74 ff.

SAVANOVIC IVANA/EICHENBERGER LUKAS, Know the provenance – Die Tücken der Annahme (potenziell) kontaminierter Kunst aus Sicht des Stiftungsrats, ius.full 2/2022, S. 38 ff.

SCHMIDT-GABAIN FLORIAN, Die Schweiz braucht eine unabhängige Kommission, die sich Streitfällen um potenzielle Raubkunst annimmt, Schweiz am Wochenende vom 21. November 2021

SCHMIDT-GABAIN FLORIAN, Koloniale Vergangenheit, gemeinsame Zukunft – der Umgang mit entwendetem Kulturgut, Neue Zürcher Zeitung vom 12. März 2019

SCHMIDT-GABAIN FLORIAN, Restitutionsdebatten – Über die Notwendigkeit sowie das Suchen und Finden gerechter und fairer Lösungen, Anwaltsrevue 9/2023, S. 369 ff.

SCHMIDT-GABAIN FLORIAN, Verkaufen verboten! Bemerkungen zu den zivilrechtlichen Folgen des Art. 16 Abs. 1 KGTG, AJP 2007, S. 575 ff.

SCHÖNENBERGER BEAT, Restitution von Kulturgut. Anspruchsgrundlagen, Restitutionshindernisse, Entwicklung, Habil. Basel, Bern 2009 (zit. SCHÖNENBERGER, Restitution)

SCHÖNENBERGER BEAT, Schweiz ohne Unidroit-Konvention – Rückgabe gestohlener Kulturgüter, KUR 3-4/2008, S. 86 ff. (zit. SCHÖNENBERGER, KUR)

SCHWEIZER RAINER J./BERNET STEPHANIE ANDREA/FANKHAUSER KIM, Art. 69 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 4. Aufl., St. Gallen 2023

SIEHR KURT, Internationaler Rechtsschutz von Kulturgütern Schutz der bildenden Kunst in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, SZIER 15/2005, S. 53 ff.

STREBEL FELIX, Was bringen beratende Kommissionen der Exekutive? Evaluation der ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen auf Bundesebene, LeGes 34 (2023) 2

STUTZER BEAT, Ein Fallbeispiel in der Schweiz: Zur Restitution eines Max Liebermann-Gemäldes durch das Bündner Kunstmuseum, KUR 3-4/2009, S. 105 ff.

TISA FRANCINI ESTHER/HEUSS ANJA/KREIS GEORG, Fluchtgut – ein sinnvoller Begriff, Neue Zürcher Zeitung vom 23. November 2016 (zit. TISA FRANCINI/HEUSS/KREISS, NZZ)

TISA FRANCINI ESTHER/HEUSS ANJA/KREIS GEORG, Fluchtgut – Raubgut. Der Transfer von Kulturgütern in und über die Schweiz 1933-1945 und die Frage der Restitution (Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg Bd. 1), Zürich 2001 (zit. TISA FRANCINI/HEUSS/KREISS, Fluchtgut – Raubgut)

UBL RALPH, Aneignung und Rückerstattung. Kunsthistorische Beobachtungen zum «Rapport» von Bénédicte Savoy und Felwine Sarr, in: Peter Mosimann, Beat Schönenberger (Hrsg.), Kunst & Recht 2019 / Art & Law 2019, Zürich 2019, S. 65 ff.

UHLMANN FELIX, «Es braucht den Mut, eine Entscheidung ungeachtet aller Pressionen zu fällen» - Warum dürfen Museen Sammlungsgut an die Ursprungsländer zurückgeben? Interview, Tagesanzeiger vom 25. April 2023 (zit. UHLMANN, Mut)

UHLMANN FELIX, Bericht und Empfehlung des Runden Tisches zuhanden Stadt Zürich, Kanton Zürich und Kunsthaus Zürich betreffend Evaluation der bisher geleisteten Provenienzforschung zur Sammlung Emil Bührle vom 16. Januar 2023 (abrufbar in dt. und engl. unter <https://www.ius.uzh.ch/de/staff/professorships/alphabetical/uhlmann/KKR.html>, zit. UHLMANN, Bührle)

UHLMANN FELIX, Der Fall Curt Glaser und die Herausforderung der Schweizer Museen unter den Washington Principles in: Deutscher Kunstverlag / Kunstmuseum Basel (Hrsg.), Der Sammler Curt Glaser - Vom Verfechter der Moderne zum Verfolgten, Basel 2023, S. 156 ff. (zit. UHLMANN, Glaser)

UHLMANN FELIX, Die Washingtoner Prinzipien und die Erklärung von Terezín – Möglichkeiten und /Herausforderungen für das öffentliche Recht, in: Nikola Doll (Hrsg.), Museen in der Verantwortung – Positionen im Umgang mit Raubkunst, im Erscheinen, Zürich 2024 (zit. UHLMANN, Verantwortung)

VISCHER FRANK, Rechtliche Aspekte des Washingtoner Abkommens und der nachrichtenlosen Vermögen, in: Philipp Sarasin/Regina Wecker (Hrsg.): Raubgold, Reduit, Flüchtlinge. Zur Geschichte der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, Zürich 1998, S. 45 ff.

VON BRÜHL FRIEDERIKE, «Deutsches Fluchtgut» als Rechtsproblem: das Beispiel George Grosz, in Peter Mosimann/Beat Schönenberger (Hrsg.), Fluchtgut – Geschichte, Recht und Moral, Bern 2015, S. 149 ff.

WEBER MARC, Art. 88 ZPO, in: Spühler Karl/Tenchio Luca/Infanger Dominik (Hrsg.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, 3. Aufl., Basel 2017

WELLER MATTHIAS (Rez.), Beat Schönenberger, Restitution von Kulturgut: Anspruchsgrundlagen - Restitutionshindernisse – Entwicklung, Kunsrechtsspiegel 4/2009, S. 167 ff.

WELLER MATTHIAS, 20 Jahre «Washington Principles»: Zeit für ein Restatement of Restitution Principles?, in: Peter Mosimann/Beat Schönenberger (Hrsg.), Kunst & Recht 2018 / Art & Law 2018, Zürich 2018, 83 ff.

WELLER MATTHIAS/DEWEY ANNE, Warum ein „Restatement of Restitution Rules for Nazi-Confiscated Art“? Das Beispiel «Fluchtgut», KUR 6/2019, S. 170 ff.

WIDMER BENNO, Die Richtlinien der Washingtoner Konferenz in Bezug auf Kunstwerke, die von den Nazis konfisziert wurden. Anwendung in der Schweizerischen Eidgenossenschaft, KUR 3-4/2009, S. 86 ff.

ZIEGLER ANDREAS R., Die Rolle des Völkerrechts in aussenpolitischen Krisen der Schweiz, ZSR 2019, S. 429 ff.

