

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Kultur und Medien

Ausschussdrucksache 20(22)104

5. März 2024

---

**Stellungnahme Prof. Dr. Hermann Parzinger**

---

zu der öffentlichen Anhörung am 11. März 2024 zum Thema  
„Restitution von NS-Raubkunst“

Prof. Dr. Hermann Parzinger

Präsident der Stiftung Preußischer Kulturbesitz

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien am 11. März 2024 - „Restitution von NS-Raubkunst“**

Ein großer Teil der Restitutionsen von NS-verfolgungsbedingt entzogenem Kulturgut, die heute in Deutschland stattfinden, passieren geräuschlos im Rahmen von Vereinbarungen zwischen den Berechtigten und den Kultureinrichtungen. Allein die Stiftung Preußischer Kulturbesitz hat über 350 Kunstwerke und rund 2000 Bücher, anderes Bibliotheksgut und Einzelakten an Berechtigte restituiert. Diese Zahlen werden allerdings selten in der Öffentlichkeit rezipiert. Der Fokus liegt vielmehr auf den Fällen, die die Beratende Kommission zu entscheiden hat. Dabei handelt es sich aber gerade um Ausnahmefälle, in denen zwischen den Berechtigten und den aktuellen Eigentümern keine faire und gerechte Lösung gefunden werden konnte. Sie bilden nicht in Ansätzen das Restitutionsgeschehen in Deutschland ab.

Sollte es also zu einem Restitutionsgesetz kommen, müsste man dieses sehr sorgfältig durchdenken, um **nicht die Möglichkeit einer unbürokratischen, niederschweligen Vereinbarung** unmittelbar zwischen den Berechtigten und den jetzigen Eigentümern insbesondere aus dem Bereich der öffentlichen Kultureinrichtungen zu **behindern** und damit die Verfahren eher schwerfälliger und unflexibler zu gestalten, als dies heute der Fall ist. Aus unserer Sicht sollte es daher nicht in jedem Falle notwendig sein, eine „neutrale“ Stelle einzuschalten. In einem ersten Schritt sollte immer die Möglichkeit eröffnet bleiben, auf der Ebene Berechtigter – aktueller Eigentümer eine Lösung zu finden, bevor weitere Stellen in des Geschehen eingeschaltet werden. Besonders augenfällig ist dies bei den Fällen, in denen öffentliche Kultureinrichtungen selbst Objekte identifizieren und proaktiv auf die Berechtigten zugehen. Die Notwendigkeit, hier eine weitere Stelle einbinden zu müssen, würde die Verfahren deutlich erschweren. Darüber hinaus würde die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Restitutionsentscheidungen die Frage aufwerfen, ob sich öffentliche Kultureinrichtungen weiterhin zu freiwilligen Restitutionsen entscheiden können oder ob eine Anwendung der gesetzlichen Regelung zwingend geboten ist. Die dahinterstehenden schwierigen Rechtsfragen sollte ein Restitutionsgesetz adressieren, um allen Beteiligten Handlungssicherheit zu geben und die in den vergangenen 25 Jahren etablierte Restitutionspraxis öffentlicher Kultureinrichtungen nicht ungewollt zu beschränken.

Auch wenn die Entscheidung über eine Rückgabe weiterhin zunächst auf der Ebene der Einrichtung getroffen werden sollte, **könnte eine gesetzliche Regelung eine einheitlichere Entscheidungspraxis schaffen und Entscheidungen erleichtern**. Wir beobachten gerade bei kleineren Kultureinrichtungen – als große Einrichtung mit viel Erfahrung im Bereich der Restitution werden wir öfter um Rat gefragt – eine Unsicherheit in der Bewertung von Einzelfällen. Es wäre daher sehr zu begrüßen, wenn ein Restitutionsgesetz zukünftig eine klare Orientierung bietet und zum Beispiel dezidierte Kriterien formuliert, wann von einem NS-verfolgungsbedingten Verlust auszugehen ist. Eine **kleine Lösung**, bei der nur Änderungen an Einzelregelungen wie den Verjährungsvorschriften vorgenommen werden, **halten wir nicht für zielführend**. Hier würden Erwartungen geweckt, die in der Praxis sicher nicht erfüllt werden können. Zum einen blieben die Entscheidungskriterien weiterhin unklar. Zum anderen erscheint es keineswegs sicher, dass der damit eröffnete Rechtsweg zu befriedigenderen Lösungen führt als es heute der Fall ist. Für die Gerichte wäre bei einer kleinen Lösung ebenfalls unklar, anhand welcher Kriterien die Sachverhalte zu bewerten sind. Zudem könnten Verfahrenslaufzeiten und ein weniger flexibler Verfahrensablauf sogar dazu führen, dass sich Restitutionsen verzögern und pragmatische Lösungen deutlich erschwert würden.

Wenn es ein Gesetz geben sollte, wäre eine wichtige **Richtungsentscheidung**, ob es sich um eine **verwaltungsrechtliche Norm** handeln soll – so ähnlich, wie das in Österreich der Fall ist – oder um eine **zivilrechtliche Norm**. Diese Entscheidung hätte nachhaltige Auswirkungen auf die Frage, welche Rolle die verschiedenen Beteiligten im folgenden Verfahren haben. **In jedem Falle ist es aus unserer Sicht essentiell, dass die Berechtigten selbst im Verfahren aktiv beteiligt sind und Anträge oder Ansprüche stellen und das Verfahren vorantreiben können.**

Viele der aktuellen Vorschläge zielen darauf ab, einen verbesserten Zugang zum **Zivilrechtsweg** zu schaffen. In diese Richtung gehen z.B. die Vorschläge, die Verjährungsfristen auszusetzen und die Beweislast bei der Prüfung der Ersitzung umzukehren. Ähnlich soll wohl der Vorschlag eines einheitlichen Gerichtsstandes wirken. Sollte eine zivilrechtliche Lösung gewählt werden, würde es aus unserer Sicht allerdings nicht genügen, nur einzelne Regelungen des Zivilrechts für Fälle des NS-verfolgungsbedingten Entzugs auszusetzen. Vielmehr müssten Änderungen sorgfältig erwogen werden, um die Verschlechterung der Position der Berechtigten zu vermeiden. So sollte es nach unserer Auffassung nicht zu einer alleinigen Konzentration auf die zivilrechtliche Bewertung der Eigentumslage vor allem in der Zeit nach der Herrschaft des Nationalsozialismus kommen. Die heutige Restitutionspraxis öffentlicher Kultureinrichtungen beschränkt sich jedenfalls nicht darauf, einen wirksamen Eigentumserwerb nachzuweisen. Im Gegenteil erfolgt die Bewertung unabhängig von möglichen Veränderungen der Eigentumslage anhand einer Beurteilung der Geschehnisse zwischen dem 30.01.1933 und dem 08.05.1945. Eine Verschiebung der Prüfung allein auf zivilrechtliche Fragen könnte daher sogar zu einer Beschneidung von Ansprüchen führen.

- Alleine eine **Aussetzung der Verjährung** wäre zum Beispiel kaum wirkungsvoll. Die Verjährungseinrede wird von den öffentlichen Einrichtungen ohnehin nicht erhoben, hätte in diesem Bereich also keine Wirkung. Die Änderung würde insbesondere private Eigentümer betreffen. Die meisten dieser Privaten werden die Werke aber nicht seit der NS-Zeit im Besitz gehabt haben. Damit würde es weiterhin große Beweisschwierigkeiten geben. Die Ansprüche würden zudem oft ins Leere laufen, denn man muss davon ausgehen, dass bei sehr vielen Werken seit 1945 Auktionsverkäufe oder gutgläubige Erwerbungen gegeben haben.
- Soweit vorgeschlagen wird, den Beweisschwierigkeiten zu begegnen, indem die **Beweislast für die Ersitzung den heutigen Eigentümern/Besitzern** auferlegt wird, sehen wir das sehr kritisch. Aufgrund der verstrichenen Zeit werden die Provenienzen in der Nachkriegszeit oft schwer vollständig aufzuklären sein, so dass dieser Beweis oft misslingen wird. Damit wird der Fokus außerdem auf einen Teil der Provenienz gelegt, der mit der NS-Herrschaft nichts zu tun hat. Das halten wir für sehr problematisch, weil sich in verschiedene Richtungen unbefriedigende Ergebnisse einstellen könnten. So könnte es bei Fällen, wo der verfolgungsbedingte Entzug nicht klar ist, dennoch zu Rückgaben kommen, weil der jetzige Eigentümer die Ersitzungen seiner Rechtsvorgänger nicht beweisen kann. Das würde vor allem Private treffen, bei denen man nicht davon ausgehen kann, dass sie über eine lückenlose Dokumentation verfügen. Andererseits könnte ein Rückgabeanspruch selbst in Fällen von eindeutigen verfolgungsbedingten Verlusten daran scheitern, dass sich der jetzige Eigentümer überhaupt nicht auf eine Ersitzung beruft, sondern einen anderen Weg der Eigentumserwerbung nachweist. Insoweit ist nicht nur zu beachten, dass Kunstwerke regelmäßig nach dem Ende der NS-Zeit auf öffentlichen Auktionen versteigert wurden (vgl. § 935 Abs. 2 BGB). In vielen Fällen kann es sogar zu einem gutgläubigen Erwerb nach § 932 BGB gekommen sein, denn nicht alle NS-verfolgungsbedingten Verluste unterfallen dem Ausschluss des gutgläubigen Erwerbs von abhanden gekommenen Sachen gem. § 935 Abs. 1 BGB. In der NS-Zeit verloren die Verfolgten ihre Kunstwerke nicht nur durch Beschlagnahme, Diebstahl oder das Zurücklassen auf der Flucht. Sie wurden im Zusammenhang mit der Verfolgung regelmäßig auch rechtsgeschäftlich veräußert, z.B. zur Deckung des Lebensunterhalts wegen des Wegfalls beruflicher Einnahmen

oder zur Finanzierung einer Flucht. In diesen Fällen steht nicht ohne Weiteres fest, dass die Kunstwerke i.S.v. § 935 Abs. 1 BGB abhandengekommen sind. Ein gutgläubiger Erwerb nach der NS-Zeit scheidet hier somit nicht in jedem Fall aus. Gleichwohl sind das Konstellationen, in denen öffentliche Kultureinrichtungen heute regelmäßig zugunsten einer Restitution entscheiden. Dabei wirkt sich aus, dass bereits jetzt mit einer **Beweislastumkehr** gearbeitet wird, die aber gerade auf den Entzug fokussiert ist: Nach der Handreichung gibt es eine **widerlegbare Vermutung dafür, dass die Veräußerung verfolgungsbedingt** war. Das halten wir für **sachgemäß**, da es um diesen historischen Vorgang gehen sollte. Gegebenenfalls wäre eine solche Vermutung dann im Zivilrecht vorzusehen.

- Ein **einheitlicher Gerichtsstand** und die Einrichtung entsprechender Fachkammern könnte sinnvoll sein, damit jeweils Richter befasst werden, die mit der Materie vertraut sind.
- Ob solche – rückwirkenden, entschädigungslosen – **Eingriffe in etablierte eigentumsrechtliche Positionen von Privaten** überhaupt verfassungsrechtlich darstellbar sind, **halten wir für fraglich**, auch wenn **eigentlich sehr wünschenswert** wäre, dass es auch eine Lösung für Objekte in privater Hand gäbe, denn vermutlich ist ein wesentlicher Teil der geraubten Kulturgüter nicht im öffentlichen Besitz. Wird eine Lösung über den Zivilrechtsweg gewählt, müsste diese aber wohl für Private und Staatliche Einrichtungen gleichermaßen gelten.

Eine **verwaltungsrechtliche** Regelung würde sich anbieten, wenn zunächst nur eine gesetzliche Regelung der Rückgaben aus staatlichen Einrichtungen angestrebt wird.

- Hier würden Fragen der **Verjährung** und der **Ersitzung** eine untergeordnete Rolle spielen, da die öffentlichen Einrichtungen nicht über verfassungsrechtlich verbürgte Eigentumsrechte verfügen.
- Auch in diesem Fall würden wir dringend davon abraten, eine zwingende zentrale Antragstellung vorzusehen und empfehlen in einem ersten Schritt eine gütliche Regelung zwischen den Beteiligten möglich zu machen. Zu entscheiden wäre in diesem Fall, ob bei einer vollständigen oder teilweisen Ablehnung des Anspruchs dann ein förmlicher Bescheid in Form eines Verwaltungsakts zu ergehen hat, der mit verwaltungsrechtlichen Rechtsmitteln angegriffen werden kann.
- Auch bei einer verwaltungsrechtlichen Lösung erschiene ein **einheitlicher Gerichtsstand** und die Einrichtung entsprechender Fachkammern zielführend.

Auch bei einer **Reform der Beratenden Kommission** muss die Zielsetzung sein, zu einer Verbesserung für die Berechtigten zu kommen, nicht aber die bereits etablierte Restitutionspraxis zu beeinträchtigen. Unabdingbar erscheint, das habe ich seit Jahren formuliert, die **einseitige Anrufbarkeit**. Dies sollte eine Selbstverständlichkeit sein und auch dazu führen, dass heutige Eigentümer schneller zu einer Entscheidung darüber kommen, ob ein NS-verfolgungsbedingter Entzug vorliegt. Die Beratende Kommission sollte aber eine Instanz bleiben, die angerufen werden kann, wenn sich die Parteien nicht selbstständig einigen. Keinesfalls sollten alle Restitutionsfälle von der Kommission entschieden werden. Dies kann nur zu einer Bürokratisierung vieler der Fälle führen, die jetzt unkompliziert und einvernehmlich gelöst werden. Voraussetzung der Befassung der Kommission sollte sein, dass **mindestens eine Partei** dies wünscht. Manchmal dauern die Gespräche über eine faire und gerechte Lösung zwar lange. Solange beide Partner aber damit einverstanden sind, sollten die Fälle auf dieser Ebene bleiben, denn dieser Austausch kann auch bereichernd sein.

Sinnvoll erscheint es, die **Kommission mit besseren Ressourcen** auszustatten. Zunächst muss sie in der Lage sein, ein höheres Aufkommen von Fällen bei einer einseitigen Anrufbarkeit auch zu bewältigen, sonst ist nichts gewonnen. Zudem sollte sie in Verfahren eigene Provenienzforschungen

in Auftrag geben können, wenn die von den Beteiligten vorgelegten Forschungsergebnisse nicht überzeugen. Eine vollständige Bündelung der Provenienzrecherche bei der Kommission halten wir allerdings nicht für sinnvoll. Die deutschen Kultureinrichtungen sind völlig anders strukturiert, als die Kultureinrichtungen in Österreich. Die dezentrale Organisation der Provenienzforschung in Deutschland bedeutet, dass diese die sehr diversen Gegebenheiten einzelner Einrichtungen berücksichtigen kann. Es sollte aus unserer Sicht unbedingt vermieden werden, eine weitere Behörde zu schaffen, die wiederum Verwaltungsnotwendigkeiten mit sich bringt. Die entsprechenden Mittel sollten lieber in eine Stärkung der Forschungsinfrastruktur und der Ausstattung der Provenienzforschung investiert werden.

Bei der Frage einer zentralen **Clearingstelle** muss ebenfalls **vermieden werden, weitere ressourcenintensive Strukturen** aufzubauen, die nur wenig Verbesserung bewirken. Es muss daher sorgfältig erwogen werden, was eine solche Stelle in Anbetracht der bestehenden Strukturen leisten kann. Andererseits erscheint eine **gewisse Bündelung durchaus im Sinne der Berechtigten**. In einigen Fällen hat die SPK in den vergangenen Jahren die Aufgabe übernommen, die gebündelte Restitution von Objekten aus mehreren Häusern zu koordinieren. Es handelte sich um Fälle, in denen Objekte aus einem Entzugskontext heute von mehreren Einrichtungen verwaltet werden. Die Erfahrung ist, dass die **unterschiedlichen Entscheidungsstrukturen** in den Einrichtungen hier großen Aufwand verursachen. Dies würde auch durch eine Clearingstelle nicht geändert. Hilfreich könnte hier eine gewisse Vereinheitlichung der Entscheidungswege sein, die tatsächlich über ein Gesetz erfolgen könnte. Wie bereits dargestellt, dürfte diese aber nicht zu komplizierteren Verfahren führen.

Aus unserer Sicht ist die Frage der **effektiveren Auskunftsrechte** und die Frage der **erfolgreichen Provenienzforschung** eng verknüpft. Selbstverständlich sollten Auskunftsersuchen zeitnah beantwortet werden, es spricht auch nichts dagegen, diese Rechte in irgendeiner Form zu formalisieren. Ich gehe nicht davon aus, dass öffentliche Einrichtungen Informationen, die ihnen vorliegen, verschweigen. Für die Stiftung Preußischer Kulturbesitz kann ich das ausschließen. Allerdings kann man natürlich nur Auskünfte über Umstände erteilen, die auch bekannt sind. In vielen Fällen sind die Vorbesitzer von Sammlungsgut gerade nicht aus den Inventaren zu entnehmen, sondern es bedarf aufwendiger Recherchen, um diese zu ermitteln. Dabei genügen als Grundlage oft nicht die in den Einrichtungen vorhandenen Unterlagen, sondern es sind auch Unterlagen außerhalb der Einrichtung zu erschließen. Dieser Umstand sollte bei einer Formalisierung von Auskunftsrechten berücksichtigt werden, denn Hindernisse im Zugang zu historischen Aktenbestände in privater Hand, z.B. in Archiven privater Institutionen, belasten alle Beteiligten und erschweren Provenienzforschung und Entscheidungsfindung.

Nach wie vor sind im Bereich der **Provenienzforschung** die **Ressourcen** und das Thema **Wissensmanagement** zentral. In beiden Bereichen hat es in den letzten Jahrzehnten große Fortschritte gegeben. Viele Häuser haben inzwischen fest angestellte Forschende, was insbesondere dem Verlust von Wissen vorbeugt, der einer der großen Nachteile der Erforschung über Drittmittelprojekte ist. Die Forschenden sind in vielen Formaten vernetzt und es gibt eine **Infrastruktur, die dem Wissensaustausch** dient. Diese kann selbstverständlich noch verbessert werden, ebenso wie die **Mittelausstattung für die Provenienzforschung**. Dabei ist nicht nur die Schaffung von Provenienzforschungsstellen sinnvoll: Die Provenienzforschung braucht umfangreiche Unterlagen insbesondere aus **öffentlichen Archiven**. Nur wenn diese so ausgestattet sind, dass sie diesen Notwendigkeiten Rechnung tragen können, kann Provenienzforschung funktionieren. Wünschenswert wären hier z.B. **weitere Digitalisierungen** von Unterlagen, damit Forschung ohne aufwendige Reisen erfolgen kann. Während uns eine zentralisierte Provenienzforschung wie oben dargestellt nicht sinnvoll erscheint, sondern größere

Einrichtungen eine hauseigene Provenienzforschung haben, könnte überlegt werden, statt der bisher praktizierten Projektförderung einen **zentralen Pool festangestellter Provenienzforscher** zu bilden, die auf Antrag insbesondere kleinere Häuser bei Provenienzforschungsprojekten unterstützen. Effizient organisiert könnte dies zu einer Reduzierung des sehr aufwendigen Antrags- und Berichtswesens führen, das nicht ressourcenschonend ist, und zu einem besseren Wissensmanagement beitragen.

**Fazit:** Wenn es um die **Restitution von NS-verfolgungsbedingt entzogenem Kulturgut aus öffentlichen Einrichtungen** geht, ist die Schaffung eines **Gesetzes nicht unbedingt nötig**. Sinnvoll könnte sie sein, um eine klarere Orientierung zu geben und so Entscheidungen zu erleichtern. Keinesfalls darf sie aber dazu führen, dass die Prozesse, die jetzt gut und reibungslos ablaufen, schwerfälliger werden oder dass Ressourcen statt in die Verbesserung der Provenienzforschung in zusätzliche Verwaltungsstrukturen fließen. Die einseitige Anrufbarkeit der Kommission ist längst überfällig und kann zu einer Beschleunigung der Bearbeitung von Anträgen führen.

Sollen verstärkt auch **Restititionen aus privater Hand** erfolgen, bedarf es **unbedingt einer gesetzlichen Grundlage**. Diese muss aber gut durchdacht sein und darf sich keinesfalls auf einzelne Anpassungen der bestehenden Gesetze beschränken, da dies nicht wirklich zu einer Verbesserung für die Berechtigten führen würde.