

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Kultur und Medien

Ausschussdrucksache 20(22)109

7. März 2024

Stellungnahme Prof. Dr. Marion Ackermann

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

1. Restitutionsgesetz pro und contra:

Insgesamt sprechen aus Sicht der Provenienzforschungs- und Restitutionspraxis eines Museumsverbundes wie den Staatlichen Kunstsammlungen Dresden (SKD) mehr Argumente gegen ein solches Gesetz als dafür. Hinsichtlich der pro-Argumente für eine gesetzliche Regelung der Restitution kann bspw. auf die Texte von Sophie Schönberger und Matthias Weller – also eher formal juristische Argumente – verwiesen werden. Ein gewichtiges contra-Argument ist, dass die aktuell geltenden (Soft-Law-) Regeln im EU-Bereich und in den USA weitgehend funktionsfähig sind. Selbstredend gibt es hier „Schärfungsbedarf“, u. a. wegen der Beschränkung des Geltungsbereichs auf öffentliche Einrichtungen unter faktischem Ausschluss von Privatpersonen und wegen einiger spezieller Regelungen im Kontext der „Beratenden Kommission“. Doch scheint es erheblich sinnvoller zu sein, das aktuelle Regelsystem auf der Basis der bestehenden Praxis zu qualifizieren, statt es durch ein Restitutionsgesetz außer Kraft zu setzen. Gleichwohl gibt es auch eine Reihe immanenter juristischer Argumente gegen ein solches Gesetz.

Die Kritik jüdischer Opferverbände an Deutschland richtet sich in den vergangenen Jahren auf die nicht effiziente und langsame Umsetzung der „Washingtoner Prinzipien“, mündete aber in letzter Zeit verstärkt in die Forderung nach einem Restitutionsgesetz.

Bei einer solchen Initiative würde es sich um einen deutschen legislatorischen Alleingang handeln. Es gibt m.W. keine Signale, die darauf hindeuten, dass weitere Länder einen solchen Schritt planen. Zwar gibt es das österreichische Kunstrückgabegesetz, es bezieht sich jedoch nur auf Sammlungsgegenstände in den österreichischen Bundesmuseen, der Österreichischen Nationalbibliothek und dem Bundesmobiliendepot und hat damit einen stark eingeschränkten Geltungsbereich. Die Harmonisierung mit den Rechtskreisen des UK und der USA, die auch bei den aktuell geltenden Regeln ohnehin schon jetzt mit erheblichen systematischen Schwierigkeiten verbunden wäre, würde weiter verkompliziert. Dies gilt bis zu einem gewissen Grad sogar innerhalb der EU, weil auch hier die einschlägigen gesetzlichen Regeln keineswegs identisch, ja nicht einmal immer widerspruchsfrei sind. Zu all dem hätte sich ein Restitutionsgesetz zu verhalten, u.a. weil durch die NS-Verfolgungen Migrationen ausgelöst wurden, mögliche Anspruchsteller also häufig auch heute noch ihren Wohnsitz außerhalb der Bundesrepublik und der EU haben, also außerdeutsche und außereuropäische Rechtskreise automatisch einbezogen wären.

Ein zweites rechtssystematisches Problem wäre die Notwendigkeit, sich zu den (inzwischen verfristeten) alliierten Rückerstattungsgesetzen, wie sie in den westlichen Besatzungszonen bzw. der (alten) Bundesrepublik galten, zu verhalten, insbesondere zu den auf dieser Grundlage gefällten Entscheidungen. Gleiches gilt für die Rückerstattungsregeln und –entscheidungen nach dem VermG in seiner speziellen ostdeutschen Fassung ab 1990, die für die fünf neuen Bundesländer für eine gewisse Zeit die Verfristungen aufhoben, um Restitutionsen in Ostdeutschland zu ermöglichen, die wegen der deutschen Teilung zuvor nicht umgesetzt werden konnten. Dies zielte insbesondere auf NS-verfolgungsbedingt entzogenes jüdisches Eigentum, das sich auf dem Gebiet der neuen Bundesländer befand/befindet. Der Gesetzgeber müsste nachvollziehbar erneute legislatorische Aktivitäten in diesem Regelbereich begründen, was nur auf den ersten Blick trivial erscheint, denn es müsste plausibel gemacht werden, dass es Regel- und Entscheidungsbedarf in erheblicher Anzahl tatsächlich gibt und dass die derzeit geltenden Regeln nicht ausreichen und warum.

Und drittens schließlich würde ein solches Restitutionsgesetz mutatis mutandis für alle Formen von Eigentum zu gelten haben, also nicht nur für Kunstwerke, sondern auch für Immobilien, Produktionsstätten, Barvermögen usw. Dabei wären auch die zahlreichen Entschädigungs- und Lastenausgleichsverfahren in der alten Bundesrepublik zu berücksichtigen, weil diese mit dem Ziel eines abschließenden Rechtsfriedens bis in die

1980er Jahre bereits viel von dem vorwegnahmen, was ein Restitutionsgesetz zu regeln hätte. Was dies alles für ein qualifiziertes Gesetzgebungsverfahren bedeutet, liegt auf der Hand.

Hauptziel eines solchen Restitutionsgesetzes hätte die Optimierung der Rückforderungsbedingungen/Erfolgsaussichten für die Opfer von rassistischer oder politischer NS-Verfolgung bzw. deren Erben (NS-verfolgungsbedingter Entzug) zu sein. Und diese würden sich mutmaßlich durch ein deutsches Restitutionsgesetz nicht verbessern, das ja insbesondere auf private Eigentümer zu zielen hätte; sondern im Gegenteil verschlechtern. Denn ein solches Gesetz wäre mit dem Grundgesetz (Eigentumsgarantie Art. 14) sowie mit dem deutschen Verwaltungs- und Strafrecht zu harmonisieren, was äußerst kompliziert werden dürfte. Damit ergäben sich zudem die üblichen rechtsstaatlichen, also sehr weitgehenden Möglichkeiten für Privateigentümer, etwaige Herausgabe- oder gar Enteignungsentscheidungen gerichtlich durch den Instanzenweg bis zum EuGH anzugreifen. Abgesehen von juristischen Fachfragen hätte dies offenkundig auch politisch unerwünschte Folgen für die Dynamik von solchen Restitutionsverfahren, die angesichts des Alters möglicher Antragsteller bzw. deren Erben nicht zielführend wäre: Verfahren ließen sich über Jahre, wenn nicht Jahrzehnte verzögern.

Im Zusammenhang einer Durchsetzung von Restitutionsverfahren im Rahmen eines Gesetzes auch gegenüber Privatpersonen wäre zudem eine Entschädigung dieser zwingend notwendig, da ein Eingriff in ihr Eigentum erfolgt.

Im Gegenteil gibt es mit der derzeitigen Konstruktion von Soft-Law-Regelungen und flankierenden wissenschaftlichen und politischen Strukturen erheblich mehr Möglichkeiten, fördernden Druck verschiedener Art auf aktuelle Eigentümer bzw. Besitzer aufzubauen, sich mit Rückgabeforderungen verantwortungsvoll zu befassen. Die aktuelle Situation ist bekanntlich gekennzeichnet durch (all dies könnte ein Gesetz nicht ersetzen oder gar organisatorisch und inhaltlich leisten):

- die 1998 verabschiedeten „Washingtoner Prinzipien“
- die darauf fußende Gemeinsame Erklärung des Bundes, der Länder sowie der Kommunalen Spitzenverbände von 1999 (einschließlich Aktualisierungen)
- die 2009 verabschiedete „Theresienstädter Erklärung“
- den ICOM – Code of Ethics
- die Existenz des Deutschen Zentrums Kulturgutverluste Magdeburg, siehe dazu: Gilbert Lupfer, Provenienzforschung – ein entscheidender Beitrag zur Umsetzung der Washingtoner Prinzipien, in: Arsprototo 2/2023, S. 57–59, https://www.kulturstiftung.de/wp-content/uploads/2024/01/Arsprototo_2023_02_ONLINE.pdf
- die 2003 eingerichtete „Beratende Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturguts, insbesondere aus jüdischem Besitz“
- Möglichkeiten zur weltweiten Publikation von Fund- und Suchmeldungen von Objekten im Zusammenhang mit der NS-Herrschaft in der vom DZK betriebenen Lost Art-Datenbank
- die Existenz des 1990 in London gegründeten „The Art Loss Register“ (ALR) als weltweit größte private Datenbank für Raubkunst
- die 2020 vom DZK eingerichtete Forschungsdatenbank „Proveana“
- das Angebot des DZK an Privatpersonen, Sammlungen überprüfen zu lassen (einschließlich finanzieller Fördermöglichkeiten)

Vorrangig zielen diese Strukturen und Angebote zwar auf Kunstwerke in öffentlicher Hand und nur eingeschränkt für Privateigentümer. Doch unberührt sind auch deren Eigentumsrechte nicht. Denn durch ein inzwischen eng geknüpftes Netz von Such-, Melde- und Recherchemöglichkeiten entsteht auch für Privateigentümer ein hoher Grad an

kritischer Öffentlichkeit, wie nicht zuletzt der Fall Gurlitt gezeigt hat. In den Datenbanken Lost Art und ALR als abhandengekommen gelistete Werke sind auf dem weißen Kunstmarkt nicht mehr handelbar, auch international nicht, was einen erheblichen Druck erzeugt, weil es den Wiederverkaufswert drastisch reduziert. Wie jüngste Gerichtsentscheidungen in Deutschland zeigen, besteht selbst bei gutgläubigem Erwerb kein Anspruch von privaten Erwerbern (für die öffentliche Hand ohnehin nicht) auf Schadenersatz durch Wertminderung wegen der Listung in den genannten Datenbanken oder auf Löschung von berechtigten Such- bzw. Fundmeldungen. Das Eigentumsrecht von Privatpersonen an solchen Werken wird dadurch allerdings nicht berührt, was mit rechtsstaatlichen Prinzipien unvereinbar wäre.

Conclusio: Es wäre aus meiner Sicht erheblich zielführender, das bestehende System von Soft-Law-Regelungen und der differenzierten Klaviatur von medialen, politischen, juristischen und wissenschaftlichen Öffentlichkeiten behutsam aber deutlich weiter auszubauen, statt es durch ein Restitutionsgesetz als deutschen legislatorischen Alleingang (die Erfolgsaussichten eines entsprechenden Vorstoßes auf EU-Ebene wären sicher sehr gering) zu ersetzen.

2. Einheitlicher Gerichtsstand

Diese Frage ist nur für den Fall relevant, dass ein Restitutionsgesetz verabschiedet würde. Doch auch dann wäre die Ausschaltung eines juristischen Instanzenweges und die Einrichtung einer speziellen Gerichtsinstanz für solche Fälle mit den deutschen föderalen Rechtsprinzipien unvereinbar. Dies gilt ausdrücklich auch für Museen in Trägerschaft der Länder (wie die SKD) oder Kommunen, deren Bestände sich nicht im Bundeseigentum befinden, über deren etwaige Herausgabe also auch ein Bundesgericht nicht in erster Instanz entscheiden könnte (sondern im Fall SKD: der Landtag und/oder die Staatsregierung bzw. die zuständigen Verwaltungsgerichte). Unabhängig von der Frage eines Restitutionsgesetzes würde die Einrichtung eines solchen „Sondergerichts“ also rechtsstaatlichen Prinzipien ohnehin widersprechen – zumal dann, wenn es auch Fälle in Privateigentum entscheiden sollte.

Ausländischen Anspruchsberechtigten wird man ohnehin nicht die ihnen nach ihren jeweiligen nationalen Rechtssystemen zustehenden Gerichtsstände verwehren können.

3. Verjährung von Herausgabepflichten bzw. -ansprüchen

Entscheidet man diese Frage nach juristischen Prinzipien im engeren Sinne (also z.B. auf der Basis eines Restitutionsgesetzes), ist die Geltung von Verjährungsfristen für diesen Regelbereich unvermeidlich. Auch dies ist ein gewichtiges Argument für das Weiterbestehen von Soft-Law-Regelungen in der jetzigen Form und deren Weiterentwicklung. Denn diese gelten praktisch ad infinitum, so dass Verjährungsfristen nicht einfach ausgesessen werden können.

4. Umkehr der Beweislast / Ersitzung bei gutgläubigem Erwerb

Die Umkehr der Beweislast für NS-verfolgungsbedingt entzogene Werke ist eine tragende, völlig unverzichtbare Säule der „Washingtoner Prinzipien“ usw., die u.a. nur deshalb im Konsens zu formulieren war und bis heute umzusetzen ist, weil die „Washingtoner Prinzipien“ usw. eben kein Gesetz darstellen. Auch dies ist ein weiteres Argument gegen ein Restitutionsgesetz, das – ganz abgesehen von allgemeinen rechtsethischen Prinzipien – den Beweislastregeln zumindest des Verwaltungsrechts zu folgen hätte.

Zur Frage der Ersitzung bei gutgläubigem Erwerb (die ja zugleich auch die Verjährung des Herausgabeanspruchs auf der Gegenseite berührt) wäre zu unterscheiden zwischen öffentlichen Erwerbern und privaten Erwerbern. Zumindest für die öffentliche Hand gibt es in der Erwerbungspraxis z.B. der SKD schon länger keine Berufung auf Ersitzung bei gutgläubigem Erwerb mehr. Falls das erworbene Objekt in den Datenbanken Lost Art und ALR als Verlust gelistet ist und dies beim Erwerb durch die SKD übersehen wurde, dann stellt dies eine grobe Verletzung der Sorgfaltspflicht dar, die einen gutgläubigen Erwerb von vorn herein ausschließt. Falls solche NS-verfolgungsbedingt entzogenen Objekte nicht als Verlust gelistet sind und von den SKD erworben werden, enthalten Kauf- oder Schenkungsverträge regelmäßig Rückabwicklungsklauseln. Auch dann behaupten also die SKD keinen gutgläubigen Erwerb. Eine faire und gerechte Lösung im Sinne der „Washingtoner Prinzipien“ würde ohnehin erfordern, dass die SKD sich dennoch mit etwaigen Anspruchstellern gütlich einigen.

Die alltägliche museale Arbeitspraxis an den SKD steht dieser Reklamation eines gutgläubigen Erwerbs in den hier einschlägigen Fällen also faktisch bereits jetzt entgegen.

5. Beratende Kommission

Zur Arbeit und möglichen Weiterentwicklung der Beratenden Kommission wird auf die Vorschläge von Hermann Parzinger von 2015 verwiesen, die die museale Sicht (fachlich, ethisch, juristisch) zusammenfassten und pointiert formulierten und die teils bereits umgesetzt sind.

Aus Sicht der SKD wird hier nochmals darauf verwiesen – auch darin Parzinger folgend –, dass die Notwendigkeit einer konsensualen gemeinsamen Anrufung der Kommission durch beide Verhandlungspartner sich nicht bewährt hat. Stattdessen sollte auch die einseitige Anrufung möglich sein, um eine Blockade der Anrufung als asymmetrische Handlungsoption einer Partei auszuschließen. Das DZK hat seine Förderpraxis bei Projekten zur Provenienzforschung für öffentliche Einrichtungen bereits angepasst. Antragsteller auf Projektförderung akzeptieren als Bedingung der Förderzusage die mögliche einseitige Anrufung der Kommission durch eine Partei.

Inwieweit die völlige Unabhängigkeit der Beratenden Kommission vom DZK (eine inhaltliche Autonomie ohne Weisungsbindung wird ja bereits von Anfang an praktiziert) Vorteile in der Arbeitsweise und Akzeptanz der Kommission mit sich brächte, wäre weiter zu diskutieren.

Zur weiteren Entwicklung der Beratenden Kommission könnte es allgemein sinnvoll sein, die parallelen Entwicklungen in Österreich (Kommission für Provenienzforschung, Rückgabebeirat), insbesondere aber in der Schweiz zu verfolgen. In der Schweiz wird aktuell eine vergleichbare (oder vielleicht doch nicht völlig vergleichbare – denn die einseitige Anrufung ist fest geplant) Kommission eingerichtet. Die Leitung wird Dr. Nikola Doll übernehmen, eine Kunsthistorikerin und ausgewiesene Provenienzforscherin, die zuletzt die Provenienzforschung am Kunstmuseum Bern leitete, also auch die Überprüfung des dorthin vererbten Gurlitt-Bestandes verantwortete.

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-99674.html>

6. Clearingstelle als zentrale Anlaufstelle

Eine solche Struktur existiert faktisch bereits mit der Beratenden Kommission und dem DZK (Lost Art-Datenbank sowie Help Desk für Anfragen zu NS-Raubgut). Diese sind etabliert, erfolgreich tätig und weitgehend akzeptiert. Auch hier sollte in der vorhandenen Struktur weiterentwickelt und qualifiziert werden, statt eine weitere (Parallel-)Struktur zu etablieren.

7. Effektivere Auskunftsrechte

Auch in diesem Bereich folgt die museale Arbeits- und Alltagspraxis der SKD bereits jetzt Regeln, die vielleicht nicht in allen öffentlichen Museen praktiziert werden können und die ein Restitutionsgesetz in dieser Reichweite mutmaßlich auch nicht juristisch vorschreiben könnte.

Die SKD erforschen im Daphne-Projekt seit 2008 (restituiert wird allerdings bereits viel länger) systematisch ihren gesamten Bestand nach problematischen Provenienzen, vor allem, aber nicht nur nach solchen im NS-Kontext. Mit Funden wird dabei seit jeher proaktiv umgegangen. Sollten NS-Opfer als frühere Eigentümer oder deren Erben identifizierbar sein (z.B. über Suchmeldungen nach anderen Objekten desselben Entziehungskontextes in Lost Art, die in der Regel Ansprechpartner benennen), dann nehmen die SKD von sich aus Kontakt auf. Ist dies nicht der Fall, dann werden solche Werke als Fundmeldung bei Lost Art eingestellt, damit mögliche Anspruchsberechtigte von sich aus Kontakt aufnehmen.

Das umfangreiche Archiv der SKD ist in den meisten Erwerbungskontexten seit dem späten 19. Jahrhundert die wesentliche Basis für die Provenienzforschung an den Beständen der SKD, nicht nur intern und für Mitarbeiter der SKD. Denn das Archiv ist öffentlich und unterliegt den Nutzungs- also auch den Transparenzvorschriften des Bundes- und sächsischen Archivrechts. Sowohl die Archivarin als auch das Daphne-Team der SKD erhalten und bearbeiten regelmäßig zahlreiche externe, thematisch einschlägige Anfragen.

Wenn auch diese nahezu optimale Situation sicher leider immer noch nicht verallgemeinerbar ist, werden doch an der SKD-Praxis wesentliche Leitlinien deutlich. Soweit dem keine begründeten Rechte Dritter (z.B. persönliche Daten lebender Personen), keine Diskretionspflichten des Museums (z.B. Rechtsanspruch von Berechtigten nach EALG auf Anonymität) oder sonstige juristische Pflichten entgegenstehen, sollte es gar keine Zurückhaltung restitutionsrelevanter Informationen durch die Museen geben.

8. Voraussetzungen für erfolgreiche Provenienzforschung

Aus der erfolgreichen Forschungs- und Restitutionspraxis eines großen Museumsverbundes wie den SKD wäre hier anzumerken: Es bedarf eines eingearbeiteten Teams von Provenienzforscherinnen und Provenienzforschern, dessen Größe zum Umfang des Bestandes (an den SKD ca. 3 Mio. Objekte) in einem sinnvoll-praktikablen Verhältnis stehen sollte. Durch sichere berufsbiografische Perspektiven sollte gesichert sein, dass über Jahrzehnte aufgebaute und konzentrierte Kompetenzen dem Museum möglichst lange und vollständig erhalten bleiben. Dabei ist eine intime, durch langjährige Forschungspraxis geschärfte Kenntnis der Bestände und der Institutions- und Sammlungsgeschichte unerlässlich, also auch der engste kollegiale Kontakt zum bestandsbetreuenden Kollegium. Doch nicht nur die interne Vernetzung innerhalb der Institution ist wichtig, sondern auch die Präsenz und Mitarbeit in internationalen fachlichen Strukturen.

Provenienzforschung ist eine Aufgabe, die auf Gegenseitigkeit beruht. Sie ist objektbezogene Kontextforschung, die komparativ vorzugehen hat, also dabei zwingend über die eigene Institution hinaus Entziehungsvorgänge und Migrationswege von Menschen und Kunstwerken weltweit in den Blick nimmt. Denn die Erfahrung lehrt, dass das Einzelwerk im eigenen Museum sehr häufig Element eines viel weiter ausgreifenden, europäischen, nicht selten auch transatlantischen Handlungs- und Ereignisgefüges ist.

Im Optimalfall wird diese wissenschaftliche Seite flankiert durch ein Justizariat, das auch in Provenienz- und Restitutionsfragen kompetent besetzt ist.

Doch wäre auch all dies noch nicht hinreichend, wenn nicht beratbare und risikobereite politische Entscheidungsträger (als juristische Träger des Museums) die kulturstrategische, arbeitsrechtlich-personelle, insbesondere aber die haushalterische Basis schaffen, auf der die beschriebenen Bedingungen und Voraussetzungen umsetzbar sind.