

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Kultur und Medien

Ausschussdrucksache 20(22)105.1

7. März 2024

Stellungnahme Dr. Agnes Peresztegi

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

Öffentliche Anhörung „Restitution von NS-Raubkunst“ (11. März 2024)

Memorandum zu den Stichworten für die Sachverständigen von Agnes Peresztegi¹

„Wir werden uns weiterhin der Aufgabe stellen, NS-verfolgungsbedingt entzogene Kulturgüter – entsprechend dem Washingtoner Abkommen – an die Eigentümerinnen und Eigentümer zurückzuführen. Wir verbessern die Restitution von NS-Raubkunst, indem wir **einen Auskunftsanspruch normieren, die Verjährung des Herausgabeanspruchs ausschließen, einen zentralen Gerichtsstand anstreben und die „Beratende Kommission“ stärken.** - Koalitionsvertrag

Es besteht ein breiter politischer und öffentlicher Konsens über Deutschlands Verpflichtung, die während des Holocausts begangenen Menschenrechtsverletzungen so weit wie möglich wiedergutzumachen, wozu auch die Restitution jüdischen Kulturguts gehört. Deutschland hat nach dem Zweiten Weltkrieg ein umfassendes Rückgabe- und Entschädigungssystem etabliert, das seither regelmäßig an die aktuellen Bedürfnisse und politischen Ziele angepasst wird. Deutschland bekennt sich zu den Grundsätzen der Washingtoner Konferenz (Washingtoner Erklärung), zur Theresienstädter Erklärung und zu allen anderen internationalen Erklärungen und Abkommen zur Frage der Rückgabe jüdischer Kulturgüter, die durch die nationalsozialistische Verfolgung verloren gingen. Deutschland hat eine der fünf Kommissionen eingerichtet, die sich mit entsprechenden Ansprüchen befassen, hat ferner das Magdeburger Zentrum für Kulturgutverluste eingerichtet und sodann reformiert und stellt erhebliche Mittel für die Provenienzforschung zu NS-Raubkunst zur Verfügung.

Klar ist jedoch, dass das derzeitige deutsche System zur Befassung mit Ansprüchen auf Rückgabe von NS-Raubkunst nicht ideal ist. Ich lege es nicht darauf an, das derzeitige System zu kritisieren, da die Angelegenheit äußerst komplex ist, sondern möchte vielmehr einige Überlegungen anstellen, um den Prozess der Restitution zu verbessern. Die heutige Situation ist das Ergebnis vieler Faktoren. Unmittelbar nach 1945 war es schwierig, Ansprüche auf Kunstwerke geltend zu machen. Für Kulturgüter gab es keine Register, ähnlich denen für Unternehmen und Immobilien. Überlebende und Erben besaßen oft keine Unterlagen mehr, um ihr Eigentum daran nachzuweisen, und die früheren Besitzer wussten nicht, wo sich ihre verlorenen Kunstwerke befanden. Viele waren einfach nur froh, noch am Leben zu sein, und hatten weder die Kraft noch die Mittel, ein Anspruchsverfahren anzustrengen. Im vordigitalen Zeitalter waren Informationen rar, Besitzer gestohlener Kulturgüter konnten ihre Objekte verstecken.

Im Laufe der Zeit wurde die rechtliche Situation sehr viel komplizierter. Kulturgüter wurden beiseite geschafft, Landesgrenzen ebenso wie Ozeane wurden überquert, Kennzeichnungen

¹ Agnes Peresztegi ist Mitglied der Anwaltskammern von New York, Ungarn, Paris und Split (eingetragene ausländische Anwältin). Als sowohl in Europa als auch in den Vereinigten Staaten angesehene Anwältin für Rechtsstreitigkeiten über Raubkunst aus dem Zweiten Weltkrieg besitzt sie mehr als 25 Jahre Erfahrung in der Beratung von gemeinnützigen Organisationen bei Restitutionsansprüchen und in der Vertretung von Holocaust-Überlebenden und Erben. Sie setzt sich nachdrücklich für sinnvolle Änderungen in der Art und Weise ein, wie Regierungen und Museen gestohlene Kunstwerke identifizieren, zu diesen publizieren und die Rückgabe an ihre rechtmäßigen Besitzer gestalten. Sie hat vor dem Rechtsausschuss des US-Senats ausgesagt und war maßgeblich an der Lobbyarbeit beteiligt, die zur Verabschiedung des *Holocaust Expropriated Art Recovery Act* von 2016 („HEAR Act“) führten. Sie ist seit 19 Jahren Beraterin der *Commission for Art Recovery* (Kommission für die Wiedererlangung geraubter Kunst) und war bis August 2019 deren Vorsitzende. Agnes Peresztegi gehörte dem Beirat des *European Shoah Legacy Institute* („ESLI“) für von den Nazis beschlagnahmtes und geraubtes Kulturgut an und war Mitglied der Taskforce „Schwabinger Kunstfund“, die eingerichtet wurde, um die Überprüfung der Kunstwerke zu unterstützen, die im Hause Cornelius Gurlitts als Ergebnis der von den Nazis durchgeführten Beschlagnahmungen gefunden wurden. <https://www.sofferavocats.com/en/our-team>

Öffentliche Anhörung „Restitution von NS-Raubkunst“ (11. März 2024)

wurden beseitigt. Der Kunstmarkt sah über die Provenienz hinweg, das Thema wurde jahrzehntelang kaum angesprochen. Dann änderte sich jedoch Vieles: Archive wurden zugänglich, Digitalisierungs- und Datenbankprojekte auf den Weg gebracht, und die dritte Generation Überlebender begann, Fragen nach dem Leben ihrer Familien vor dem Krieg zu stellen. Diese und andere Faktoren bewirkten ein verstärktes Interesse an verlorenen Kulturgütern, und die Washingtoner Konferenz, die sich auch mit zahlreichen anderen Themen befasste, erinnert man heute als jene Konferenz, bei der Raubkunst im Mittelpunkt stand.

Nach den Grundsätzen der Washingtoner Konferenz müssen alle Länder entsprechende Angelegenheiten gemäß ihrem nationalen Rechtssystem behandeln. In Deutschland galt die Verabschiedung eines Restitutionsgesetzes als nicht möglich, weshalb die Beratende Kommission eingesetzt wurde. Trotz guter Absichten entbehrte die Beratende Kommission jedoch von Anfang an einer passenden Struktur. Auftragsgemäß soll sie vermitteln, doch die Kommission vermittelt nicht, weil die Parteien sie nur um Hilfe bitten, wenn Vermittlungs- oder Verhandlungsbemühungen gescheitert sind. Auch schlichtet sie nicht, da ihre Entscheidungen nur empfehlenden Charakter haben und nicht bindend sind. Sie ist ferner nicht beratend im eigentlichen Sinne, da beide Parteien erscheinen müssen und eine Streitpartei allein nicht um Beratung ersuchen kann. Da die Kommission seit Jahren keine Protokolle geführt hat und die Empfehlungen jeweils kurz waren, hat sich über viele Jahre nicht einmal eine Rechtsprechung entwickelt.

Gleichwohl bin ich sehr für die Beibehaltung **des Kommissionsverfahrens**. Es bietet ein viel geeigneteres Forum für die Behandlung von Restitutionsansprüchen als die Gerichte. **Die Kommission besitzt die notwendige Flexibilität bei der Würdigung von Beweisen und der Geltendmachung von Billigkeitsüberlegungen**. Die Kommission kann leichter die Grundsätze der Washingtoner Konferenz anwenden, nach denen Beweise auf faire Weise zu prüfen und gerechte Lösungen anzustreben sind. Die Kommission ist das geeignete Gremium, um den weniger strengen Beweismaßstab anzuwenden und eine gerechte Empfehlung zu geben. Alles hängt von ihrer Zusammensetzung ab. Diese wurde bereits einmal geändert. Mit einer weiteren Änderung könnte das **Auswahlverfahren ihrer Mitglieder transparenter gestaltet und allen interessierten Gruppen ein Mitspracherecht eingeräumt werden**. Die Möglichkeit, dass die Kommission **nur von einer Partei angerufen werden und daraufhin eine Empfehlung abgeben kann**, würde die Wirksamkeit der Kommission erheblich stärken. Zwar sind die Empfehlungen der Kommission nicht bindend, doch wurden sie bisher befolgt.

Ob eine umfassende Kommissionsreform möglich ist, hängt davon ab, ob ein Restitutionsgesetz in Betracht gezogen wird.

Auch hier würde ein **Restitutionsgesetz** die derzeitige Situation theoretisch **berechenbarer** machen. Das wäre an sich schon ein lohnendes Ziel. Ein Restitutionsgesetz müsste sich allerdings unter anderem mit 1. den **Arten der Plünderung** befassen, würde unweigerlich Diskussionen über 2. eine **Verjährungsfrist** auslösen, müsste sich mit 3. den **finanziellen Folgen** befassen und hätte die Schwierigkeit, 4. in einem europäischen Rechtsverfahren die **Fairness** zu berücksichtigen.

1. Deutsche öffentliche Institutionen geben Kulturgüter zurück, die eindeutig infolge diskriminierender Rechtsvorschriften und/oder durch deutsche Akteure und ihre Verbündeten einem NS-Verfolgten entzogen wurden. Probleme ergeben sich bei Lücken in der Provenienz, wenn Sachverhalte nicht klar sind oder wenn frühere Eigentümer möglicherweise in irgendeiner Weise am Verbringen der beanspruchten Güter beteiligt waren. Die Kommission ist zwar in der Lage, mit solchen Lücken und wahrscheinlichen Interpretationen umzugehen, doch wäre ein

Öffentliche Anhörung „Restitution von NS-Raubkunst“ (11. März 2024)

Konsens zu erzielen, um die Anwendbarkeit des Gesetzes, d. h. die **Arten von Kulturgutverlusten**, die einem Rückgabegesetz unterfallen, ordnungsgemäß regeln zu können.

2. Wird ein Restitutionsgesetz überhaupt in Erwägung gezogen, sollte auch klar sein, dass Fristen nicht möglich sind. Die seit über 20 Jahren andauernden Forschungen sind noch nicht einmal annähernd abgeschlossen. Solange nicht alle relevanten öffentlichen Archive digital zugänglich sind und nicht auf einfache Weise und umfassend durchsucht werden können, lässt sich nicht über **Fristen** für die Geltendmachung von Ansprüchen diskutieren.

3. Ein weiteres Problem bilden die finanziellen Folgen, da nach deutschem Recht sowie nach der Europäischen Menschenrechtskonvention ein erworbenes Eigentumsrecht nicht ohne Entschädigung vom Staat entzogen werden darf. Im Falle eines umfassenden Restitutionsgesetzes sind daher auch private Eigentümer zu entschädigen. Die **finanziellen Folgen** eines Restitutionsgesetzes zu beurteilen bildete früher ein unüberwindbares Hindernis für ein solches Gesetz. Heute scheint dies weniger ein Problem zu sein, da die notwendigen Informationen zur Abschätzung finanzieller Belastungen möglicherweise bereits vorliegen. Des Weiteren muss die privaten Eigentümern angebotene finanzielle Entschädigung nicht unbedingt dem vollen aktuellen Marktwert des zu restituierenden Kulturguts entsprechen. Ferner können auch tatsächliche finanzielle Verluste berücksichtigt werden, etwa der ursprüngliche Kaufpreis und die im Zusammenhang mit dem jeweiligen Objekt aufgewendeten Mittel. Auf der Grundlage der Entwicklungen und Datenbanken im Bereich der Restitutionsfragen, insbesondere der Lost Art-Datenbank, können Kunstmarktsachverständige und Versicherungsmathematiker gemeinsam Daten und Trends in Deutschland analysieren und Prognosen für einen Finanzplan für die nächsten zehn Jahre erstellen, der anschließend vom Finanzministerium genehmigt werden kann.

4. Das Restitutionsgesetz müsste **speziell auf die Restitution zugeschnittene und flexiblere Beweislastregeln** schaffen. Des Weiteren wäre der **Einsatz von Provenienz-sachverständigen** bei der Ausarbeitung der geltenden Verfahrens- und Beweisregeln zu berücksichtigen.

Ein Aspekt, der sowohl ein mögliches Rückerstattungsgesetz als auch das Verfahren vor der Kommission betrifft, ist die Zeit. Zwar erfordern Recherchen einen gewissen Zeitaufwand, doch sollte über **Ansprüche zügig befunden werden**. Wird ein Gesetz in Erwägung gezogen, muss die Formulierung entsprechende Bestimmungen für zügige Verfahren einbeziehen. Das Gleiche sollte auch für die Provenienzforschung gelten (siehe unten).

Ein **ausschließlich auf öffentliche Einrichtungen bezogenes Gesetz** könnte bei einer entsprechenden Entscheidung die finanziellen Folgen ausgleichen. Dies wäre zwar leichter in Kraft zu setzen, doch auch leichter zu umgehen. Zahlreiche Kulturgüter in öffentlichen Ausstellungen befinden sich nicht im Besitz der ausstellenden Institution, sondern gehören privaten Einrichtungen. Alle Bemühungen, gemeinnützige Stiftungen denselben Regeln wie öffentliche Kultur-einrichtungen zu unterwerfen, sind bisher gescheitert.

Soll ein Gesetz erlassen werden, wäre gleichzeitig **ein einheitlicher Gerichtsstand** festzulegen. Es wäre wohl sinnvoll, entweder eine besondere Kammer oder eines der Verwaltungsgerichte zu bestimmen, die über mehr Erfahrung mit Empfehlungen **zur Beilegung von Streitigkeiten** verfügen. Vor jeglichem Gerichtsbeschluss in einem Restitutionsfall ist eine verpflichtende Mediation in Anspruch zu nehmen.

Wie bereits erwähnt, kann die **Verjährung** sowohl aufgrund des deutschen Rechtssystems als auch aufgrund der Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht geltend

Öffentliche Anhörung „Restitution von NS-Raubkunst“ (11. März 2024)

gemacht werden. In den Vereinigten Staaten war dies möglich, da Verjährung als verfahrensrechtliche Einrede gilt. Darüber hinaus gibt es im amerikanischen Recht keine Ersitzung. Infolgedessen konnte das US-Gesetz zur Rückgabe von während des Holocausts enteigneter Kunst („Holocaust Expropriated Art Recovery Act“) von 2016 in den Vereinigten Staaten in Kraft gesetzt werden. Europäische Rechtssysteme könnten sowohl die Verjährungsfrist als auch die Ersitzung anwenden. Auch wenn sich eine Partei dafür entscheiden kann, sich nicht auf **Ersitzung** zu berufen – wie die Stiftung Deutsches Historisches Museum im Fall Sachs –, hätte dies, sofern gesetzlich vorgeschrieben, die gleiche Wirkung wie die Aufhebung der Verjährungsfrist. Es würde dazu führen, dass der Staat das **Eigentum an sich nimmt** und daher entschädigt werden muss. Im HEAR-Gesetz (siehe oben) heißt es ausdrücklich, dass es keine Rechtsgrundlage für einen Anspruch bietet, da es dies nicht muss, sondern dass Ansprüche nach allgemeinen Rechtsauffassungen bestehen. Ganz anders in Deutschland: Dort müsste ein neues Restitutionsgesetz erst die **Rechtsgrundlage für Restitutionsklagen** schaffen. Die Abschaffung der Anwendbarkeit von Verjährungsvorschriften auf Restitutionsfälle an sich würde die rechtlichen Hindernisse für zivilrechtliche Forderungen in Deutschland nicht beseitigen, sondern könnte weitere Probleme aufwerfen, da das Gesetz als diskriminierend aufgefasst und die Abgrenzung der Fälle, in denen eine Verjährung nicht gilt, durch gerichtliche Anfechtungen des neuen Gesetzes erweitert oder eingeschränkt werden könnte.

Ein neuer Klageanspruch ist ferner erforderlich, um die Rechtskraftwirkung aller entschiedenen Rechtssachen zu erreichen. Klagt ein derzeitiger Besitzer in Deutschland aufgrund verfahrensrechtlicher Einreden wie Verjährung erfolgreich und gibt es trotz positiver deutscher Gerichtsurteile keine Entscheidung in der Sache, könnte das betreffende Kulturgut nicht in die Vereinigten Staaten oder in einige andere Länder ausgeführt werden, ohne dass ein Rechtsstreit droht.

Die Berücksichtigung **gutgläubigen Erwerbs** in einem Restitutionsgesetz ist recht problematisch, da es keine eindeutige Definition des Begriffs „gutgläubig“ gibt. Geht man davon aus, dass Gutgläubigkeit das ist, was man von jemandem im Rahmen des gewöhnlichen Geschäftsgangs am betreffenden Ort und zur betreffenden Zeit erwartet, würde dies eine Restitution aufgrund bösgläubigen Erwerbs unmöglich machen. Auf dem Kunstmarkt wurde ein Auge zugeedrückt, wenn es um NS-Raubkunst ging, und der normale Geschäftsgang bestand darin, Kunst ohne Rücksicht auf ihre Herkunft zu kaufen und zu verkaufen. Man mag die aktuelle Schlagzeile über die angebliche „vorsätzliche Blindheit“ eines Museums beim Erwerb einer Zeichnung im Jahr 1966 lesen, aber das spielt sich in der Presselandschaft ab und bildet keine Tatsachenfeststellung. Ein Gesetz kann vorschreiben, und ein Gericht kann natürlich entscheiden, dass es im Falle nationalsozialistischen Raubguts keinen gutgläubigen Erwerb gibt, wie die französischen Gerichte vor einigen Jahren befanden. Zwar können französische Gerichte auf der Grundlage eines Erlasses von 1945 zu einer solchen Auslegung gelangen, doch würde deutsches Recht dies meines Wissens nicht zulassen.

Die Idee einer **Clearingstelle als zentraler Anlaufstelle** liegt seit über 20 Jahren auf dem Tisch. Sie ist derzeit nicht realisierbar, da es weltweit keine einheitlichen Regeln für die Rückgabe von NS-Raubkunst gibt. Außerdem sind die notwendigen Nachforschungen noch längst nicht abgeschlossen, und der Zugang zu Dokumenten und Informationen ist sehr kompliziert, zeitaufwendig und kostspielig. Eine Clearingstelle würde einen Großteil ihrer Ressourcen für die Abwendung von Klagen aufbringen müssen.

Viele der hier erörterten Aspekte betreffen effektivere **Auskunftsrechte**. Es ist auch heute noch schwierig zu ermitteln, wo zur Lösung einer Provenienzfrage benötigte Informationen über einen bestimmten Sachverhalt zu finden sind. Es sollten mehr Mittel investiert werden, um Archivbestände digital durchsuchbar zu machen. Das Projekt zur digitalen Erfassung jüdischer

Öffentliche Anhörung „Restitution von NS-Raubkunst“ (11. März 2024)

Kulturgüter (*Jewish Digital Cultural Recovery Project*, JDCRP) war ein guter Ausgangspunkt, um eine digital recherchierbare Datenbank zu realisieren. Das JDCRP und ähnliche Bemühungen sollten ausreichend finanziert werden. Natürlich wären auch die Museen zu unterstützen, damit sie ihre Schätze online mit den dazugehörigen Provenienzangaben präsentieren können. Die Lost Art-Datenbank sollte ebenfalls gestärkt werden, damit sie ältere Registrierungen weiterverfolgen und beispielsweise Bilder gelisteter Objekte (Vorder- und Rückseite), detaillierte Kennzeichnungen und aktualisierte Provenienzangaben anfordern kann. Es wäre noch ein besonderes Problem zu lösen, nämlich dass deutsche Institutionen keine Provenienzforschung in Auftrag geben sollten, die nicht gemeinsam mit allen interessierten Parteien genutzt werden kann.

Erfolgreiche Provenienzforschung sollte vollkommen transparent sein. Forschende, die von deutschen Institutionen angestellt und/oder (zumindest teilweise) aus öffentlichen Mitteln bezahlt werden, sollten berechtigt sein, ihre Forschungen in vollem Umfang mit Interessierten zu teilen.² Dabei sollten nicht nur die aufbereiteten Ergebnisse den Interessenten zur Verfügung stehen, sondern auch Pläne, Ziele und sämtliche Materialien der Forschung.

Professionelle Provenienzforschung basiert auf einem detaillierten Forschungsplan, auf klaren Zielen und auf einem realistischen Zeitrahmen. Ihre Ergebnisse umfassen die digitalen Surrogate der durchgesehenen Akten, eine Zusammenfassung der Ergebnisse im Allgemeinen und im Besonderen sowie eine Empfehlung, ob die Forschung als abgeschlossen anzusehen ist. Bei nicht abgeschlossenen Recherchen sollte sie auch einen neuen detaillierten Forschungsplan mit Zielen und Zeitrahmen umfassen. Forschungsarbeiten sollten nach Möglichkeit gemeinsam mit den Betroffenen durchgeführt werden und keine juristischen Kommentare enthalten – diese wären qualifizierten Juristen zu überlassen.

Erfolgreiche Provenienzforschung bedarf angemessener Finanzierung, der nötigen Mittel auf Papier und in digitaler Form, um Forschungsmaterialien und -ergebnisse aufzubewahren und zugänglich zu machen, einheitlicher Methoden zur Erstellung von Provenienzangaben sowie einer Qualitätskontrolle.

² Diese Bedingung sollte natürlich nicht für private, wissenschaftlichen Zwecken dienende Forschungsarbeiten und dergleichen gelten.