

**Memorandum
der Beratenden Kommission NS-Raubgut**

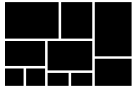
Berlin, 4. September 2023

I. Derzeit keine rechtsnormative Regelung

Die Beratende Kommission NS-Raubgut wurde vor 20 Jahren ins Leben gerufen. Sie besteht aus zehn Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens und berät in besonders komplexen Raubkunstfällen. Die Mitglieder der Beratenden Kommission haben einen juristischen, kunsthistorischen, historischen oder politischen Hintergrund. Unter den zehn Mitgliedern sind – seit 2016 – zwei jüdische Vertreter. Die Kommissionsmitglieder arbeiten ehrenamtlich.

Seit ihrer Gründung vor 20 Jahren hat die Beratende Kommission NS-Raubgut in 23 Fällen über Raubkunstfälle entschieden. Mit ihren Empfehlungen hat sie stets große Beachtung, neben Zustimmung teilweise auch Kritik erfahren. Die Empfehlungen werden in der Fachliteratur im In- und Ausland seit Jahren als wegweisend rezipiert. Sie spielen, ohne verbindlich werden zu können, für die Entscheidungsfindung von Museen und ihren staatlichen oder kommunalen Trägern eine wichtige Rolle und haben eine erhebliche Bedeutung für den Kunstmarkt. Die geringe Anzahl von Empfehlungen der Kommission beruht auf der entsprechenden geringen Anzahl gemeinsamer Anrufungen der Beratenden Kommission. Ihr steht eine unübersehbare Anzahl von ungeklärten Ansprüchen gegenüber. Alleine die Lost-ART Datenbank, in der internationale Such- und Fundmeldungen von NS-Raubkunst veröffentlicht werden, verzeichnet rund 40.000 Such- und weitere rund 35.000 Fundeinträge entzogener Kulturgüter. Hinter diesen Zahlen stehen Verfolgungsschicksale betroffener Familien. Darüber hinaus gibt es weitere unzählige Verlustfälle, bei denen die für eine Registrierung erforderlichen Angaben nicht überliefert oder noch nicht ausreichend erforscht sind, um eine Such- oder Fundmeldung veröffentlichen zu können. Über jene Restitutionsfälle, die außerhalb des Verfahrens der Beratenden Kommission NS-Raubgut erfolgen, gibt es keine Statistiken. Auch das Deutsche Zentrum Kulturgutverluste (DZK) veröffentlicht nicht, wie viele Einigungen der Datenbank Lostart gemeldet werden.

Die Beratende Kommission NS-Raubgut wurde als Einrichtung konstituiert, die im Sinne der *Washington Principles* Empfehlungen zur Lösung strittiger Fälle erarbeiten soll, dies jedoch nur bei freiwilliger Teilnahme der Beteiligten an dem Verfahren, in dem die Beratenden Kommission als Mediationsorgan tätig wird. Die Kommission hat keine eigene Rechtspersönlichkeit und keine verbindliche Rechtsgrundlage. Die Washingtoner Grundsätze stellen keinen völkerrechtlich verbindlichen Vertrag, sondern eine „politisch-moralische Selbstverpflichtung“ der Signatarstaaten dar. Auch die in Deutschland zu ihrer Umsetzung verabschiedete *Gemeinsame Erklärung* von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden sowie die sogenannte *Handreichung* haben keine rechtsnormative Kraft. Die *Handreichung* benennt zwar grundlegende Voraussetzungen, bei deren Vorliegen von NS-Raubkunst auszugehen ist. Sie ist aber kein Gesetz. Das gleiche gilt für die



Verfahrensordnung der Beratenden Kommission, auch sie hat keine Rechtssatzqualität. Die Fragen der Restitution im Hinblick auf NS-verfolgungsbedingt entzogene Kulturgüter ist in Deutschland mithin gesetzlich nicht geregelt. Seit zwei Jahrzehnten wird in Deutschland mit einem sogenannten „Softlaw“ gearbeitet. Auch die Einsetzung der Beratenden Kommission erfolgte nach Maßgabe dieses „Softlaw“. Es fehlt ein rechtlich verbindliches Regelwerk, man arbeitet mit politisch-moralischen „Verpflichtungserklärungen“, also mit Erklärungen politisch-moralisch gutwilligen Verhaltens. Auch die Beratende Kommission ist mithin eine Institution, die auf einer solchen politischen Abrede von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden beruht.

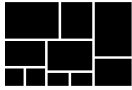
Das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für eine Institution, die im Land der Täter über die Rückerstattung von NS-verfolgungsbedingt abhanden gekommenen Kulturgütern befinden soll, ist unangemessen und ungenügend. Es fehlt ein klares Bekenntnis der Politik in Gestalt rechtlich verbindlicher Vorgaben für die Aufarbeitung der bis heute nicht restituierten Raubkunstfälle.

Der aktuelle Koalitionsvertrag stellt die Verbesserung von NS-Raubkunstrestitutions durch die Normierung eines „Auskunftsanspruchs“, des Ausschlusses der „Verjährung des Herausgabeanspruchs“, eines „zentralen Gerichtsstands“ und die Stärkung der „Beratenden Kommission“ in Aussicht. Bislang ist keiner dieser Punkte umgesetzt worden. Weder der Bund, noch die Länder haben in der Vergangenheit taugliche Reformvorschläge vorgelegt. Vor diesem Hintergrund ist es der Beratenden Kommission anlässlich Ihres 20-jährigen Bestehens ein Anliegen, strukturelle Mängel aufzuzeigen und notwendige beziehungsweise denkbare Reformansätze zu benennen.

II. Strukturelle Mängel und ihre Behebung

1. Einseitige Anrufbarkeit

Das Haupthemmnis für die Bearbeitung von mehr Raubkunstfällen durch die Beratende Kommission ist, dass die Nachfahren der Opfer keine Möglichkeit haben, das Verfahren vor der Beratenden Kommission von sich aus in Gang zu setzen. Die Kommission kann nur dann tätig werden, wenn beide Seiten, also sowohl die Nachfahren der Verfolgten als auch die Museen oder andere kulturgutwahrenden Einrichtungen der Anrufung seitens der Anspruchstellenden zustimmen. Dieser Zustand widerspricht dem Grundsatz Nr. 7 der *Washington Principles*: „Die Vorkriegseigentümer und deren Erben sollten ermutigt werden, ihre Ansprüche auf Kunstwerke (...) anzumelden.“ Vor allem der Fall „Madame Soler“ hat traurige Berühmtheit erlangt, weil die Bayerischen Staatsgemäldesammlungen mit Zustimmung der Bayerischen Staatsregierung und des Bayerischen Landtags die Teilnahme an dem Verfahren seit mehr als zehn Jahren mit der Begründung ablehnen, es handele sich bei dem Kunstwerk nicht um Raubkunst. Die Feststellung, ob das Kunstwerk als Raubkunst anzusehen ist, wäre aber gerade die Aufgabe der Kommission und nicht der von dieser Feststellung betroffenen Institution.



Die frühere Staatsministerin Monika Grütters hatte bereits 2018 angekündigt, alle Museen, die vom Bund mit Mitteln für die Provenienzforschung unterstützt werden, zu verpflichten, jedem Antrag von Nachfahren auf Anrufung der Beratenden Kommission zuzustimmen. Diese Vorgabe ist in der Vergangenheit entgegen anders lautender Zusicherungen der Beauftragten für Kultur und Medien (bis auf die wenigen, unmittelbar dem Bund unterstellten Museen) nicht umgesetzt worden¹. Faktisch läuft das auf ein Vetorecht der übergroßen Mehrheit der Kulturgut bewahrenden öffentlichen Einrichtungen hinaus. Aus Sicht der Opfer und deren Nachfahren ist das unzumutbar und unangebracht; sie können ihre Ansprüche nicht vor die Kommission bringen und klären lassen, sofern die öffentlichen Einrichtungen nicht einverstanden sind.

Die fehlende Möglichkeit für Opfernachfahren, die Kommission einseitig anrufen zu können, stößt im In- und Ausland auf Unverständnis. Die Verfahrensordnungen anderer Länder, etwa des *Spoliation Advisory Panel* in Großbritannien und der *Restitutiecommissie* in den Niederlanden sehen die einseitige Anrufung durch Geschädigte vor. Gerichte in den USA machen die Annahme eines Raubkunstfalles davon abhängig, ob den Opfern im Inland ein faires Verfahren gewährleistet wird.

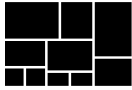
Die Opfer und deren Nachfahren müssen die Möglichkeit erhalten, ein Verfahren vor der Kommission zu initiieren, ohne dass sie hierfür auf die freiwillige Mitwirkung der Kultureinrichtung angewiesen sind, in dessen Obhut sich das Kulturgut befindet. Wichtigstes Ziel jeder Reform der Beratenden Kommission muss die Möglichkeit sein, dass die Nachfahren der Opfer mögliche Raubkunstfälle von der Kommission auch ohne Zustimmung der Kulturgut bewahrenden Einrichtungen und ihrer Träger klären lassen können.

2. Bindungswirkung der Entscheidungen

Bislang kann die Beratende Kommission nur Empfehlungen geben und keine bindenden Entscheidungen erlassen. Diese können nicht vollstreckt werden. Ihre Umsetzung ist den Parteien anheimgestellt. Wenn auch anzunehmen ist, dass sich die Träger öffentlicher Einrichtungen an die Empfehlungen der Kommission halten, verpflichtet sind sie dazu nicht. Die bisherigen 23 Empfehlungen der Kommission sind umgesetzt worden, in einigen Fällen aber gegen starke Widerstände und nur auf Grund öffentlichen und medialen Drucks.

Die Kommission muss verbindliche und damit vollstreckbare Entscheidungen erlassen können. Dies würde auch die Außenwirkung der Kommission verbessern. Die Kommission wäre dann aber nicht länger eine bloß „beratende“ Kommission. Das setzt voraus, dass die

¹ Staatsministerin Grütters bei einer Anhörung im Ausschuss für Kunst und Kultur im Februar 2019: „Zudem hat mein Haus seit 2019 eine Auflage in Zuwendungsbescheide aufgenommen, die für die mit Bundesgeldern geförderten Kultureinrichtungen gilt. Das heißt im Klartext, wenn die Kommission einseitig von Anspruchstellenden angerufen wird, müssen die vom Bund geförderten Kultureinrichtungen dieser Anrufung folgen, andernfalls reagieren wir zuwendungsrechtlich mit Kürzungen. [...] Die Auflage ist eingeführt und nicht nur angekündigt.“



Fragen einer Restitution NS-verfolgungsbedingt entzogener Kulturgüter auch in Deutschland rechtlich normativ geregelt werden. Gefordert ist mithin der Gesetzgeber, der die Einrichtung, die Stellung und die Zusammensetzung der Unabhängigen Kommission rechtsnormativ regeln sollte. Zu regeln wäre auch das Verfahren vor der Kommission einschließlich der Möglichkeit der einseitigen Anrufung und der Ausgestaltung der bisher als Empfehlung getroffenen Entscheidungen als rechtlich verbindlich. So könnte der nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 9 des Grundgesetzes zur Gesetzgebung berufene Bundesgesetzgeber kraft des Art. 87 Abs. 3 des Grundgesetzes die Kommission als obere Bundesbehörde oder als rechtlich selbstständige juristische Person institutionalisieren. In diesem Kontext wäre auch die volle Autonomie dieser Einrichtung rechtlich zu gewährleisten. Vor allem wären auch die Beurteilungsmaßstäbe, nach denen die Kommission über das Restitutionsverlangen zu entscheiden hat, rechtsnormativ zu regeln.

3. Kulturgüter in privater Hand – materielles Restitutionsgesetz unerlässlich

Die *Washington Principles* beziehen sich auf Kulturgüter in öffentlicher und privater Hand. Die Umsetzung in Deutschland führt aber dazu, dass bisher fast ausnahmslos Kulturgüter in öffentlichem Eigentum Gegenstand der Verfahren gewesen sind und der Besitz von Raubkunst von Privatpersonen und privaten Einrichtungen nicht angetastet wird. Dennoch untersuchen die großen Auktionshäuser wie zum Beispiel Christie's und Sotheby's die Einlieferungen aktiv auf Raubkunst und empfehlen den Einlieferern in einem solchen Fall, sich mit den betroffenen Familien zu einigen. Die Lösung besteht dann meist in einem gemeinsamen Verkauf des Kunstwerks. Die Auktionshäuser verzichten in einem solchen Fall auf einen Teil der Provision. Die Nachfahren der Verfolgten erhalten in der Regel nicht mehr als 50 % des Versteigerungserlöses. In diesen Konstellationen wird den Erben kein geregeltes Verfahren zuteil und die Anerkennung des geschehenen Unrechts durch eine Einrichtung des Täterlandes fehlt. Dies ist für die Erben oft höchst unbefriedigend. Bei Kulturgütern geringeren Wertes machen sich kleine Auktionshäuser oft keine Mühe, die Provenienz überhaupt festzustellen. Die Behauptung, viele Fälle würden durch den Markt gelöst, stimmt deshalb nur sehr bedingt.

Seit langem wird gefordert, dass auch private Einrichtungen beziehungsweise Privatpersonen, die über das in Rede stehende Kulturgut verfügen, in ein Restitutionsverfahren einbezogen werden sollten. Will man hier über den Gesichtspunkt der Freiwilligkeit hinausgehen, ist ein umfassendes Restitutionsgesetz erforderlich. Denn nach geltendem Zivilrecht sind Herausgabeansprüche unter Hinweis auf einen NS-verfolgungsbedingten Entzug nicht mehr begründet oder nicht mehr durchsetzbar. Die Einrede der Verjährung ist dabei nur ein Aspekt, der gewissermaßen am Ende der Prüfung stehen würde. Vorrangig wäre zu bedenken, dass vielfach die Ausschlusswirkung des Alliierten-Rückerstattungsrechts zu berücksichtigen wäre, wonach bürgerlich-rechtliche Ansprüche längst ausgeschlossen wären. Auch die Möglichkeit der Ersitzung nach § 927 des Bürgerlichen Gesetzbuches wäre zu berücksichtigen. Auf jeden Fall ist festzustellen, dass nach geltendem Zivilrecht in Deutschland Herausgabeansprüche im Hinblick auf Kulturgüter, die NS-verfolgungsbedingt entzogen worden waren, nicht oder nicht mehr bestehen. Eine



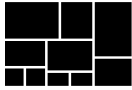
Einrede der Verjährung würde nicht zum Zuge kommen. Will man hier Abhilfe schaffen und Restitutionsbegehren auch gegen Privatpersonen oder private Einrichtungen ermöglichen, bleibt nur der Erlass eines umfassenden Restitutionsgesetzes, das neue, originäre Herausgabeansprüche begründet. Dabei hätte der Gesetzgeber die Voraussetzungen eines NS-verfolgungsbedingten Entzugs zu konkretisieren und sich dabei an den Empfehlungen der Beratenden Kommission zu orientieren.

Die 2014 von der Bayerischen Staatsregierung vorgeschlagene Lösung, wonach die Verjährung des Herausgabeanspruchs nach § 985 des Bürgerlichen Gesetzbuchs für im Zusammenhang mit NS-Verfolgungsmaßnahmen abhandengekommenen Kulturgüter aufzuheben sei, wie das jetzt wiederum im Koalitionsvertrag angedacht wird, ist untauglich. Denn auch bei einem Wegfall der dreißigjährigen Verjährung bestünde weiterhin die Möglichkeit der Ersitzung beweglicher Sachen, die bereits zehn Jahre nach einem Erwerb in gutem Glauben eintritt. Zudem sind nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs Herausgabeansprüche in aller Regel aufgrund der in den Wiedergutmachungs- und Rückerstattungsgesetzen festgelegten Anmeldefristen präkludiert.

III. Gesetzliche Regelungsalternativen

Im Falle eines umfassenden Restitutionsgesetzes müssen verfassungsrechtliche Fragen geprüft und insbesondere die Wahrung des Grundrechts der Eigentumsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 des Grundgesetzes gewährleistet werden. Werden Eigentümer einem neu geschaffenen Herausgabeanspruch Dritter ausgesetzt, so ist dies zwar begrifflich keine Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 des Grundgesetzes, wohl aber eine sogenannte ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums. Eigentümer, die beim Erwerb des in Rede stehenden Kulturguts im Hinblick auf einen NS-verfolgungsbedingten Entzug gutgläubig gewesen sind, können nur dann zur Herausgabe an Dritte verpflichtet werden, wenn zugleich eine Entschädigungs- oder Ausgleichsleistung vorgesehen ist. Nur wenn sie beim Erwerb des Eigentums bösgläubig gewesen sind, also im Hinblick auf den NS-verfolgungsbedingten Entzug wissentlich gehandelt haben oder nur aus grober Fahrlässigkeit keine Kenntnis von diesem NS-verfolgungsbedingten Entzug hatten, sind sie im verfassungsrechtlichen Sinne nicht schutzwürdig und könnten gesetzlich zur Herausgabe ohne eine entsprechende Entschädigungs- oder Ausgleichsleistung verpflichtet werden. Die gutgläubigen Eigentümer könnten nur gesetzlich verpflichtet werden, das Kulturgut herauszugeben, wenn sie zugleich einen Entschädigungs- oder Ausgleichsanspruch zugestanden bekämen. Was die Höhe dieses Anspruchs anbelangt, wäre der Gesetzgeber nicht verpflichtet, den gegenwärtigen Verkehrswert zugrunde zu legen. Er könnte auch darunterbleiben und etwa den damaligen Anschaffungswert und nachfolgende für die Erhaltung und Aufbewahrung des Kulturguts erforderliche Aufwendungen zugrunde legen.

Es wäre hierbei zu berücksichtigen, dass es um die Wiedergutmachung staatlichen Unrechts geht, sodass der deutsche Staat letztlich als für dieses im Namen Deutschlands begangene Unrecht einzustehen hat. Die finanziellen Aufwendungen für solche Ausgleichs- und



Entschädigungsleistungen wären also von der Öffentlichen Hand zu tragen, wobei an die Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Entschädigungsfonds zu denken wäre.

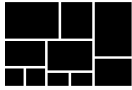
Was die Ausgestaltung der bislang sogenannten „beratenden“ Kommission anbelangt, so wären im Falle einer gesetzlichen Regelung dieser Einrichtung mehrere Lösungen denkbar. So käme eine verwaltungsrechtliche Lösung vergleichbar der des Vermögensgesetzes in Betracht. Die Kommission wäre dann etwa als obere Bundesbehörde mit der Entscheidung über das Restitutionsbegehren betraut, sie würde durch Verwaltungsakt entscheiden, gegen diese Entscheidung wäre dann der Rechtsweg eröffnet. Der Gesetzgeber müsste insoweit allerdings nicht den vollen verwaltungsprozessualen Instanzenzug vorsehen, er könnte auch die Einrichtung spezieller verwaltungsgerichtlicher Spruchkörper für die Raubkunstfälle vorsehen.

Als Alternative böte sich eine rein zivilrechtliche Lösung an, was bedeuten würde, dass über die neu geschaffenen gesetzlichen zivilrechtlichen Herausgabeansprüche im Prinzip die ordentlichen Gerichte entscheiden würden. Gleichwohl könnte die Kommission in der Gestalt eines Schiedsgerichts erhalten bleiben, es würde dann ein gesetzliches obligatorisches Schiedsverfahren vorgesehen werden. Eine solche Weiterentwicklung der Kommission wäre zu begrüßen, da sich in dieser Institution inzwischen großes Erfahrungswissen und Fachkenntnisse angesammelt haben.

IV. Provenienzforschung

Die in Deutschland vom Bund finanzierte Provenienzforschung ist unzureichend geregelt. In der weit überwiegenden Anzahl der Fälle gehen die Gelder an die Museen. Die Auswertung der Forschungsdossiers unterliegt bis heute keiner unabhängigen Organisation oder Stelle, sondern erfolgt durch die Museen selbst. So kommt es, dass Museen noch immer erst dann auf die Problematik ihrer Bestände reagieren, wenn Erben der Geschädigten eigene Forschung anstellen und Ansprüche vorbringen. Erst seit 2018 können auch die Nachfahren der Opfer Forschungsgelder beanspruchen. Bisher wurden jedoch nur zwölf private Forschungsvorhaben finanziert. Ausländische Nachfahren können Forschungsgelder nur in Kooperation mit einer deutschen Einrichtung beantragen.

Die Gelder für die Provenienzforschung – immerhin insgesamt knapp 50 Millionen Euro seit 2008 – sollten nicht ausschließlich an die Museen, sondern an ein unabhängiges Forschungsinstitut gehen. Das könnte auch die zum Teil immensen Kosten für die Opfer und deren Nachfahren bei der Durchsetzung ihres Rechts vermindern helfen. Auf Veranlassung zum Beispiel der Kommission würde diese Institution Dossiers zu einzelnen Beständen oder Werken verfassen, die dann von der *Unabhängigen Kommission* rechtlich gewürdigt würden.



Beratende Kommission im Zusammenhang mit der
Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturguts,
insbesondere aus jüdischem Besitz

V. Schlussbemerkung

Der gegenwärtige Regelungszustand in Fragen der Restitution NS-verfolgungsbedingt entzogener Kulturgüter ist unbefriedigend. Die Mängel sind systembedingt, weil Bund, Länder und Gemeinden es sich vor gut zwanzig Jahren relativ leicht gemacht und auf eine rechtsnormative Regelung verzichtet haben. Diese muss jetzt dringend nachgeholt werden, damit im In- und vor allem auch im Ausland die Kritik verstummt, dass die Bundesrepublik Deutschland nicht hinreichend in der Lage und auch nicht wirklich Willens ist, das NS-Unrecht im Hinblick auf die Kulturgüter angemessen wiedergutzumachen. Diese Kritik ist aus der Sicht der Beratenden Kommission deshalb besonders misslich, weil sie die bisherige Arbeit der Beratenden Kommission insgesamt zu diskreditieren geeignet ist, obwohl die Leistungen der Kommission in den letzten zwei Jahrzehnten im Rahmen der vorgegebenen systembedingten engen Grenzen als erfolgreich und effektiv zu bewerten sind.

Die ehrenamtlich tätigen Mitglieder der Beratenden Kommission NS-Raubgut
Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier (Vorsitzender), Prof. Dr. Wolf Tegethoff (stellv. Vorsitzender),
Marieluise Beck, Marion Eckertz-Höfer, Prof. Dr. Raphael Gross, Dr. Eva Lohse,
Prof. Dr. Jürgen Rüttgers, Dr. Sabine Schulze, Dr. Gary Smith und Prof. Dr. Rita Süßmuth

Beratende Kommission
im Zusammenhang mit der Rückgabe
NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturguts,
insbesondere aus jüdischem Besitz

Geschäftsstelle
Telefon +49(0) 30 233 8493 90
geschäftsstelle@beratende-kommission.de

Leiterin der Geschäftsstelle
Julia Albrecht
Telefon +49(0) 30 233 8493 93
Julia.Albrecht@beratende-kommission.de