



Bern, 22.11.2023

# **Verordnung über die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe**

Erläuterungen

---



# Erläuterungen

## 1 Ausgangslage

Das Parlament hat am 26. September 2022 die Motion Pult 21.4403 «Unabhängige Kommission für NS-verfolgungsbedingt entzogene Kulturgüter» angenommen. Mit der Motion wird der Bundesrat beauftragt, 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 und der «Terezín Declaration on Holocaust Era Assets and Related Issues» vom 30. Juni 2009. Weiter beauftragt die Motion den Bundesrat zu prüfen, ob die Kommission auch bei Kulturgütern aus anderen, namentlich kolonialen Kontexten Empfehlungen abgeben soll. Die vom Bundesrat am 22. November 2023 verabschiedete Verordnung über die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe setzt die Motion Pult 21.4403 um.

## 2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

### **Art. 1**      **Kommission**

Die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe (Kommission) ist eine ausserparlamentarische Kommission nach Artikel 57a Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)<sup>1</sup>.

### **Art. 2**      **Aufgaben**

Die Aufgaben der Kommission umfassen die Beratung von Bundesrat und Bundesverwaltung im Zusammenhang mit historisch belastetem Kulturerbe und betreffend den Umgang mit historisch belasteten Kulturgütern im Eigentum der Eidgenossenschaft. Weiter erarbeitet die Kommission auf Anfrage des Bundesamtes für Kultur (BAK) nicht-bindende Empfehlungen in Fällen von historisch belasteten Kulturgütern.

Bst. a: Beratung Bundesrat und Bundesverwaltung im Zusammenhang mit historisch belastetem Kulturerbe: Im Umgang mit historisch belastetem Kulturerbe besteht ein erhöhter Bedarf an interdisziplinärer Fachexpertise. Die Thematik ist geprägt von Fragestellungen moralisch-ethischer Natur und deren Beantwortung kann von (gesellschafts-)politischer Relevanz sein. Dies kann wiederum den Bedarf an unabhängiger Fachexpertise in unterschiedlichen Bereichen und Forschungsdisziplinen weiter erhöhen. Die historische Komplexität und Sensibilität der Thematik sowie aktuelle Entwicklungen (z.B. Erweiterung auf die Thematik der kolonialen Kontexte) übersteigen die in der Bundesverwaltung vorhandene Expertise. Die 1999 geschaffene Anlaufstelle Raubkunst des BAK ist nicht darauf ausgerichtet, diesen komplex interdisziplinären Mehrbedarf an Expertise abzudecken, sondern muss diesen in der Praxis jeweils extern einholen. Die neue unabhängige Kommission soll daher Bundesrat und Bundesverwaltung mit der benötigten Expertise beraten. Der Begriff Kulturerbe wird hier als Gesamtheit der Kulturgüter verstanden, die durch die individuelle oder kollektive Schöpferkraft entstanden ist.

Die konkrete Beratungsarbeit kann sich beispielsweise in folgenden Bereichen ergeben: Fragen der Positionierung der Schweiz im internationalen Kontext z.B. im Hinblick auf die Verabschiedung von internationalen Erklärungen im Bereich der NS-Raubkunst oder der Kulturgüter aus kolonialen Kontexten, Ausloten der Haltung des Bundes auf nationaler Ebene (Erarbeitung einer «Best Practice» insbesondere im jüngeren Bereich der kolonialen Kontexten, woraus Empfehlungen des Bundes zuhanden der betroffenen Akteure für den Umgang mit belastetem Kulturerbe resultieren können), Klärung von Begriffen und Definitionen, Vornehmen vertiefender und ergänzender (historischer) Recherchen und Erstellen von Gutachten zu ausgewählten Fragestellungen.

Bst. b: Beratung Bundesrat und Bundesverwaltung betreffend den Umgang mit historisch belasteten Kulturgütern im Eigentum der Eidgenossenschaft: In Bezug auf die bundeseigenen Sammlungsbestände untersucht das BAK seit 1998 periodisch die Provenienzen der Kulturgüterbestände im Hinblick auf NS-Raubkunst. Die Untersuchung umfasst die Bestände der Kunstsammlungen des Bundes, der Schweizerischen Nationalbibliothek, des Schweizerischen Nationalmuseums sowie der Graphischen Sammlung der ETH Zürich. Dem Bundesrat wurden in diesem Zusammenhang die Resultate periodisch zur Kenntnis gebracht und dabei Empfehlungen zur weiteren Bearbeitung der Thematik unterbreitet (letztmals in den Jahren 2018 und 2020). Seit 2022 liegt im Rahmen der

---

<sup>1</sup> SR 172.010

periodischen Überprüfung der Provenienzen der erwähnten Sammlungsbestände des Bundes ein Fokus auf Kulturgüter aus einem kolonialen Kontext.

Gerade die «postkoloniale Provenienzforschung» birgt komplexe Fragestellungen. Zum einen liegt das Augenmerk auf der Erforschung der Provenienz einzelner Gegenstände, zum anderen auf der Aufdeckung kolonialer Strukturen - etwa dem Zusammenhang von kolonialer Expansion und der Einrichtung von „Völkerkundemuseen“ im 19. Jahrhundert. Werden problematische Objekte im Eigentum des Bundes identifiziert, die aus kolonialen Kontexten stammen oder im Zusammenhang mit der NS-Raubkunst-Thematik stehen, soll die unabhängige Kommission in diesem sensiblen Bereich Bundesrat und Bundesverwaltung beraten und mit der notwendigen Fachexpertise im Hinblick auf die Entscheidungsfindung betreffend deren adäquaten Umgang mit den Forschungsergebnissen bzw. Objekten unterstützen. Sodann kann die Kommission in Fällen von konkreten Forderungen Dritter gegenüber dem Bund um Rückgabe oder Entschädigung in Bezug auf Kulturgüter in den Sammlungen des Bundes beratend unterstützen zur Findung von gerechten und fairen Lösungen. Bei der Tätigkeit der Kommission im Sinne dieser Bestimmung geht es um die Beratung in Einzelfällen, weshalb der Begriff Kulturgut verwendet wird.

Bst. c: Auf Anfrage des BAK Erarbeitung von nicht bindenden Empfehlungen in Einzelfällen von historisch belasteten Kulturgütern: Die Kommission wird nur bei Vorliegen eines Antrags einer oder mehrerer Gesuchsteller tätig. Die Empfehlungen der Kommission sind nicht bindend, was insbesondere dem Mediationsgedanken Rechnung trägt, welcher der Kommission im Sinne einer alternativen Streitbeilegung zugrunde liegt. Dies entspricht ebenfalls der Praxis europäischer Raubkunstkommissionen.

Die unabhängige Kommission behandelt einerseits Sachverhalte betreffend NS-verfolgungsbedingt entzogene Kulturgüter. Sie kann aber auch Sachverhalte betreffend Kulturgüter aus kolonialen Kontexten behandeln (Wortlaut: «historisch belastete Kulturgüter»).

Auf eine Legaldefinition des vom Motionär genutzten Begriffs «NS-verfolgungsbedingt entzogen» und «Kulturgüter aus kolonialen Kontexten» wird explizit verzichtet. Dies unterstreicht nicht nur die vom Motionär geforderte Unabhängigkeit der Kommission, es entspricht zudem der langjährigen Haltung des Bundes, wonach jeder Fall einzelfallspezifisch – unabhängig allfälliger Terminologien – behandelt werden soll.

### **Art. 3            *Behandlung von Einzelfällen***

Das BAK kann der Kommission Einzelfälle zur Behandlung zuweisen, wenn spezifische Mindestvoraussetzungen erfüllt sind. Diese Mindestvoraussetzungen haben zum Ziel, dass die Kommission nicht über Gebühr tätig wird.

Abs. 1 Bst. a: Die Kommission wird nur tätig, wenn einer oder mehrere Gesuchsteller das BAK gebeten hat, die Kommission um Erarbeitung einer nicht bindenden Empfehlung zu ersuchen. Gesuchsteller kann sowohl eine natürliche als auch eine juristische Person sein. Dabei ist unerheblich, wo sich der Wohnort der natürlichen Person respektive der Sitz der juristischen Person befindet.

Der einseitige Anrufungsmechanismus hat den Vorteil, dass die Kommission auch Einzelfälle behandeln kann, wenn sich eine Partei weigert, den Einzelfall der Kommission zu unterbreiten. Der einseitige Anrufungsmechanismus bietet einen Mehrwert gegenüber der zivilrechtlichen Schiedsgerichtsbarkeit, welche immer Zweiseitigkeit bedingt.

Abs. 1 Bst. b: Der Sachverhalt muss einen örtlichen Anknüpfungspunkt in der Schweiz haben. Dieser ist gegeben, falls sich das Kulturgut in der Schweiz befindet oder der (historische) Handwechsel in der Schweiz erfolgt ist.

Abs. 1 Bst. c und d: Die Kommission wird als «Eskalationsorgan» und nicht als «Denunziationsorgan» ausgestaltet. Aus diesem Grund ist vom Gesuchsteller darzulegen, dass bereits angemessene Bestrebungen zur Einigung im Einzelfall erfolgt sind (Bst. c). Weiter ist der Nachweis zu erbringen, dass bereits angemessene Bemühungen zur Nachforschung der Provenienz erfolgt sind und somit nicht pauschal das Eigentum an einem Kulturgut behauptet wird (Bst. d). So kann sich die Kommission bei der Bearbeitung der Einzelfälle auf einen bereits so weit als möglich erstellten (historischen) Sachverhalt stützen.

Abs. 2: Ausgeschlossen ist, dass die Kommission Einzelfälle behandelt, die Gegenstand eines laufenden oder abgeschlossenen gerichtlichen Verfahrens sind. Dadurch soll sichergestellt werden, dass keine Konkurrenz zu gerichtlichen Verfahren hergestellt wird.

Abs. 3: Hält die Kommission eine Empfehlung für angebracht, so übermittelt sie ihren Entscheid dem BAK entsprechend. Dieses informiert den Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin.

#### **Art. 4 Förderung gerechter Lösungen**

Die Empfehlungen der Kommission haben zum Ziel, gerechte Lösungen zu erreichen; ein Grundsatz der in den «Richtlinien der Washingtoner Konferenz in Bezug auf Kunstwerke, die von den Nazis konfisziert wurden» von 1998 sowie den Folgeerklärungen verankert und im internationalen Kontext ein stehender Begriff ist.

#### **Art. 5 Jahresbericht**

Die Kommission erstattet dem Eidgenössischen Departement des Inneren EDI jährlich Bericht über ihre Tätigkeit.

#### **Art. 6 Stellung**

Die Vorgaben zur Unabhängigkeit in Bezug auf die Wahrnehmung ihrer Aufgaben und persönliche Ausübung des Amtes entsprechen dem Auftrag der Motion zur Errichtung einer unabhängigen Kommission.

#### **Art. 7 Anzahl der Mitglieder**

Die Kommission besteht aus neun bis zwölf Mitgliedern und liegt somit im Rahmen der gesetzlichen Höchstzahl an Mitgliedern ausserparlamentarischer Kommissionen gemäss Art. 57e Abs. 1 RVOG. Die Höhe der Anzahl Mitglieder ist insbesondere mit dem breiten historischen Tätigkeitsspektrum zu begründen, das eine ebenso breite Expertise bedingt.

#### **Art. 8 Wahl der Mitglieder**

Der Bundesrat erlässt ein Anforderungsprofil der Mitglieder der Kommission. Die Profile sollen dabei die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Kompetenzen in den Bereichen Ethik, Recht, Geschichte, Kunstgeschichte, Provenienzforschung, Museologie, Politik und Ethnologie abdecken. Daneben sind auch persönliche und soziale Kompetenzen von Relevanz (z.B. hohe persönliche Integrität, Sensibilität und moralisches Verständnis für den Unrechtsgehalt im Zusammenhang mit den spezifischen historischen Kontexten Holocaust/Zweiten Weltkrieg bzw. koloniale Kontexte). Die Wahl der Mitglieder der Kommission erfolgt durch den Bundesrat (vgl. Art. 57c Abs. 2 RVOG<sup>2</sup> und 8e<sup>bis</sup> RVOV<sup>3</sup>).

#### **Art. 9 Reglement**

Nach erfolgter Einsetzung definiert die Kommission ihre Arbeitsweise selbständig in einem Reglement. Für die Behandlung unterschiedlicher historischer Sachgebiete können spezifische Bestimmungen zu ihrer eigenen Organisation erlassen werden (z.B. ein spezifisches Reglement für Sachgebiet «NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturgütern», ein anderes für Sachgebiet «koloniale Kontexte»). Mit der Delegation der Organisationskompetenz an die Kommission wird der Unabhängigkeit der Kommission Rechnung getragen, wobei das Reglement und allfällige Bestimmungen dem EDI zur Genehmigung zu unterbreiten sind.

#### **Art. 10 Arbeitsweise**

Abs. 1: Für die Erfüllung ihrer Aufgaben kann die Kommission Arbeitsgruppen bilden. Bei Bedarf können auch externe Expertinnen und Experten oder Interessensvertretungen hinzugezogen werden können. Dadurch kann insbesondere auch in der jüngeren Disziplin der kolonialen Kontexte erreicht werden, dass die Kommission situationsgerecht und gezielt auf sehr fachspezifische Expertise zurückgreifen werden.

Abs. 2, 3 und 4: Erarbeitet die Kommission Empfehlungen in Einzelfällen gemäss Art. 2 Bst. c, so erfolgt dies in Ausschüssen von mindestens fünf Mitgliedern. Durch die Bildung von Ausschüssen kann sichergestellt werden, dass die jeweils erforderlichen Fachkompetenzen zur Fallbehandlung vorhanden sind.

#### **Art. 11 Zusammenarbeit**

Abs. 1: Die Möglichkeit der Zusammenarbeit ist insbesondere auch im Hinblick auf die (internationale) Vernetzung und Erlangung notwendiger weiterführender Informationen von Nutzen.

---

<sup>2</sup> SR 172.010

<sup>3</sup> SR 172.010.1

Abs. 2: Insbesondere im Zusammenhang mit Provenienzrecherchen und der Einordnung historischer Kontexte können im Einzelfall komplexe Abklärungen notwendig sein, bei welchen Experten beauftragt werden müssen, da ansonsten der ordentliche Rahmen der Kommission gesprengt würde.

**Art. 12      *Veröffentlichungen***

Abs. 1 und 2: Hat das BAK dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin die Empfehlung der Kommission übermittelt, so wird diese in geeigneter Form veröffentlicht. Durch die Veröffentlichung der Empfehlungen sowie von Dritten erstellten Gutachten und Berichte wird dem Bedürfnis der Öffentlichkeit an Informationsvermittlung Rechnung getragen. Bei den Veröffentlichungen wird den datenschutzrechtlich relevanten Bestimmungen Rechnung getragen.

**Art. 14      *Sekretariat***

Das Sekretariat untersteht fachlich der Präsidentin oder dem Präsidenten der Kommission und ist administrativ dem BAK angegliedert.

**Art. 15      *Entschädigung***

Die Entschädigungskategorie wird im Rahmen der bundesrätlichen Einsetzungsverfügung festgelegt.

**Art. 16      *Inkrafttreten***

Die Verordnung tritt auf den 1. Januar 2024 in Kraft. Gehen beim BAK Gesuche um Behandlung von Einzelfällen vor Einsetzung der Kommission ein, so werden diese – sofern die Voraussetzungen erfüllt sind – umgehend nach erfolgter Einsetzung der Kommission zur Bearbeitung zugewiesen.