

## E. Basiswissen zum Verständnis der hier untersuchten Jurisdiktionen

- 36 Es ist bereits angeklungen, dass die hier untersuchten sechs Jurisdiktionen – Deutschland, Österreich, die Niederlande, Frankreich, das Vereinigte Königreich sowie die Schweiz – jeweils eigene Ausprägungen zur Umsetzung der Washingtoner Prinzipien gefunden haben. Diese länderspezifischen Unterschiede finden ihre Rechtfertigung durch die Washingtoner Prinzipien selbst. In deren Präambel »anerkennt die Konferenz die Tatsache, dass die Teilnehmerstaaten unterschiedliche Rechtssysteme haben und dass die Länder im Rahmen ihrer eigenen Rechtsvorschriften handeln«. Hierzu gehören, soweit vorhanden, auch Einflüsse der unterschiedlichen gesetzlichen Rückerstattungs- und Entschädigungssysteme aus der Nachkriegszeit, ebenso ganz allgemeine rechtskulturelle Prägungen, die in unterschiedlichen Formen und Strukturen zur Umsetzung der Washingtoner Prinzipien resultieren.
- 37 Es ist nicht das Ziel dieses Projekts, diese Unterschiede zu nivellieren. Im Gegenteil: Anliegen dieses Projekts ist es vielmehr, die jeweiligen nationalen Linien einem kommunikativ-reziproken Lernprozess zuzuführen. Die ständige Erfahrung des Rechtsvergleichs lehrt nämlich, dass gerade auch das eigene Recht erst wirklich verstanden wird, wenn es mit fremdem Recht verglichen und kontrastiert wird und damit die Frage nach dem »warum« erzwungen wird. Grundlage hierfür sind die relativ ausführlich gehaltenen Länderberichte zu jedem Artikel des Restatements. Diese Länderberichte sollen es dem Leser zudem ermöglichen, sich ein Bild gerade von derjenigen Jurisdiktion zu machen, die ihn besonders und vielleicht auch zunächst allein interessiert. Die vergleichenden Abstraktionen von diesen länderspezifischen Praktiken durch die vorgeschlagenen Regelbildungen dienen also vor allem dazu, Vergleichs- und Reflexionspunkte für das bessere Verständnis eines nationalen Umsetzungsregimes zu schaffen. Dafür aber muss die jeweilige Jurisdiktion in ihren wesentlichen Grundzügen und Voraussetzungen bekannt sein. Dem dienen die folgenden Einführungen. Selbstverständlich wird am jeweils diskutierten Normpunkt im jeweiligen Länderbericht anlassbezogen wiederholt, ergänzt und vertieft. Ohne eine abstrakte Einführung lassen sich aber viele der dann im systematischen Kontext präsentierten Einzelpunkte nur schwer einordnen.

## I. Deutschland

Die Restitutionspraxis der Bundesrepublik Deutschland in Umsetzung der Washingtoner Prinzipien beruht primär auf der »Gemeinsamen Erklärung« von 1999<sup>50</sup> sowie der »Handreichung« in der jeweiligen Fassung, zuletzt von 2019.<sup>51</sup> Die Tätigkeit der deutschen Restitutionskommission, der »Beratenden Kommission«, fußt auf ihrer Verfahrensordnung von 2016, die wiederum auf die genannten Grundlageninstrumente verweist.<sup>52</sup> In der Gemeinsamen Erklärung wird ausdrücklich Bezug genommen auf die Wiedergutmachungsleistungen auf Grundlage der alliierten Rückerstattungsgesetze und später des Bundesrückerstattungsgesetzes (BRüG) in der Nachkriegszeit. Damit wird die heutige Praxis unmittelbar in einen Zusammenhang gestellt, etwa zur Vermeidung von Doppelkompensationen.<sup>53</sup> Die Wertungen des alliierten Rückerstattungsrechts<sup>54</sup> sollen ausweislich der Einführung zur »Orientierungshilfe« der Handreichung bei der Verhandlung und Entscheidung über gerechte und faire Lösungen ergänzende Leitlinien bilden. Tatsächlich verweisen die Erläuterungen und Anmerkungen zu dem sich anschließenden Prüfungsschema aber nicht auf sämtliche Rückerstattungsgesetze, sondern lediglich auf die in der US-amerikanischen und britischen Besatzungszone erlassenen Militärregierungs-gesetze Nr. 59 (USREG und BrREG) sowie die in West-Berlin geltende Rückerstattungsanordnung BK/O (49) 180 (REAO). Diese regelten das Rückerstattungsverfahren und die materiellen Voraussetzungen eines Rückgabeanspruchs weitgehend gleichlaufend, während die in der französischen Besatzungszone erlassene Verordnung Nr. 120 abweichende und an den innerfranzösi-schen Gesetzen orientierte Vorgaben enthielt.<sup>55</sup>

In Anlehnung an die maßgeblichen Tatbestände von USREG, BrREG und REAO verlangt die Orientierungshilfe als erste wesentliche Voraussetzung, dass der Geschädigte verfolgt gewe-

50 Gemeinsame Erklärung zur Auffindung und zur Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturgutes, insbesondere aus jüdischem Besitz, Dezember 1999, abgedruckt in Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, Handreichung zur Umsetzung der »Erklärung der Bundesregierung, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Auffindung und zur Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturgutes, insbesondere aus jüdischem Besitz vom Dezember 1999«, Neu-fassung 2019 (»Handreichung 2019«), Anhang, S. 51 ff. (»Gemeinsame Erklärung«).

51 A.a.O.

52 § 6 Abs. 3 der Verfahrensordnung der Beratenden Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturguts, insbesondere aus jüdischem Besitz, v. 02.11.2016 (»Verfahrensordnung der Beratenden Kommission«), <https://www.beratende-kommission.de/de/verfahren> [20.03.2023].

53 Gemeinsame Erklärung, sub I.: »Die Bundesregierung, die Länder und die kommunalen Spitzenverbände werden im Sinne der Washingtoner Erklärung in den verantwortlichen Gremien der Träger einschlägiger öffentlicher Einrichtungen darauf hinwirken, dass Kulturgüter, die als NS-verfolgungsbedingt entzogen identifiziert und bestimmten Geschädigten zugeordnet werden können, nach individueller Prüfung den legitimierte früheren Eigentümern bzw. deren Erben zurückgegeben werden. Diese Prüfung schließt den Abgleich mit bereits erfolgten materiellen Wiedergutmachungsleistungen ein. Ein derartiges Verfahren ermöglicht es, die wahren Berechtigten festzustellen und dabei Doppelentschädigungen (z. B. durch Rückzahlungen von geleisteten Entschädigungen) zu vermeiden.«

54 Aus der Entstehungsgeschichte der Handreichung ergibt sich eine ähnlich starke Verbindung des Prüfungsschemas der Orientierungshilfe zu § 1 Abs. 6 VermG, mit dem nach der deutschen Wiedervereinigung die auf dem Gebiet der DDR bis-lang ausgebliebene Rückerstattung von entzogenen Vermögensgegenständen nachgeholt wurde. Auch ohne ausdrücklichen Verweis in der Handreichung kann daher die zu dieser Norm ergangene verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung ebenfalls Berücksichtigung finden. Diese orientierte sich wiederum weitgehend an der rückerstattungsrechtlichen Praxis, hierzu einge-hend *Habne*, Wege zur Gerechtigkeit bei »NS-Raubkunst«: Die heutige Restitutionspraxis im Lichte des alliierten Rückerstattungsrechts.

55 Im Einzelnen hierzu *Habne*, Wege zur Gerechtigkeit bei »NS-Raubkunst«: Die heutige Restitutionspraxis im Lichte des alli-ierten Rückerstattungsrechts.

sen sein muss. Zugunsten von »Kollektivverfolgten«, insbesondere als Juden geltenden Personen, operiert sie hierfür mit einer Vermutung der Verfolgung während des gesamten maßgeblichen Zeitraumes der NS-Herrschaft (30. Januar 1933 bis 08. Mai 1945). Ferner wird im Rahmen der zweiten Voraussetzung, nämlich dem Vermögensverlust, zwischen einem Verlust durch »Zwangsverkauf, Enteignung oder auf sonstige Weise«<sup>56</sup> unterschieden. Funktional betrachtet handelt es sich hierbei um die Unterscheidung zwischen einem Verlust durch den Zugriff staatlicher Stellen und aufgrund eigenen (rechtsgeschäftlichen) Handelns des Eigentümers. Nur bei letzterem wird die Verfolgungsbedingtheit des Vermögensverlusts, die dritte Voraussetzung, ausdrücklich vermutet, während deren Nachweis bei einem Handeln staatlicher Stellen grundsätzlich dem Anspruchsteller obliegt. Diese Beweislastverteilung bei staatlichen Eingriffen soll nach der Vorstellung der Handreichung jedoch nur in wenigen Fallkonstellationen, z.B. bei dem Verlust von »Entarteter Kunst«, relevant werden.<sup>57</sup>

- 40 Ebenfalls in Fortführung des alliierten Rückerstattungsrechts enthält die Orientierungshilfe eine regelhaft ausformulierte Widerlegungsmöglichkeit der Vermutung der Verfolgungsbedingtheit bei rechtsgeschäftlichen Verlusten. Diese ist grundsätzlich eng gefasst und erfordert kumulativ, dass ein angemessener Kaufpreis erzielt wurde, dass der Veräußerer über diesen frei verfügen konnte und, bei einem Verkauf nach dem 15. September 1935, dass das Geschäft seinem wesentlichen Inhalt nach auch ohne die NS-Herrschaft stattgefunden hätte oder dass der Erwerber die Vermögensinteressen des Veräußerers mit wesentlichem Erfolg wahrgenommen hat, etwa durch Mitwirkung bei einer Vermögensübertragung ins Ausland. Der Stichtag des 15. September 1935 bezieht sich auf den Erlass der Nürnberger Gesetze und speziell des Reichsbürgergesetzes, mit dem bestimmt wurde, dass zukünftig allein »Reichsbürger« »Träger der vollen politischen Rechte« sein sollten.<sup>58</sup> Diese Gesetze markierten innerhalb der nationalsozialistischen Verfolgungspolitik den Übergang von einer auf bestimmte Gruppen, z.B. jüdische Beamte, begrenzten Diskriminierung zu einer sektorenübergreifenden Verfolgung von als Juden bzw. »Mischlinge« geltenden Personen.<sup>59</sup> Die noch in Art. 3 Abs. 2 S. 1 US-REG zu findende Einschränkung, dass nur dann überhaupt eine Widerlegung der Vermutung in Betracht kommt, wenn keine anderen Tatsachen für eine Entziehung sprechen, enthält die Orientierungshilfe allerdings nicht mehr, jedenfalls nicht ausdrücklich.<sup>60</sup>
- 41 Im Übrigen operiert die deutsche Praxis unter einem Subsidiaritätsprinzip. Dies bedeutet, dass Anspruchsteller und Anspruchsgegner zunächst bilateral eine gerechte und faire Lösung anstreben sollen. Erst wenn diese gescheitert ist, kann die Beratende Kommission – einvernehmlich – angerufen werden. Dieses Subsidiaritätsprinzip ist singulär unter den hier untersuchten Jurisdiktionen. Nicht zuletzt aufgrund dieses Subsidiaritätsprinzips liegen bis heute nur etwas mehr als 20 Empfehlungen der Beratenden Kommission vor, während in diesem

56 Handreichung 2019, S.35.

57 Handreichung 2019, S.36.

58 § 2 Abs. 3 Reichsbürgergesetz, RGBl. I S. 1146. In der Ersten Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 14. November 1935 wurde sodann klargestellt, dass als Juden geltende Personen keine »Reichsbürger« sein konnten (§ 4 Abs. 1), RGBl. I S. 1333.

59 Hierzu *Tarrab-Maslaton*, Rechtliche Strukturen der Diskriminierung der Juden im Dritten Reich, S. 76 f.

60 Art. 3 Abs. 2 S. 1 US-REG: »Vorausgesetzt, daß keine anderen Tatsachen für das Vorliegen einer Entziehung im Sinne des Artikels 2 sprechen, kann die Vermutung des Absatzes 1 durch den Beweis widerlegt werden, daß dem Veräußerer ein angemessener Kaufpreis gezahlt worden ist«.

Projekt über 600 bilateral gefundene Lösungen gesichtet werden konnten,<sup>61</sup> teils auf der Basis umfangreicher (interner) Begründungen, oftmals allerdings lediglich auf der Grundlage kurzer Pressemitteilungen, zuweilen angereichert durch Befunde und Beobachtungen einschlägiger Sekundärliteratur. Da die bilateral getroffenen Vereinbarungen in Deutschland auch nicht zentral erfasst werden, mussten diese, soweit mit den Projektmitteln und im Rahmen der zur Verfügung stehenden (knappen) Zeit von den einzelnen entscheidenden Stellen zur Übermittlung erbeten werden. Die Bereitschaft zur Mitwirkung erwies sich dabei als durchaus unterschiedlich ausgeprägt. Aus den vorgenannten Strukturen erwächst grundsätzlicher Reformbedarf.<sup>62</sup>

## II. Österreich

Für Österreich wird hier allein die Restitutionspraxis nach dem Kunstrückgabegesetz (KRG)<sup>63</sup> 42 berücksichtigt. Dieses ist grundsätzlich auf Kulturgüter in Bundeseigentum beschränkt (§1 Abs. 1 KRG), auf Landes- und Kommunalebene finden sich jedoch vergleichbare Regelungen. Das KRG ist damit das einzige im Kontext der Washingtoner Prinzipien speziell zur Kunstrestitution geschaffene, formelle Gesetz. Es verleiht gleichwohl keinen Anspruch auf Übereignung (§2 Abs. 2 S. 2 KRG), sondern ermächtigt nur das zuständige Bundesministerium zu einer solchen. Der Entscheidung des Bundesministeriums ist die Arbeit zweier, allein zum Zwecke der Kunstrückgabe eingerichteter Gremien vorangestellt: der Kommission für Provenienzforschung (§4a KRG) und des Kunstrückgabebeirats (§3 KRG). Die Kommission für Provenienzforschung erstellt auf Grundlage ihrer Forschung Sachverhalte, die sodann einer rechtlichen Beurteilung durch den Beirat unterliegen. Seine Beurteilung ist jedoch keine bindende Entscheidung, sondern lediglich eine Empfehlung an das letztzuständige Bundesministerium. Die einzige vom KRG vorgesehene Rechtsfolge ist nach §2 Abs. 1 KRG eine Übereignung der in Rede stehenden Kulturgüter, sodass sich der Beirat in seiner Empfehlung nur für oder gegen eine solche Rückgabe aussprechen kann. Insgesamt hat der Beirat bereits über 380 Empfehlungen ausgesprochen, mehrheitlich Restitutionen. Das Bundesministerium ist diesen Empfehlungen bisher stets gefolgt.

Die rechtliche Beurteilung des Beirats beruht auf den vier vom KRG geschaffenen Rückgabebetatbeständen: Der erste Tatbestand, §1 Abs. 1 Nr. 1 KRG, ermöglicht – vereinfacht gesprochen – eine Rückgabe von bereits in der Nachkriegszeit restituierten Kulturgütern, die jedoch aufgrund einer missbräuchlichen Anwendung von Ausfuhrbeschränkungen nicht in den Besitz der ursprünglichen Eigentümer, sondern schließlich in das Eigentum des Bundes gelangten. 43

61 Die erfassten Fälle sind im Anhang aufgelistet.

62 Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Mehr Fortschritt wagen, 2021, S. 125: »Beratende Kommission stärken«; kritisch gegenüber den gegenwärtigen Strukturen und zu einzelnen Entscheidungselementen etwa *Weller*, Das deutsche Zurechnungsmodell unter der Lupe, in: *Peifer/Kubis/Raue et al.*, FS Schack, S. 85, 93 ff.; *Weller*, Antinomien und andere Auffälligkeiten in der Spruchpraxis der Beratenden Kommission, in: *Fischer/Nolte/Senftleben et al.*, FS Dreier, S. 509 ff.; vgl. auch jüngst, in einem durchaus atypischen Vorgehen, die Beratende Kommission selbst, direkt an die Öffentlichkeit gewandt, in einem von ihr zur eigenen Reform vorgelegten »Memorandum« v. 4. September 2023.

63 Bundesgesetz über die Rückgabe von Kunstgegenständen und sonstigem beweglichen Kulturgut aus den österreichischen Bundesmuseen und Sammlungen und aus dem sonstigen Bundeseigentum, BGBl. I Nr. 181/1998, Novelle BGBl. I Nr. 117/2009 (KRG).

Als Spezifikum der österreichischen Praxis bleibt dieser Tatbestand für die hier unternommene Regelbildung weitestgehend unberücksichtigt, zumal er auch nur etwa zehn Prozent der Empfehlungspraxis des Beirats ausmacht. Der zweite und dritte Tatbestand, §1 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 2a KRG, ermächtigen zur Rückgabe von während der NS-Herrschaft entzogenen und nach Kriegsende nicht in die Verfügungsmacht der ursprünglichen Eigentümer oder ihrer Rechtsnachfolger zurückgelangten Kulturgütern; sie decken über 80 Prozent der Empfehlungspraxis ab. Ihr Wortlaut verweist über mehrere Stationen auf Regelungen des österreichischen Nachkriegsrechts. Für eine Entziehung setzte das Nachkriegsrecht einen Kausalzusammenhang zwischen der NS-Herrschaft und dem Verlust voraus. Dieser wurde zugunsten verfolgter Personen vermutet, konnte aber auch bei nichtverfolgten Personen festgestellt werden. Zugunsten strukturell diskriminierter Personen, unter anderem als jüdisch eingeordneter Personen, griff daneben bereits eine Verfolgungsvermutung; es lässt sich also für diese von einer »doppelten Vermutung« sprechen. Ebenso war jedoch auch die Geltendmachung einer konkreten Verfolgung möglich.

- 44 Diese Grundwertungen des österreichischen Nachkriegsrechts übernimmt der Beirat für verfolgte Personen vollständig. So geht auch er grundsätzlich von einem der NS-Herrschaft zurechenbaren Verlust des Kulturgutes aus, wenn dessen Eigentümer zum Kreis der verfolgten Personen zählte. Auch für die Widerlegung dieser Vermutung sieht der Beirat, unter teilweise Rekurs auf das Nachkriegsrecht, nur sehr eng gefasste Ausnahmen vor. Diese variieren je nach konkreter Verlustform: Für einen Verlust durch staatliche Rechtshandlungen sind der Empfehlungspraxis des Beirates kaum Ausnahmen zu entnehmen, während er für rechtsgeschäftliche Verluste eine breite, wenngleich weiterhin eng gebundene, Palette an Ausnahmen entwickelt hat. Dazu zählen etwa Verkäufe aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten, die schon vor der NS-Herrschaft begründet waren, oder Schenkungen in Fortsetzung einer langen Schenkungstradition. Einen der NS-Herrschaft zurechenbaren Verlust zulasten nicht-verfolgter Personen scheint der Beirat darüber hinaus nicht *per se* auszuschließen, da er in einzelnen Fällen einen solchen erwogen hat. In keinem dieser Fälle wurde jedoch bisher eine Rückgabe empfohlen.
- 45 Rechtsfortbildend liest der Beirat in die beiden Tatbestände auch Ausschlussgründe hinein. Zu diesen zählt jedoch nicht der gutgläubige Erwerb des Kulturgutes durch den Bund. Ein Ausschluss ist vielmehr durch konkrete Ereignisse in der Nachkriegszeit möglich, etwa im Grundsatz durch eine rechtskräftige, die Rückgabe ablehnende Entscheidung aus der Nachkriegszeit oder durch eine Verzichtserklärung des ursprünglichen Eigentümers.
- 46 Der vierte, wiederum sehr spezielle Tatbestand betrifft als herrenloses Gut unentgeltlich in das Eigentum des Bundes übergegangene Gegenstände. Er macht lediglich knapp drei Prozent der Empfehlungspraxis des Beirates aus und verfügt, wie diese Zahl bereits vermuten lässt, letztlich über kaum einen spezifischen Anwendungsbereich. Damit zeigt sich ein deutlicher Schwerpunkt der Praxis auf dem zweiten und dritten Tatbestand, und es sind deswegen diese, die hier maßgeblich in die Regelbildung einfließen.

### III. Niederlande

Auch für die Niederlande wird hier allein die Praxis der niederländischen Restitutionskommission<sup>64</sup> berücksichtigt. 2001 vom Staatssekretär für Bildung, Kultur und Wissenschaft der Niederlande durch ein Dekret (»Gründungsdekret 2001«<sup>65</sup>) eingerichtet, hat die Kommission seither ca. 170 Fälle entschieden. Die niederländische Restitutionspraxis spiegelt sich damit wohl weitgehend in der Tätigkeit der Kommission, bilaterale Lösungen sind eher selten, kommen aber (selbst in prominenten Fällen) durchaus vor.<sup>66</sup> 47

Das Prüfungsschema im Anhang des Gründungsdekrets in der aktuell geltenden Fassung von 2021 (»Gründungsdekret 2021«<sup>67</sup>) knüpft – wie bereits das ursprüngliche Gründungsdekret – an unterschiedliche Halterkategorien an. Unterschieden wird nämlich zwischen »staatlichen« Beständen und »nicht staatlichen« Beständen. Zu staatlichen Beständen erarbeitet die niederländische Restitutionskommission Empfehlungen (»recommendation«) für das zuständige Ministerium, also für den Staat als Eigentümer. Unter die staatlichen Bestände in diesem Sinn fällt auch die sogenannte »NK-Sammlung« als Sonderrestbestand der äußeren Restitution sowie die »allgemein«-staatliche Sammlung, die der Zentralstaat als Träger seiner Museen und damit als Eigentümer hält.<sup>68</sup> Zu nicht staatlichen Beständen ergehen bei beiderseitiger Vereinbarung bindende Entscheidungen (»binding opinion«), die zivilrechtlich als Vergleich zu qualifizieren sind.<sup>69</sup> Als »nicht staatlich« gelten hingegen Bestände nicht nur privater Halter, sondern auch und vor allem in der Praxis relevant, Bestände kommunaler Museen – zusammenfassend also Kulturgüter im Eigentum anderer Rechtspersonen als dem Zentralstaat. 48

64 Adviescommissie Restitutieverzoeken Cultuuroederen en Tweede Wereldoorlog bzw. Advisory Committee on the Assessment of Restitution Applications for Items of Cultural Value and the Second World War. Da sowohl den einzelnen Entscheidungen als auch den zugrunde liegenden Instrumenten durch die niederländische Regierung englische Übersetzungen beigegeben werden, beziehen sich Zitate in diesem Text zur Erleichterung der Rezeption zumeist auf diese englischen (amtlichen) Übersetzungen.

65 Decree issued by the State Secretary for Education, Culture and Science, F. van der Ploeg, establishing a committee to advise the government on the restitution of items of cultural value of which the original owners involuntarily lost possession due to circumstances directly related to the Nazi regime and which are currently in the possession of the State of the Netherlands (Decree of 16 November 2001 establishing the Advisory Committee on the Assessment of Restitution Applications), WJZ/2001/45374(8123).

66 Siehe [1] Wassily Kandinsky, Bild mit Häusern; Stedelijk Museum (Stadt Amsterdam); Irma Klein, Robert Lewenstein; Restitutiecommissie; RC 3.141; 22. Oktober 2018. In diesem Fall einigten sich Anspruchsteller und Anspruchsgegner bilateral auf eine Restitution, nachdem die Restitutionskommission zunächst die Restitution abgelehnt hatte. Die Gründe der Stadt Amsterdam für diese Einigung, anstatt erneut in das Verfahren vor der Restitutionskommission unter zwischenzeitlich reformiertem Bewertungsrahmen einzutreten, sind nicht bekannt gemacht worden.

67 Decree issued by the Minister for Education, Culture and Science on 15 April 2021, WJZ/27740278, establishing an Advisory Committee on the Assessment of Restitution Applications for Items of Cultural Value and the Second World War and laying down the assessment framework to be used by that committee (Decree establishing a Restitutions Committee), in Kraft getreten am 22.04.2021, Staatscourant 2021, amtliche englische Übersetzung abrufbar unter <https://www.restitutiecommissie.nl/wp-content/uploads/2021/07/Decree-RC-per22April2021.pdf> [21.03.2023].

68 Anders stellt sich die Rechtslage hinsichtlich der Sonderrestbestände aus der äußeren Restitution in Frankreich dar, das funktional vergleichbare Restbestände zwar kennt, die jedoch nicht Eigentum des Zentralstaates sind. Siehe Näheres unter E.IV RRR, Länderbericht Frankreich.

69 Vgl. Scheller, Die niederländische Restitutionskommission – Eine Vermessung der Spruchpraxis am Maßstab der Washingtoner Prinzipien, S. 63 ff.

49 Sowohl für die Bestände der NK-Sammlung als auch für die allgemein-staatlichen Bestände gilt seit Inkrafttreten des neuen Gründungsdekrets 2021 (wieder) ein einheitlicher Bewertungsrahmen. Die erste zentrale Voraussetzung für die Restitution ist dabei, dass der Geschädigte ursprünglich Eigentümer (»original owner«) war.<sup>70</sup> Dies muss sich der Kommission zumindest als »sehr plausibel« (»highly plausible«) darstellen. Die zweite zentrale Voraussetzung ist, dass der Verlust des in Rede stehenden Gegenstands dem NS-Regime zurechenbar ist. Dies bringen die niederländischen Regeln so klar wie kaum ein anderes der hier untersuchten Regelwerke zum Ausdruck, indem es in §1 des Gründungsdekrets 2021 als »Restitution« definiert:<sup>71</sup> »the return [...] of cultural items expropriated involuntarily from the original owner due to circumstances related directly to actions of the Nazi regime«. Die Forderung nach einer »direkten« (und nicht nur irgendeiner Kausal-)Verbindung zwischen dem unfreiwilligen Verlust und dem NS-Regime als allein normativ relevant korreliert mit der Begrifflichkeit und dem Konzept des »proximate« bzw. »legal cause«.<sup>72</sup> Zugleich wird das zentrale Wertungskriterium der Unfreiwilligkeit des Verlusts vollständig transparent gemacht. Dieser übergreifende Zurechnungsgedanke wird nun im Anhang des Gründungsdekrets 2021 dahingehend ausdifferenziert,<sup>73</sup> dass zwischen verschiedenen Kategorien von Eigentümern unterschieden wird, nämlich verfolgten natürlichen Personen,<sup>74</sup> verfolgten Kunsthändlern,<sup>75</sup> sowie schließlich »sonstigen Fällen« unabhängig vom Verfolgtenstatus des Eigentümers, also etwa auch nicht als jüdisch verfolgte Niederländer.<sup>76</sup> Für verfolgte natürliche Personen wird die Unfreiwilligkeit des Verlusts im maßgeblichen Zeitraum vermutet. Für verfolgte Kunsthändler ist die Unfreiwilligkeit des Verlusts hingegen positiv festzustellen, hierzu genügt aber in Absenkung des Beweismaßes, dass sich diese Unfreiwilligkeit der Kommission als »hinreichend plausibel« (»sufficient plausible«) darstellt. Dies ist anhand eines in §3 des Anhangs des Gründungsdekrets 2021 niedergelegten, nicht abschließenden Katalogs von Indizien zu prüfen. Die niederländische Praxis hat damit als einzige ein spezielles Regelwerk für Verluste zulasten von Kunsthändlern geschaffen.<sup>77</sup> Die zugrunde liegende Teleologie liegt auf der Hand: Bei Verkauf eines Kunstwerkes durch einen Kunsthändler liegt es näher als bei nicht gewerbsmäßig tätigen Personen, dass dies ohne dem NS-Regime zurechenbarer Willensmängel, also »freiwillig«, geschah, da es Gegenstand des Geschäftsbetriebs eines Kunsthändlers ist, Kunstwerke zu verkaufen. Durch die Beweismaßabsenkung und den relativ breiten Katalog von Indizien für einen unfreiwilligen Verlust nähert sich der Bewertungsrahmen durchaus wieder an denjenigen für sonstige Personen an, die Entscheidung für einen unterschiedlichen Ausgangspunkt bleibt aber bemerkenswert. Für nichtverfolgte Personen verlässt sich der Bewertungsrahmen schlicht auf die allgemeine Zurechnungsformel, wonach die Unfreiwilligkeit des Verlusts »hinreichend plausibel« sein muss.

70 §2 des Anhangs zum Gründungsdekret 2021 – »Ownership requirement«.

71 Ebenso bereits der Titel des Gründungsdekrets 2001.

72 Hierzu oben Fn. 29.

73 §3 des Anhangs des Gründungsdekrets 2021 – »Involuntary expropriation requirement«.

74 §3 des Anhangs des Gründungsdekrets 2021, Kriterium 3.1.

75 §3 des Anhangs des Gründungsdekrets 2021, Kriterium 3.2.

76 §3 des Anhangs des Gründungsdekrets 2021, Kriterium 3.3.

77 Zu den Spezifika des niederländischen Kunstmarktes vor und nach der deutschen Besatzung ab 10. Mai 1940; Scheller, Die niederländische Restitutionskommission – Eine Vermessung der Spruchpraxis am Maßstab der Washingtoner Prinzipien, S.145 ff. sowie S.197 ff.

Liegt eine der beiden Voraussetzungen (Eigentümerstellung, Zurechnung) nicht vor, muss die Kommission den Antrag auf Restitution ablehnen.<sup>78</sup>

Zuvor war ab 2012 eine Interessenabwägung für staatliche Bestände (ohne NK-Sammlung) und ab 2015 auch für die Bestände der NK-Sammlung eingeführt worden.<sup>79</sup> Für diese Interessenabwägung wurden bestimmte Abwägungsbelange vorgeschlagen, etwa die Berücksichtigung der ideellen Bedeutung des Werkes für den Anspruchsteller bzw. die ursprünglichen Eigentümer oder aber auch das kuratorische Interesse des Halters am Werk. Ursprünglich war eine solche Interessenabwägung nur für bindende Entscheidungen zu nicht-staatlichen Beständen vorgesehen.<sup>80</sup> Die Erstreckung der Interessenabwägung auf allgemein-staatliche und sodann sogar auf die NK-Sammlung mit ihren Beständen der äußeren Restitution ist auf starke Kritik gestoßen und aufgrund der insoweit ebenfalls kritischen Evaluation durch die Kohnstamm-Kommission<sup>81</sup> im Gründungsdekret 2021 wieder zurückgenommen worden.<sup>82</sup> In diesem Zuge wurde die Interessenabwägung alten Zuschnitts schließlich auch für nicht-staatliche Bestände beseitigt. Letztlich verbleibt nach aktuellem Stand damit nur noch ein wesentlicher Unterschied in der Bewertung für Objekte aus staatlicher Sammlung einerseits, andererseits aus nicht-staatlicher Sammlung. Bei staatlichen Beständen (NK-Sammlung und allgemein-staatliche Sammlung) ist der Einwand des gutgläubigen Erwerbs von vornherein ausgeschlossen, bei nicht staatlichen Beständen führt der – hohen Hürden unterliegende<sup>83</sup> – Einwand des gutgläubigen Erwerbs zu »mediatory solutions« (»vermittelnden Lösungen«), insoweit bleibt es also bei einer gewissen Interessenabwägung. Deren Kriterien werden nun auch nicht mehr weiter exemplifiziert. Die niederländische Jurisdiktion ist damit die einzige, die ausdrücklich den Einwand des gutgläubigen Erwerbs in einem gewissen Maße berücksichtigt. Insgesamt ist damit für die Einordnung der normativen Praxis immer im Blick zu behalten, zu welchem Zeitpunkt und unter welchem Stand des Bewertungsrahmens die jeweilige Entscheidung ergangen ist.

78 § 2 des Anhangs des Gründungsdekrets 2021: »If that highly plausibility does not exist, the Restitutions Committee advises that the application for restitution be rejected«, sowie § 3 Nr. 2 des Anhangs des Gründungsdekrets 2021: »Having applied criteria 3.1–3.3, if involuntary expropriation is sufficiently plausible and the item is in the possession of the State, the Restitutions Committee recommends that it be restituted.«

79 Eingehend hierzu im Länderbericht zu Art. 6 RRR.

80 A.a.O.

81 Committee for the Evaluation of the Restitution Policy for Cultural Heritage Objects from the Second World War (nachfolgend: Kohnstamm Kommission), *Striving for Justice*, 07.12.2020 (nachfolgend: »Kohnstamm Bericht«), <https://www.raadvoorcultuur.nl/documenten/adviezen/2020/12/07/striving-for-justice> [20.04.2023].

82 Diese Kritik erscheint in Teilen unberechtigt, da keine Entscheidung nachgewiesen werden konnte, in der ein in seinen Voraussetzungen gesicherter Anspruch auf eine Restitution durch eine nachfolgende Interessenabwägung zu Fall gebracht worden wäre, *Scheller*, Die niederländische Restitutionskommission – Eine Vermessung der Spruchpraxis am Maßstab der Washingtoner Prinzipien, S. 268 ff.

83 Hierzu Art. 6 RRR, Länderbericht Niederlande, sowie eingehend *Scheller*, Die niederländische Restitutionskommission – Eine Vermessung der Spruchpraxis am Maßstab der Washingtoner Prinzipien, S. 240 ff.



## IV. Frankreich

- 51 Neben der Praxis der Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites pendant l'Occupation (»CIVS«)<sup>84</sup> wurde die gerichtliche Rechtsprechung nach der Verordnung der französischen Übergangsregierung Nr. 45-770 vom 21. April 1945<sup>85</sup> (»Verordnung 1945«), die Praxis der Restitution aus den Sonderrestbeständen der äußeren Restitution und die Praxis betreffend Kulturgüter im Eigentum des Zentralstaates und anderer Gebietskörperschaften (»collectivités territoriales«) berücksichtigt. Die Praxis öffentlicher Stellen in Frankreich zeigt also eine nicht geringe Parzellierung der Normenwendungsbereiche. Zugleich besteht ein Nebeneinander von Normen aus der Nachkriegszeit und solchen aus der jüngeren Rechtsentwicklung, denen teils divergierende gesetzgeberische Grundannahmen und Konzeptionen zugrunde liegen.
- 52 Zunächst ist die Verordnung 1945 zu nennen. Mit ihr regelte der Nachkriegsgesetzgeber die Restitution widerrechtlich entzogener (»spoliés«) und unter Zwang veräußerter (»biens vendus sous la contrainte«) Vermögensgegenstände an ihre früheren Eigentümer im Rahmen eines besonderen Gerichtsverfahrens. In zeitlich-räumlicher Hinsicht ist die Verordnung nur auf Verluste innerhalb Frankreichs während der Zeit der deutschen Besatzung (1940-1944) anwendbar. Die Verordnung stellt bis heute, im Gegensatz zu vergleichbaren Regelungen der europäischen Nachbarstaaten, geltendes Recht dar.
- 53 Als Produkt der jüngeren Rechtsentwicklung ist die CIVS zu begreifen. Der Anwendungsbereich ihres Gründungsdekrets wie auch jener der Verordnung 1945 beschränkte sich lange Zeit auf inländische Vermögensverluste während der deutschen Besatzung. Verluste im Deutschen Reich oder in anderen Gebieten des erweiterten NS-Herrschaftsbereichs oder gar außerhalb desselben wurden dagegen nicht erfasst. Im Zuge einer jüngsten Gesetzesreform wurde die Zuständigkeit der CIVS bei Verfahren betreffend Kulturgüter in öffentlichen und diesen gleichgestellten privaten Sammlungen auf verfolgungsbedingte Verluste außerhalb Frankreichs erweitert.<sup>86</sup>
- 54 Kulturgüter im Eigentum des Zentralstaates oder anderer Gebietskörperschaften unterliegen zudem einem speziellen Schutzregime, das eine Übertragung des Eigentums an diesen aus dem öffentlichen Vermögen in Privatvermögen ausschließt (»principe d'inaliénabilité du domaine public«). Lange Zeit fehlten Regelungen, die eine Übertragung des Eigentums an nachweislich verfolgungsbedingt entzogenen Kulturgütern allgemein in Abweichung von diesem Grundsatz

84 Eingerichtet durch Décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 instituant une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation, JORF v. 11.09.1999, S.13633 (»CIVS-Dekret«).

85 Ordonnance n° 45-770 du 21 avril 1945 portant deuxième application de l'ordonnance du 12 novembre 1943 sur la nullité des actes de spoliation accomplis par l'ennemi ou sous son contrôle et édictant la restitution aux victimes de ces actes de ceux de leurs biens qui ont fait l'objet d'actes de disposition, JORF v. 22.04.1945, S.2283.

86 Das Gründungsdekret der CIVS von 1999 wurde im Zuge dieser Reform durch das CIVS-Reformdekret 2024 abgelöst, das der Umsetzung der Gesetzesreform von 2023 (Restitutionsgesetz 2023) diente (s. Näheres in Art. 5 und 6, Länderberichte zu Frankreich). Die Reform trat am 1. Februar 2024 und damit nach dem für diese Publikation maßgeblichen Stichtag in Kraft, sodass im Folgenden auf eine detaillierte Darstellung verzichtet wird. Vgl. dazu eingehend v. Lintig, Ausgleichsleistungen für Kulturgüterverluste während der Zeit des Nationalsozialismus in Frankreich, S. 374 ff.

gestatteten. In der Vergangenheit erfolgten alternativ, bisher bei einem einzigen Anlass, Restitutionen auf Grundlage eines Einzelfallgesetzes des Parlaments, das eine punktuelle Ausnahme von diesem Verfügungsverbot zuließ.<sup>87</sup> Ende Juli 2023 beschloss das französische Parlament schließlich nach längeren Vorarbeiten eine allgemeine Gesetzesreform<sup>88</sup>, die Restitutionen von verfolgungsbedingt entzogenen Kulturgütern aus öffentlichen Sammlungen auf dem Verwaltungsweg ohne formelles Einzelfallgesetz, aber nach vorheriger Anrufung der CIVS (Art. L.115-3 Code du patrimoine n.F.), ermöglicht (Art. L.115-2 Code du patrimoine n.F.). Die geringe Zahl der Restitutionen aus diesen Beständen erlaubt es aktuell noch nicht, aus der Fallpraxis allgemeine Regeln für die Bewertung künftiger Restitutionsansprüche abzuleiten. Für künftige Entscheidungen in diesem Bereich dürfte aber die bisherige Praxis der CIVS maßgeblich sein.

Eine Sonderkategorie bilden die Restbestände der Kulturgüter (Kunstgegenstände<sup>89</sup> und Bücher), die nach dem Krieg an Frankreich im Rahmen der äußeren Restitutionen zurückgegeben, in der Folge aber nicht an ihre früheren Eigentümer restituiert wurden und sich seither in Verwahrung durch den Zentralstaat befinden. Dieser ist – anders als der Zentralstaat in den Niederlanden – nicht Eigentümer dieser Sonderrestbestände der äußeren Restitution, sondern verwahrt sie übergangsweise in Erwartung der Restitution an ihre wahren Eigentümer. Der Restitutionsanspruch knüpft somit direkt an die heutige Eigentumsposition an. Zur Bewertung der Ansprüche ist die Verordnung 1945, subsidiär das allgemeine Zivilrecht, maßgeblich.<sup>90</sup> Wiederholt erfolgten Restitutionen auch auf eine Empfehlung der CIVS hin. 55

Die Voraussetzungen eines Anspruchs auf Restitution oder eine vergleichbare Lösungsvariante fallen je nach normativem Bewertungsrahmen unterschiedlich aus, wobei gewisse Ähnlichkeiten zwischen den einzelnen Regelungsregimen erkennbar sind. Allgemein erfolgt eine Restitution von Kulturgütern aus öffentlichen Sammlungen oder den Sonderrestbeständen der äußeren Restitution, wenn das Kulturgut verfolgungsbedingt oder aus sonstigen Gründen widerrechtlich entzogen oder unter Zwang veräußert wurde. 56

Die CIVS ist befugt, Ausgleichsmaßnahmen (»mesures de réparation«) zu empfehlen, wenn das Kulturgut infolge antisemitischer Gesetze des deutschen Besatzers oder des französischen Staates entzogen wurde (Art. 1 Abs. 1 und 1-1 CIVS-Dekret). Weiterreichende Einschränkungen hinsichtlich der erforderlichen Art und Qualität dieses Zusammenhangs zwischen antisemitischen Gesetzen und dem entstandenen Verlust sind dem Dekret selbst nicht unmittelbar zu entnehmen. Die CIVS fordert in ihrer Praxis neben Kausalität einen hinreichend engen Zusammenhang zur staatlichen antisemitischen Verfolgungspolitik: Der Verlust muss sich vor- 57

87 Das französische Parlament verabschiedete Ende Februar 2022 ein Gesetz, das erstmalig die Aussonderung und Restitution von insgesamt fünfzehn Kunstwerken aus den Sammlungen des Zentralstaates und einer Gebietskörperschaft autorisierte. Vgl. Loi n° 2022-218 du 21 février 2022 relative à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites, JORF v. 22.02.2022, Text Nr. 4.

88 Restitutionsgesetz 2023.

89 Die Kunstgegenstände (darunter Kunstwerke, kunstwertige Objekte und Möbel) werden heute gemeinhin als Bestände der »MNR« (»Musées nationaux récupération«) beschrieben. Es handelt sich um eine vereinfachende, untechnische Sammelbezeichnung. Siehe eingehend Zivie, Rapport à la Ministre de la Culture, S. 16–19.

90 Zur dogmatischen Herleitung dieses Anspruchs, siehe Näheres bei v. Lintig, Ausgleichsleistungen für Kulturgüterverluste während der Zeit des Nationalsozialismus in Frankreich, S. 424–428.

rangig durch die antisemitisch motivierte Verfolgung des Eigentümers und nicht durch andere Gründe erklären lassen. Weder nach dem CIVS-Dekret noch nach der Praxis der CIVS besteht eine Vermutung der Verfolgungsbedingtheit für Verluste zwischen 1940 und 1944, vielmehr muss die Verfolgungsbedingtheit in jedem Einzelfall positiv nachgewiesen werden, wobei die Beweislast den Anspruchsteller trifft. Vereinzelt wurde ein Anspruch aber schon in alleiniger Ansehung des Verfolgtenstatus gewährt, wenn die konkreten Gründe für den Vermögensverlust auch nach Abschluss der Untersuchungen nicht erhellt werden konnten.<sup>91</sup>

- 58 Ähnlich, aber weiter gefasst ist der Restitutionstatbestand der Verordnung 1945. Die Verordnung gewährt einen Anspruch auf Restitution widerrechtlich entzogener oder unter Zwang veräußerter Vermögenswerte, von denen die verfolgungsbedingten Vermögensverluste nur eine Unterkategorie bilden.<sup>92</sup> Die Verordnung unterscheidet dabei zwischen Verlusten durch hoheitliches Handeln (»spoliations« nach Titel 1) und Vermögensverlusten mit Zustimmung des Eigentümers (»actes accomplis avec le consentement de l'intéressé« nach Titel 2). Im ersten Fall muss der Vermögensverlust infolge einer »Ausnahmemaßnahme« (»mesure exorbitante du droit commun«) eingetreten sein, der einer staatlichen Stelle zurechenbar ist. Im Fall einer rechtsgeschäftlichen Verfügung gilt zugunsten von Personen, deren Situation vor oder nach der Vornahme des Rechtsgeschäftes durch Ausnahmegesetze geregelt wurde<sup>93</sup>, eine widerlegliche Vermutung, dass dieses unter Zwang im Sinne des Code civil vorgenommen wurde und mithin nach allgemeinem Zivilrecht nichtig ist. Die Vermutung kann durch den Nachweis widerlegt werden, dass der Eigentümer einen gerechten Preis (»prix juste«) für den Gegenstand erhalten hat (Art. 11 Abs. 2 der Verordnung). Obwohl der Normtext die Möglichkeiten einer Widerlegung ausdrücklich auf einen Gegenbeweis beschränkt, konnte die Vermutung nach der historischen Rechtsprechung auch auf andere Weise widerlegt werden, nämlich durch den Nachweis, dass die Veräußerung sich vorrangig durch verfolgungsunabhängige Motive erklärte. Für die Sonderrestbestände der äußeren Restitution gelten die Vorgaben der Verordnung 1945 entsprechend, im Übrigen jene des allgemeinen Zivilrechts. Seit einer Reform von 2018<sup>94</sup> besteht in diesem Bereich eine ergänzende Kompetenz des Premierministers nach vorheriger Empfehlung durch die CIVS zur Bescheidung von Restitutionsanträgen.
- 59 Im Unterschied zu Deutschland gilt in Frankreich kein Subsidiaritätsprinzip. Es muss demnach im Vorfeld der Anrufung der CIVS oder eines Gerichts kein Versuch erfolgen, im Wege der bilateralen Verhandlung eine gerechte und faire Lösung zu erreichen. Vor der CIVS besteht

91 Die Tatsache der Verfolgung wird in derartigen Fällen, die sich einem Beweisausfall (*non liquet*) annähern, als ein gewichtiges Indiz für die Verfolgungsbedingtheit gewertet. Beweisrechtlich ließe sich dieses Vorgehen als ein Prima-facie-Beweis (»présomption de fait«) einordnen: Die Tatsache der Verfolgung lässt mit gewisser Wahrscheinlichkeit den Schluss zu, dass die geschädigte Person im Laufe der Besatzungszeit Verfolgungsmaßnahmen ausgesetzt war, sodass typischerweise auch der konkrete Verlust mit entsprechender Wahrscheinlichkeit als Folge dieser Verfolgung gewertet werden kann. Vgl. eingehend v. Lintig, Ausgleichsleistungen für Kulturgüterverluste während der Zeit des Nationalsozialismus in Frankreich, S. 318 ff.

92 Daneben wurden nach der historischen Rechtsprechung auch völkerrechtswidrige Vermögensentziehungen erfasst. Siehe Näheres hierzu bei v. Lintig, a. a. O., S. 72.

93 »Personnes physiques ou morales dont la situation a été réglée avant ou après la date de ces actes, par les textes visés à l'article 1<sup>er</sup> de la présente ordonnance ou par des dispositions prises à leur encontre par l'ennemi.«

94 Décret n° 2018-829 du 1<sup>er</sup> octobre 2018 modifiant le décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 instituant une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation, JORF v. 02.10.2018, Text Nr. 1.

zudem die Besonderheit, dass der Sachverhalt von Amts wegen durch die Kommission selbst (bei Kulturgütern in Zusammenarbeit mit der 2019 eingerichteten Mission de recherche et de restitution beim Kulturministerium) ermittelt wird. Auf Basis dieser Untersuchungen versucht die CIVS, vorrangig eine einvernehmliche Einigung zwischen den Parteien herbeizuführen, und spricht im Übrigen eine Empfehlung zur Streitbeilegung aus.

Die Rechtsfolge besteht bei Bejahung des Anspruchs nach sämtlichen Bewertungsrahmen formal vorrangig in der Restitution des verlorenen Kulturgutes an die Geschädigten oder deren Rechtsnachfolger. Die CIVS kann nach Art. 1 Abs. 2 und Art. 1-1 CIVS-Dekret auch weitere geeignete (»appropriées«) Ausgleichsmaßnahmen, insbesondere Entschädigungen (»indemnisation«), empfehlen. Nach der bisherigen Praxis stellt die Entschädigung – insbesondere bei Nichtauffindbarkeit des Kulturguts – aber bis heute entgegen dem Normwortlaut und der gesetzgeberischen Intention die faktisch vorherrschende Ausgleichsmaßnahme dar.<sup>95</sup> Bei Kulturgütern aus den Sonderrestbeständen der äußeren Restitution bildet die Restitution des Kulturgutes oder deren Ablehnung die einzig mögliche Rechtsfolge. Bei Kulturgütern aus öffentlichen Sammlungen sieht Art. L.115-1 Abs. 4 S. 1 Code du patrimoine n.F. nunmehr aber vor, dass die Streitparteien sich einvernehmlich auch auf eine abweichende Lösung verständigen können. 60

Ein wesentliches Forschungshindernis besteht darin, dass die Empfehlungen der CIVS unter Verweis auf Vertraulichkeit und Datenschutzinteressen nicht veröffentlicht werden. Gleichwohl besteht im Unterschied zu den übrigen europäischen Jurisdiktionen eine weitgehende Justiziabilität der Empfehlungen der CIVS und darauf aufbauender Entscheidungen. Durch die nachgelagerte gerichtliche Kontrolle werden die betreffenden Stellen zur nachhaltigen Begründung ihrer Entscheidungen angehalten. Anders liegen die Dinge hingegen bei Verlustkonstellationen, die außerhalb des Geltungsbereichs gesetzlicher Regelungen liegen (Verluste außerhalb Frankreichs und Verluste im Zeitraum vor Beginn der NS-Herrschaft in Frankreich). Ähnlich wie in der deutschen Praxis bilden die Entscheidungen hier meist das Ergebnis langwieriger interner Verwaltungsprozesse und Verhandlungen mit den Anspruchstellern. Die solche Restitutions begleitenden öffentlichen Stellungnahmen oder Pressemitteilungen geben den Entziehungskontext meist nur andeutungsweise wieder und präsentieren die gewählte Lösung zumeist als einzig denkbare Entscheidung, was zulasten der argumentativen Überzeugungskraft geht. In diesem Bereich sind daher bisher keine ablehnenden Entscheidungen festzustellen. 61

Die Forschungsarbeit im Rahmen dieses Projekts greift zur Informationsbeschaffung auf verschiedene Primär- und Sekundärquellen zurück. Es konnten Daten aus knapp 60 Verfahrensakten bei der CIVS ausgewertet werden. Die Datenerhebung vollzog sich nach vorheriger Zustimmung der Anspruchsteller durch Akteneinsicht bei der CIVS in Paris und im Übrigen über einschlägige Primär- und Sekundärquellen (insbesondere Gerichtsentscheidungen,<sup>96</sup> Tätigkeitsberichte der CIVS, Newsletter des Netzwerks der europäischen Restitutionskommissionen, etc.). Im Übrigen wurden Informationen aus einschlägigen juristischen Fachdatenbanken oder, speziell für die Sonderrestbestände der äußeren Restitution, aus der Datenbank 62

95 Siehe zu den Gründen Näheres bei v. Lintig, *Ausgleichsleistungen für Kulturgüterverluste während der Zeit des Nationalsozialismus in Frankreich*, S. 343, 373.

96 Ergänzend wurden 52 Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zum CIVS-Dekret aus Fachdatenbanken erhoben.

Rose Valland (MNR-Jeu de Paume)<sup>97</sup> des Kulturministeriums und den Berichten der Arbeitsgruppe des Kulturministeriums zu den MNR-Beständen (Groupe de travail sur les provenances d'œuvres récupérées après la seconde guerre mondiale) von 2014 und 2017 gewonnen.<sup>98</sup>

## V. Vereinigtes Königreich

- 63 Das Vereinigte Königreich hat die Vorgabe in Art. 11 der Washingtoner Prinzipien mit Einrichtung des Spoliation Advisory Panel (»SAP«) im Jahr 2000 umgesetzt. Das Panel dient als zentrale Anlaufstelle für Ansprüche von Personen, darunter die Geschädigten oder deren Rechtsnachfolger, die im Zeitraum zwischen 1933 und 1945 ihren Besitz<sup>99</sup> an einem Kulturgut verloren haben, wenn sich dieses Kulturgut heute im Besitz einer öffentlichen Sammlung befindet.<sup>100</sup> Als »non-departmental public body« unter dem Department for Digital, Culture, Media and Sport (»DCMS«) eingerichtet, operiert das Panel weitgehend unabhängig (»at arm's length«) von dem zuständigen »Secretary of State«, wird von dem Ministerium aber mit Ressourcen ausgestattet. Es soll Anspruchsteller und -gegner dazu beraten, ob eine und bejahendenfalls welche Abhilfe (»remedy«) als Reaktion auf einen Restitutionsanspruch sachdienlich erscheint und eine entsprechende Empfehlung an die Beteiligten aussprechen. Die Anspruchsbewertung erfolgt dabei auf Grundlage der aktuellen Terms of Reference (»Terms of Reference 2016« – »ToR 2016«), daneben sind in den Rules of Procedure (»RoP«) Vorgaben zur Durchführung des Verfahrens enthalten. Da Ansprüche in Bezug auf Kulturgutverluste, die während der Zeit der NS-Herrschaft eingetreten sind, im Vereinigten Königreich in der Regel zentral über das SAP geltend gemacht werden, bilden die derzeit 22 Empfehlungen des SAP und die diesen zugrunde liegenden Referenzdokumente (die ToR und RoP) den vorliegenden Untersuchungsgegenstand.
- 64 Angelehnt an die materiellen Vorgaben der Washingtoner Prinzipien besteht der Hauptzweck des SAP darin, eine Lösung zu finden, die sowohl für die Anspruchsteller als auch für die aktuellen Halter des Kulturgutes »fair und gerecht« ist.<sup>101</sup> Hierfür sieht § 15 ToR 2016 einen Katalog an Faktoren vor, die in die Anspruchsbewertung einzustellen sind und die rechtliche wie nicht-rechtliche oder moralisch-ethische Erwägungen enthalten.<sup>102</sup> Unter Erstere fallen vor allem die Feststellung des ursprünglichen und aktuellen Eigentums an dem beanspruchten Objekt (»legal issues relating to title to the object«)<sup>103</sup> sowie des konkreten Verlustumstandes

97 <https://www.culture.gouv.fr/Nous-connaître/Organisation-du-ministère/Le-sécretariat-général/Mission-de-recherche-et-de-restitution-des-biens-culturels-spoliés-entre-1933-et-1945/La-base-de-données-Rose-Valland-MNR> [04.10.2022].

98 *Groupe de travail sur les provenances d'œuvres récupérées après la seconde guerre mondiale*, Bericht 2014; *ders.*, Bericht 2017.

99 Das englische Recht knüpft für Herausgabeansprüche an die Besitzverhältnisse an und konstituiert sich damit fundamental unterschiedlich zu kontinentaleuropäischen Rechtsordnungen. Dies wirkt sich selbstverständlich auch auf die Konzeption der Restitution nationalsozialistischer Raubkunst aus. Einzelheiten hierzu im Länderbericht zu Art. 4 RRR und eingehend bei *Dorn*, Fair and Just – Der Umgang mit »Nazi-looted art« im Vereinigten Königreich, Kap. 3, § 1 A.

100 § 1 ToR 2016. Eine Anspruchsbewertung steht auch für Kunst- und Kulturgüter in privaten Sammlungen offen, dies allerdings nur bei beidseitiger Zustimmung der Parteien zur Durchführung des Verfahrens, § 6 S.2 ToR 2016.

101 § 14 ToR 2016: »[...] [t]he Panel's paramount purpose shall be to achieve a solution which is fair and just both to the claimant and to the institution.«

102 § 9 ToR 2016: »The Panel will [...] take into account non-legal obligations, such as the moral strength of the claimant's case (paragraph 15(e)).«

103 §§ 8, 15 lit. d und f ToR 2016.

(»circumstances in which the claimant was deprived of the object«), wobei sowohl Verluste durch direkte Zugriffe staatlicher Stellen oder Privater auf Vermögenswerte als auch solche infolge rechtsgeschäftlichen Handelns des Geschädigten als relevante Verluste (»spoliation«) erfasst sind.<sup>104</sup> Bei Prüfung der rechtlichen Erwägungen legt das SAP das geltende englische Recht zugrunde, darunter auch das im englischen Zivilprozess anwendbare Beweismaß der »balance of probabilities«, eine auf Wahrscheinlichkeiten beruhende, wertende Betrachtung der vorgetragenen Sachverhalte beider Parteien. Die Praxis des SAP ist damit insgesamt stark an den in England geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen ausgerichtet; ein Blick auf das englische Recht ist daher vielerorts geboten. Ein Gang vor die englischen Zivilgerichte würde aber, wie in anderen Jurisdiktionen, in den weit überwiegenden Fällen an der zwischenzeitlich eingetretenen Verjährung von Schadensersatz- bzw. Herausgabeansprüchen scheitern.<sup>105</sup>

Die ToR 2016 erweitern den Prüfungsmaßstab des SAP zudem um moralische Erwägungen. Das Panel ist nach § 15 lit. e ToR 2016 dazu aufgefordert, die »moral strength of the claimant's case« zu beurteilen, ein Begriff, der auslegungsbedürftig bleibt und erst anhand einer Analyse der Spruchpraxis des Panels konturiert und handhabbar gemacht werden kann. Der Beurteilung der moralischen Stärke liegt dabei ein komplexes, da insgesamt dynamisches System verschiedener normativer Erwägungen zugrunde, das sich als Skala konstruieren lässt.<sup>106</sup> Alle vom SAP als entscheidungserheblich befundenen Erwägungen<sup>107</sup> nehmen parametrisierend Einfluss auf die Verortung eines konkreten Anspruchs auf dieser Skala, die so das gesamte Spektrum von sehr schwachen bis sehr starken moralischen Ansprüchen nuanciert abzubilden vermag.

Ausgangspunkt einer jeden Prüfung der moralischen Stärke durch das Panel (somit auch als »Primärfaktor« zu begreifen) ist der bereits im Rahmen der rechtlichen Erwägungen festgestellte Umstand des Kulturgutverlustes und der in diesem zum Ausdruck kommende Unrechtsgehalt. Das Unrecht liegt in dem Ausmaß an Unfreiwilligkeit im Zeitpunkt des Verlustes begründet, das sich auf Handlungen des NS-Regimes, insbesondere also auf gegen den Geschädigten gerichtete Verfolgungsmaßnahmen, zurückführen lässt.<sup>108</sup> Je enger der Verlust auf diese Weise mit der NS-Herrschaft in Verbindung gebracht werden kann, desto höher ist der Unrechts-

104 § 15 lit. c ToR 2016.

105 Nach Maßgabe des im Kontext der hier relevanten Kulturgutverluste regelmäßig anwendbaren § 3 Limitation Act 1939 beträgt die Verjährung für Ansprüche aus einem »tort of conversion« sechs Jahre ab dem Zeitpunkt der schädigenden Handlung.

106 Die Skalierung der »moral strength« führt die Konzeption des Panels fort, das eine solche Skala für die Abbildung unterschiedlich enger bzw. weiter Zurechnungszusammenhänge von »forced sales« eingeführt hatte, siehe hierzu [722] Vierzehn Uhren, Diverse Künstler; British Museum (Trustees of the British Museum); Spoliation Advisory Panel; Ida Netter (ehem. Koch); HC 1839; 7. März 2012, Rz. 25: »While the sale is found to constitute a forced sale, it is at the lower end of the scale of gravity of such sales«. Ein solches »continuum of moral severity« lässt sich nicht nur auf die Beurteilung direkter Entziehungsvorgänge übertragen, sondern auch auf die Bewertung der »moral strength« insgesamt.

107 Dabei positioniert sich das Panel nur in manchen Fällen ausdrücklich bejahend oder negierend zu der Entscheidungserheblichkeit eines bestimmten Belanges. Allerdings stellt das Panel bestimmte Erwägungen wiederkehrend und in ihrer Auswirkung auf den Anspruch insgesamt auffallend konsequent in die Bewertung ein.

108 Die Ermittlung der Zurechnung bildet demnach den Kern der Anspruchsbewertung vor dem SAP, wird zugleich aber schon im Rahmen der rechtlichen Erwägungen, namentlich der Feststellung des Verlustumstandes, erfolgen. Zur Bewertung der »moral strength« wird diese Feststellung dann normativ eingekleidet und legt als »Primärfaktor« die moralische Stärke des Anspruchs skalierend fest.

gehalt.<sup>109</sup> Hiervon ausgehend, bewegt das Vor- oder Nichtvorliegen weiterer entscheidungserheblicher Belange (in der zugrunde gelegten Lesart »Sekundär- und Tertiärfaktoren«) die »moral strength« auf der Skala nach oben oder unten. In diesen Erwägungen werden erneut rechtliche Aspekte, insbesondere der Grundsatz der Vermeidung einer ungerechtfertigten Bereicherung (»unjust enrichment«), relevant.<sup>110</sup>

67 Während die Ermittlung der »moral strength« des Anspruchs der Berechtigten stets zu erfolgen hat, steht es nach § 16 ToR 2016 im Ermessen des Panels, im Einzelfall zu untersuchen, ob die Anspruchsgegner ihrer »moral obligation« in hinreichendem Maße nachgekommen sind.<sup>111</sup> Der aus dem englischen Gemeinnützigkeitsrecht entlehnte Begriff erfasst in der Spruchpraxis des SAP jene Sorgfaltsanforderungen, die eine Kultureinrichtung im Umgang mit einem Kulturgut bei und ab dessen Aufnahme in die museale Sammlung zu erfüllen hat. Entscheidet sich ein Museum, ein Objekt trotz dessen lückenhafter Provenienz zwischen 1933 und 1945 in die eigene Sammlung aufzunehmen oder dieses bei Verdachtsmomenten ohne weitergehende Provenienzforschungen dort zu halten, kann der Einrichtung ein Sorgfaltsverstoß vorgeworfen werden. Dieser kann dazu führen, dass ein Verbleib des in Rede stehenden Kulturgutes in der Sammlung nicht länger hinnehmbar wäre (»moral shame of continued retention«)<sup>112</sup> und auf eine Rückgabe des Objekts hinzuwirken ist oder aber die Kultureinrichtung eine finanzielle Entschädigung der Anspruchsteller zu leisten hat, die andernfalls von der Regierung des Vereinigten Königreichs verantwortet würde. In beiden Fällen erfolgt also eine Pönalisierung des sorgfaltswidrigen Verhaltens der Kultureinrichtung.

68 Die im Falle der Begründetheit des Anspruchs verfügbaren Abhilfemaßnahmen sind in § 17 ToR 2016 ausgewiesen und können in der Rückgabe des Objekts, der Zahlung einer Entschädigung oder einer Ex-Gratia-Zahlung<sup>113</sup> sowie dem Ausstellen eines Provenienzhinweises neben dem Objekt bestehen. Die Wahl der Abhilfe soll dabei die moralische Stärke des Anspruchs der Berechtigten widerspiegeln (Proportionalitätsprinzip), hat sich zugleich aber den rechtlichen Rahmenbedingungen im Umgang mit Kunst- und Kulturgütern zu unterwerfen.<sup>114</sup> Eine Vielzahl

109 An diesem Punkt divergiert der Begründungsaufwand des Panels je nach Verlusttyp erheblich: Bei staatlichem Zugriff kann ohne Weiteres von einem engen Zurechnungszusammenhang ausgegangen werden, während der bei rechtsgeschäftlichem Handeln des Geschädigten entstehende Raum für eigenverantwortliches, mitunter auch freiwilliges Handeln, eine nuancierte Ermittlung der konkreten Motivlage erforderlich macht. Die zur Veräußerung führenden Hintergründe sind anhand einer Gesamtbetrachtung der Verkaufssituation zu ermitteln, wobei sich wiederkehrende Aspekte typisierend als Indizien konstruieren lassen, die für oder gegen die Freiwilligkeit des Veräußerers sprechen.

110 So prüft das Panel, ob die geschädigte Person oder deren Rechtsnachfolger durch Erhalt eines angemessenen Kaufpreises wenigstens in der Nachkriegszeit für den Kulturgutverlust entschädigt wurden.

111 In der vorangehenden Fassung der ToR 2010 war die Prüfung der »moral obligation« noch in dem ständigen Prüfungsprogramm des § 15 verortet, wurde also in jedem Fall untersucht. Die Auslagerung dieser Erwägung in den aktuellen § 16 ToR 2016 und die Statuierung eines Vorbehalts, nach dem das Panel die Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch das Museum nur dann prüft, wenn es dies für das Finden einer fairen und gerechten Lösung für notwendig erachtet, erfolgte in Umsetzung einer Empfehlung von Sir Paul Jenkins. Da bislang noch keine Ansprüche unter den ToR 2016 bewertet wurden, kann über die Frage, wann das SAP von seinem Ermessen Gebrauch machen wird, nur spekuliert werden. Hierzu eingehend *Dorn, Fair and Just – Der Umgang mit »Nazi-looted art« im Vereinigten Königreich*, Kap. 4, § 3 C. II. 2.

112 *Palmer, Museums and the Holocaust I*, S. 25.

113 Hierbei handelt es sich um eine Entschädigungszahlung ohne Anerkennung einer für die leistende Stelle bestehenden Rechtspflicht, der ein ausdifferenziertes System der Schadensberechnung zugrunde liegt.

114 Zum Ausdruck kommt dies in §§ 15 lit. g und h ToR 2016, wonach das Panel »any relevant statutory provisions, including stipulations as to the institution's objectives, and any restrictions on its power of disposal« sowie »the terms of any trust instru-



an Kulturgütern, die sich in öffentlichen Museen innerhalb des Vereinigten Königreichs befinden, stehen im Eigentum von »charitable trusts«. Als solches sind die Objekte zugunsten der Öffentlichkeit als die von dem »trust«-Verhältnis Begünstigte zu verwalten und zu erhalten. Einem damit einhergehenden Halteinteresse der Kultureinrichtung Rechnung tragend, gelten für bestimmte Sammlungen gesetzliche Verfügungsbeschränkungen, die auch eine Aussonderung von Kunst- und Kulturgütern, die während der Zeit der NS-Herrschaft entzogen wurden, lange Zeit verunmöglichten.<sup>115</sup> Mit Erlass des Holocaust (Return of Cultural Objects) Act im Jahr 2009 (»Return Act«) begegnete die Regierung des Vereinigten Königreichs diesen rechtlichen Restitutionshindernissen. Die Sammlungseigentümer sind nunmehr unter bestimmten Voraussetzungen zu einer Aussonderung solcher Kulturgüter ermächtigt. Damit hat das Vereinigte Königreich der politischen Selbstverpflichtung zur Rückgabe von nachweislich während der Zeit der NS-Herrschaft entzogenen Kunst- und Kulturgütern auch auf legislativer Ebene Rechnung getragen.

Insgesamt steht dem vergleichsweise weiten Zuständigkeitsbereich des SAP eine überschaubare Anzahl an Verfahren gegenüber. Das System der Anspruchsbewertung ist gleichwohl ausgesprochen ausdifferenziert und in sich auffallend kohärent. Die in die Bewertung eingestellten Erwägungen werden ausführlich begründet und setzen sich so zu einer vorhersehbaren und nachvollziehbaren Empfehlungspraxis zusammen. Rechtskulturell an dem Fallrecht des »Common Law« ausgerichtet, entsteht auf diese Weise ein eigenständiges Regelwerk (»body of law«), das mit den ins Zentrum der Anspruchsbewertung gestellten moralischen Erwägungen auf solche Ansprüche reagieren soll, für die nach geltendem Recht keine Abhilfe mehr zur Verfügung stünde.<sup>116</sup>

## VI. Schweiz

Die Schweiz hat im Gegensatz zu den anderen hier betrachteten Jurisdiktionen bisher weder eine national einheitliche Kommission eingesetzt noch einschlägige Gesetzgebung erlassen oder andere Instrumente zur Umsetzung der Washingtoner Prinzipien geschaffen.<sup>117</sup> Im Jahr

ment regulating the powers and duties of the trustees of the institution, and give appropriate weight to their fiduciary duties« zu berücksichtigen hat.

115 In diesen Fällen erfolgte zumeist alternativ eine Ex-Gratia-Zahlung an die Berechtigten.

116 Siehe die Beschreibung von *Jenkins*, Independent Review of the Spoliation Advisory Panel, Rz. 2.3, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/415966/SAP\\_-\\_Final\\_Report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/415966/SAP_-_Final_Report.pdf) [30.05.2023]: »[...] it is important to recognise that the law is generally of little assistance to those who seek to make claims in respect of spoliated property. The Panel is not an attempt to resurrect the law and the full, unbending panoply of legal process; nor should it be seen as such. Rather it is a unique and imaginative response to uniquely dreadful events. It is important to recognise that its remit and its procedures reflect wise pragmatism and carefully measured compromises rather than an attempt to return the law and legal process to centre stage«.

117 Allerdings beantragte im Dezember 2021 der Nationalrat Jon Pult die Einrichtung einer »Unabhängige[n] Kommission für NS-verfolgungsbedingt entzogene Kulturgüter«, Motion 21.4403 von Jon Pult im Nationalrat v. 09.12.2021, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20214403> [18.05.2023]. Dieser Antrag stieß in National- und Ständerat auf Zustimmung, Nationalrat, Motion 21.4403 - Stellungnahme des Bundesrates vom 16.02.2022, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20214403> [18.05.2023]; Ständerat, Sitzung v. 26.09.2022, Motion 21.4403, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=58399> [11.09.2023]. Mit der Einsetzung dieser Kommission kann also in Zukunft gerechnet



1999 wurde die »Anlaufstelle Raubkunst« eingerichtet, zu deren Aufgaben die Beantwortung von Anfragen gehört, die den Kompetenzbereich des Bundes betreffen – also die drei Sammlungen, die im Eigentum des Bundes stehen.<sup>118</sup> Für Anfragen hinsichtlich der nicht im Eigentum des Bundes stehenden Sammlungen ist die Anlaufstelle hingegen nicht zuständig. Sie nimmt jedoch nach eigener Darstellung dessen ungeachtet auch solche Anfragen entgegen und leitet sie dann an die zuständigen Stellen weiter. Die Anlaufstelle versteht sich dabei allerdings nur als »Kompetenzzentrum«, ist in ihrer Funktionsweise also vergleichbar mit dem in Deutschland im Jahr 2020 eingerichteten »Helpdesk für Anfragen zu NS-Raubkunst« des Deutschen Zentrum Kulturgutverluste (DZK). Die Anlaufstelle erarbeitet damit keine eigenen Empfehlungen zu konkreten Fällen.

- 71 Das Bundesamt für Kultur (BAK) hat mit dem »Glossar Raubkunst« für ausgewählte Schlüsselbegriffe Definitionen vorgegeben, welche ein grobes Konzept einer Restitutionspraxis erahnen lassen. Die Vorgaben des BAK sind jedoch nicht landesweit verbindlich, da sie nur einen Leitfaden darstellen. Aus diesem Leitfaden in Verbindung mit der Analyse der Entscheidungspraxis wurde hier der Versuch unternommen, eine Art System abzuleiten bzw. zu extrapolieren. Dafür wurden insgesamt 27 Fälle anhand von Primär- und Sekundärquellen gesichtet und auf darin aufscheinende, verallgemeinerbare Entscheidungsregeln hin untersucht. Für die schweizerische Entscheidungspraxis fällt jedoch insgesamt ein beklagenswerter Mangel an Transparenz auf: Entscheidungen werden oftmals nur in knappen Medienmitteilungen veröffentlicht, die nur schwerlich Rückschlüsse auf die Entscheidungsgründe zulassen. Nicht bekannt ist, wie groß die Anzahl der unveröffentlichten Entscheide in der Schweiz ist.
- 72 Aufgrund der bisher ausgebliebenen Umsetzung der Washingtoner Prinzipien in nationales Recht ist bereits die Bindung der diversen kulturguthaltenden Institutionen an die Washingtoner Prinzipien problematisch. Während die Eidgenossenschaft die Washingtoner Prinzipien als Leitlinien für den Umgang mit NS-Raubkunst versteht und sich zu ihrer Anerkennung verpflichtet hat, gilt dies nicht direkt für die kantonalen Institutionen, die Institutionen der Gemeinden und die Vielzahl an Institutionen in privater Hand. Eine mit der deutschen »Gemeinsamen Erklärung« vergleichbare Erklärung existiert in der Schweiz nicht. Für die kantonalen Institutionen und die Institutionen der Gemeinden kann aber eine Bindung an die Washingtoner Prinzipien über individuelle Selbstverpflichtungen angenommen werden. Für private Sammlungen besteht grundsätzlich keine Bindung, auch hier sind jedoch vereinzelt Institutionen hervorgetreten, die eine freiwillige Selbstbindung an die Washingtoner Prinzipien erklärt haben.
- 73 Im Zentrum der unverbindlichen Vorgaben des BAK stehen die Begriffe »Konfiskation« und »konfiskatorische Wirkung«. Der Begriff der Konfiskation ist dabei unmittelbar übernommen aus dem Text der Washingtoner Prinzipien und wird als eine »Wegnahme von Gütern oder Vermögensteilen ohne Entschädigung; in der Regel durch staatliche Instanzen« definiert. Erfasst sind davon also (der NS-Herrschaft zurechenbare) staatliche Zugriffe. Durch die Auswei-

werden, zumal der Schweizerische Bundesrat jüngst tatsächlich die »Verordnung über die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe« (VUKBK) mit Datum vom 22. November 2023 beschlossen hat.

118 Die Kunstsammlung des Bundes, das Schweizerische Nationalmuseum und die Schweizerische Nationalbibliothek.

tung auf »Handwechsel« mit »konfiskatorischer Wirkung« sollen nun nicht nur solche Zugriffe, sondern auch Besitzwechsel durch eigenes Handeln der betroffenen Personen erfasst sein. Welche Kriterien genau für die »konfiskatorische Wirkung« erforderlich sind, führt das BAK hingegen nicht aus, der Begriff bleibt unbestimmt. Aus der Auslegung des Begriffes in der Fallpraxis lässt sich entnehmen, dass der Handwechsel jedenfalls unfreiwillig erfolgen und diese Unfreiwilligkeit auf Verfolgungsmaßnahmen des NS-Regimes zurückführbar sein muss. Daneben stellen die Angemessenheit des Kaufpreises sowie der tatsächliche Zufluss des Kaufpreises typischerweise relevante Kriterien für die entscheidenden Stellen dar. Die konkrete Handhabung dieser Kriterien ist dabei jedoch in der Praxis uneinheitlich.<sup>119</sup>

Eine besondere Rolle für die schweizerische Praxis spielt der Begriff des »Fluchtgutes«. Er wurde erstmals in einer Veröffentlichung im Auftrag der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (UEK) eingeführt und dort als »Kulturgüter, die von den (jüdischen) Eigentümern selbst in oder über die Schweiz ins Exil verbracht wurden«, definiert.<sup>120</sup> Der praktische Umgang mit Fluchtgut blieb in der Folge jedoch unklar und wird zunehmend intensiv diskutiert. Während einige entscheidende Stellen die Restitution in diesen Fällen kategorisch ablehnen, wird von anderen Institutionen zunehmend der Versuch unternommen, auch in diesen Fällen eine »gerechte und faire Lösung« zu finden.<sup>121</sup> Die gegenwärtige schweizerische Praxis erscheint insgesamt in weiten Teilen konturlos und aufgrund der fehlenden Transparenz nur begrenzt systematisierbar. Allerdings sind positive Entwicklungen zu beobachten.<sup>122</sup>

119 Für eine umfassende Auswertung und Analyse der Praxis hinsichtlich der Auslegung dieses Begriffes, siehe eingehend *Lehmann*, Die schweizerische Restitutionspraxis im Lichte der Washingtoner Prinzipien, S. 106 ff.

120 *Francini/Heuss/Kreis*, Fluchtgut – Raubgut, S. 25.

121 So nach eigener Ankündigung beispielsweise das Kunsthaus Zürich, vgl. *Demeester/Büttner/Sieber*, Strategiepapier für die Provenienzforschung, S. 4.

122 Maßstabsetzend sowohl in der theoretischen Herleitung als auch in der konkreten Begründungstiefe und Begründungsqualität ist die Entscheidung der Kunstkommission in Sachen Curt Glaser v. 21.11.2018, [https://kunstmuseumbasel.ch/de/file/3107/c3dc0c4a/2020+Glaser+Entscheid\\_unterzeichnetes+Gesamtdokument+%287107321%29.pdf](https://kunstmuseumbasel.ch/de/file/3107/c3dc0c4a/2020+Glaser+Entscheid_unterzeichnetes+Gesamtdokument+%287107321%29.pdf) [18.05.2023].