

# Artikel 4 RRR – Anspruchsgegner

## Artikel 4 RRR – Anspruchsgegner

- (1) Anspruchsgegner ist der aktuelle Eigentümer des Gegenstands, sofern er sich durch seine Erklärung an die Washingtoner Prinzipien bzw. eine ihrer nationalen Umsetzungen gebunden hat.
- (2) Gleichgestellt ist ein Besitzer, sofern der Anspruchsteller Eigentümer ist. Gleichgestellt ist ferner eine Stelle, die Gegenstände aus der äußeren Restitution für Anspruchsteller hält (»Treuhänder« bzw. »trustee«).

## A. Kommentar

Die im Diskurs zum Fragenkreis des Anspruchsgegners verwendeten Begrifflichkeiten sind vielfältig und schwankend, zuweilen dabei unreflektiert oder widersprüchlich eingesetzt. Deswegen werden im Folgenden zunächst Begriffsbestimmungen vorgenommen (»Anspruchsgegner«, »aktueller Eigentümer«, »Besitzer«, »Treuhänder«, »Halter«, »Träger«, »Antragsgegner«).

Im Kern geht es Art. 4 RRR um die weitere Konstituierung des zwischen den Parteien zugrunde liegenden Gerechtigkeitsverhältnisses,<sup>1</sup> und zwar hier nun durch die Bestimmung des richtigen Anspruchsgegners, nachdem Art. 2 und 3 RRR die Bestimmung des richtigen Anspruchstellers zum Gegenstand hatten. Auf der Seite des Anspruchsgegners beruht diese Bestimmung grundsätzlich auf zwei Voraussetzungen: Der Anspruchsgegner muss aktuell Eigentümer sein, und er muss sich durch Erklärung an die Washingtoner Prinzipien<sup>2</sup> oder (ggf. zusätzlich) an eine ihrer nationalen Umsetzungen<sup>3</sup> gebunden haben (Art. 4 Abs. 1 RRR). Solchen Anspruchsgegner sind bestimmte Nichteigentümer gleichzustellen (Art. 4 Abs. 2 RRR).

<sup>1</sup> *Von der Pfordten*, Rechtsethik, S.216 ff. Siehe dazu außerdem bereits in der Einleitung sowie Art. 3 RRR Rn. 1.

<sup>2</sup> Ggf. einschließlich internationaler Folgeinstrumente, vgl. insbesondere die Theresienstädter Erklärung.

<sup>3</sup> Z.B. die Gemeinsame Erklärung von 1999 bzw. die Handreichung 2019 für Deutschland; das Gründungsdekret 2021 für die Niederlande etc.

- 3 Sodann wird erörtert, ob an die unterschiedlichen Erscheinungsformen von Anspruchsgegnern unterschiedliche Verfahren bzw. unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe anknüpfen. Teilweise zeigen sich in der Tat solche Unterschiede,<sup>4</sup> vereinzelt mag diese Unterscheidung der beobachtbaren Praxis implizit zugrunde liegen,<sup>5</sup> überwiegend differenziert die Praxis aber in ihren Bewertungsmaßstäben gerade nicht nach Kategorien auf der Seite des Anspruchsgegners.

## I. Begriffsbestimmungen

### 1. Anspruchsgegner

- 4 Zentralbegriff in Art. 4 RRR ist der »Anspruchsgegner«, dies bewusst als Komplementärbegriff zum »Anspruchsteller« in Art. 3 RRR. Damit sind die beiden Parteien des hier unter den Washingtoner Prinzipien bzw. der entsprechenden nationalen Umsetzung zustande kommenden Gerechtigkeitsverhältnisses benannt. Der zum Begriff des »Anspruchstellers« spiegelbildliche Begriff des »Anspruchsgegners« verweist dabei auf die Frage, wer zur Erfüllung des Anspruchs auf eine gerechte und faire Lösung verpflichtet ist (»Verpflichtung« bzw. »Passivlegitimation«). Dies kann, wie im Einzelnen in den folgenden Begriffsbestimmungen zu zeigen sein wird, im Grundsatz nur der – aktuelle – Eigentümer sein (unbeschadet der Gleichstellungen der in Art. 4 Abs. 2 RRR genannten Nichteigentümer und unbeschadet abweichender Strukturen in Frankreich und dem Vereinigten Königreich<sup>6</sup>), und dies auch nur dann, wenn sich dieser aktuelle Eigentümer durch seine Erklärung an die Washingtoner Prinzipien bzw. eine ihrer Umsetzungen gebunden hat.
- 5 Handelt es sich bei diesem Eigentümer um eine natürliche Person, stellen sich keine weiteren Fragen zur Passivlegitimation; vielmehr stellt sich nur noch die Frage, ob der Anspruch tatsächlich besteht, im Kern damit die Frage, ob der vom Anspruchsteller geltend gemachte Eigentumsverlust der NS-Herrschaft nach Art. 5 RRR tatsächlich zurechenbar ist. Art. 6 RRR betrifft dann die Konfiguration der gerechten und fairen Lösung im konkreten Fall, also die »Rechtsfolge« des gegebenen Anspruchs.

4 Z.B. in unterschiedlichen Anforderungen an die Verfahrenseinleitung für staatliche Anspruchsgegner einerseits, andererseits für nicht-staatliche bzw. private Anspruchsgegner. So etwa besonders deutlich in den Empfehlungsverfahren zu Werken der staatlichen Sammlung in den Niederlanden einerseits, in Verfahren für bindende Entscheidungen zu Werken von nicht-staatlichen bzw. private Anspruchsgegnern (»binding opinion procedure«) andererseits, siehe hierzu im Einzelnen den Länderbericht zu den Niederlanden sowie *Scheller*, Die niederländische Restitutionskommission – Eine Vermessung der Spruchpraxis am Maßstab der Washingtoner Prinzipien S. 61 ff.

5 Beispielsweise hat die deutsche Beratende Kommission in ihrem bisher einzigen Fall zu einem nichtstaatlichen Anspruchsgegner – ohne weitere Begründung – den Umstand für relevant gehalten, dass Sophie Hagemann, die spätere Stifterin, ursprünglich die streitgegenständliche Geige gutgläubig erworben habe, [41] Violine, Giuseppe Guarneri; Franz Hofmann und Sophie Hagemann Stiftung; Beratende Kommission; Felix und Helene Hildesheimer; 7. Dezember 2016: »[...] anzuerkennen, dass [...] der Erwerb der Geige in gutem Glauben erfolgt ist [...]«. In sonstigen Empfehlungen der Beratenden Kommission hat dieser Umstand bisher keine Berücksichtigung gefunden, obwohl regelmäßig Konstellationen vorliegen, in denen in der Nachkriegszeit ein gutgläubiger Erwerb erfolgt sein dürfte, vgl. z.B. [841] Geschwister, Erich Heckel; Staatlichen Kunsthalle Karlsruhe (Land Baden-Württemberg); Beratende Kommission; Max Fischer; 10. Dezember 2020. Dass der gutgläubige Erwerb im Fall der privatrechtlich verfassten Stiftung für relevant befunden wurde, lässt sich am ehesten mit einer Unterscheidung zwischen staatlichen und privaten Anspruchsgegnern begründen. Nach der Handreichung wäre der Umstand nicht zu berücksichtigen gewesen. Zum gutgläubigen Erwerb als Argument siehe grundsätzlich Art. 6 Abs. 3 lit. c RRR.

6 Zu diesen im Einzelnen in den jeweiligen untenstehenden Länderberichten.

Die einfachste Konstellation der hier betrachteten Gerechtigkeitsverhältnisse ist also, dass sich ursprünglicher und aktueller Eigentümer unmittelbar, also in einem Zweipersonenverhältnis gegenüberstehen. Dies ist allerdings eine in der hier beobachteten Praxis kaum jemals (noch) anzutreffende Konstellation. Vielmehr stehen auf der Seite des Anspruchsgegners in der weit überwiegenden Zahl der hier untersuchten Fälle Museen bzw. ihre Träger. Damit wird auch auf dieser Seite des Gerechtigkeitsverhältnisses das Bild komplexer. 6

Es ist nämlich dann zu unterscheiden zwischen dem rechtlichen Eigentümer, dem »Verpflichteten« bzw. »Passivlegitimierten«, und der nach außen hin sichtbar gemachten Einrichtung oder »Institution«, eben dem »Museum«, das oftmals keine eigenständige Rechtspersönlichkeit hat. Deswegen wird begrifflich vielfach für Museen zwischen ihrem »Träger«, also dem rechtlichen Eigentümer und Betreiber der Einrichtung »Museum«, und dem »Halter« unterschieden. Mit Letzterem ist regelmäßig die Einrichtung als solche angesprochen, obwohl man diese rechtlich gesehen gar nicht ansprechen kann, sondern eben nur den »Träger«. Selbst wenn speziell für das Museum eine juristische Person als Trägerin errichtet wurde (»Museum X Stiftung«; »Museum Y, Anstalt des öffentlichen Rechts«<sup>7</sup>), wäre genau genommen zwischen dieser Person und dem von dieser Person getragenen und benannten Betrieb »Museum X« zu unterscheiden, obwohl die Bezeichnungen von Person (»Träger«) und Betrieb (»Halter«) dann nahezu identisch sein können.<sup>8</sup> Vom »Halter« bzw. »Träger« sind die Bedeutungen der Begriffe »Besitzer« und »Treuhänder« abzugrenzen.<sup>9</sup> 7

Wie im Einzelnen zu zeigen sein wird, sind die Rechts- und Erscheinungsformen der Anspruchsgegner vielleicht nicht ebenso vielfältig wie die Erscheinungsformen von Museen, gleichwohl zeigt sich eine nicht geringe Bandbreite an Strukturen. Es ist das Ziel dieser Kommentierung, nicht nur überhaupt diese Vielfalt in ihren wesentlichen Zügen zu skizzieren, sondern auch und gerade darzulegen, ob bzw. inwieweit sich unterschiedliche Verfahren und Bewertungsmaßstäbe an unterschiedliche Trägerkategorien knüpfen. Dass letzteres allenfalls partiell zu beobachten ist, wurde eingangs bereits angedeutet. 8

## 2. Aktueller Eigentümer

Vor dem Hintergrund der vorstehenden allgemeinen Erläuterungen ist deutlich geworden, dass die Eigentümerstellung in aller Regel<sup>10</sup> die zentrale Voraussetzung der Passivlegitimation des Anspruchsgegners ist.<sup>11</sup> Eine gerechte und faire Lösung für das in Rede stehende Objekt kann damit grundsätzlich nur vom aktuellen Eigentümer des Gegenstands verlangt werden. 9

7 So sind etwa in Österreich nach § 2 Abs. 1, 2 Bundesmuseen-Gesetz 2002 (öBGBl. I Nr. 14/2002) viele österreichische Museen wissenschaftliche Anstalten öffentlichen Rechts des Bundes, die über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, siehe dazu eingehend *Dewey*, Die Empfehlungspraxis des österreichischen Kunstrückgabebeirats, S. 103 f.

8 Vgl. z.B. die Unterscheidung zwischen dem »Stadel Museum« und dem »Städelschen Kunstinstitut«, Stiftung des bürgerlichen Rechts; ebenso »Museum Frieder Burda« und »Stiftung Frieder Burda«.

9 Hierzu genauer unten Rn. 14 ff.

10 Zu gleichgestellten Anspruchsgegnern siehe Art. 4 Abs. 2 RRR. Zu Besonderheiten in Frankreich und dem Vereinigten Königreich sogleich einleitend im Folgenden.

11 Vereinzelt abweichend die Praxis in Frankreich, wo wohl auch an sich (entschädigungspflichtige) faktische Enteignungen eines Dritteigentümers zum Zwecke der Restitution zu beobachten sind, vgl. [225] *Portrait d'homme*, Schule des Jos van Cleve, MNR 387; Französische Republik; Hertha und Henry Bromberg; 28. November 2016 (Datum der Restitution); zu

10 Mustergültig deutlich wird dies in § 1 Abs. 1 des österreichischen Kunstrückgabegesetzes (KRG), das ausdrücklich als Tatbestandsmerkmal verlangt, dass das betreffende Objekt im »unmittelbaren Bundeseigentum« steht. Funktional ähnlich, wenn auch in die Strukturen des englischen Zivilrechts speziell eingebettet, setzt das SAP für die Eigenschaft als Anspruchsgegner nach § 1 ToR 2016 die Besitzposition des Museums voraus (»now in the possession«), aus der sich wiederum ein »legal title« ableiten lassen muss, um eine Restitution als Abhilfemaßnahme erreichen zu können.<sup>12</sup> Mittelbar bringt dies auch die deutsche Handreichung zum Ausdruck, wenn sie auf Berücksichtigung »gegebenenfalls [...] der jeweils geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen« verweist.<sup>13</sup> Strukturell ähnlich in diesen Punkten ist die Situation in der Schweiz.<sup>14</sup> Auf strukturelle Eigenheiten in Frankreich wurde bereits hingewiesen. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass in der Praxis der CIVS die Entschädigung nach staatshaftungsähnlichen Maßgaben im Vordergrund steht. Kompensation kann natürlich auch ein Nichteigentümer leisten, der sich dazu in der Verantwortung sieht.<sup>15</sup>

11 Unabhängig vom rechtstechnischen Kontext und von nationalen Besonderheiten muss aber gelten: Wer sonst als der zivilrechtliche Eigentümer<sup>16</sup> könnte über eine Restitution allein nach moralischen Gesichtspunkten und damit nach vom Zivilrecht abweichenden Vorgaben entscheiden, wenn die Washingtoner Prinzipien ausweislich ihrer Präambel ausdrücklich anerkennen,

diesen atypischen, hier vernachlässigten Konstellationen im Länderbericht zu Frankreich sowie *v. Lintig*, Ausgleichsleistungen für Kulturgüterverluste während der Zeit des Nationalsozialismus in Frankreich, S. 444–447. Insgesamt bezieht sich die Prüfung der Anspruchsegnereigenschaft vielfach nicht ausdrücklich auf eine aktuelle Eigentümerstellung, sondern lässt in einer bereicherungsrechtlichen Logik Besitz genügen. Die Frage verlagert sich dann aber (natürlich) auf die Ebene der Durchführung der betreffenden Empfehlung bzw. Entscheidung, Einzelheiten im Länderbericht zu Frankreich. Ist eine Restitutionsempfehlung mangels Eigentums des Verpflichteten allerdings gar nicht durchführbar, handelt es sich bei der Eigentümerstellung funktional eben doch eher um eine Anspruchsvoraussetzung und nicht nur um ein nachgelagertes Element zur Konfigurierung der gerechten und fairen Lösung im konkreten Fall.

12 *Woodhead*, The Changing Tide of Title to Cultural Heritage Objects in UK Museums, IJCP 2015, 229, 232: »Since possession is the cornerstone of one's rights to personal property, a previous owner would bring a claim in conversion based on his immediate right to possess the goods, rather than because he may be described as being the owner per se. This reflects the principle that there is no absolute right of ownership that can by itself be vindicated in court and that the English common law of personal property relies heavily on the concept of relativity of title«. Vgl. auch § 15 lit. f ToR 2016: »For this purpose [to achieve a solution which is fair and just both to the claimant and to the institution] the Panel shall evaluate, on the balance of probability, the validity of the institution's title to the object.« Zum Begriff und Konzept des »legal title« und Unterschieden zum Eigentum (»ownership«) in der englischen Rechtsordnung siehe Art. 2 RRR, Länderbericht Vereinigtes Königreich.

13 Handreichung 2019, S. 31. Ähnlich undeutlich die Gemeinsame Erklärung 1999, sub IV.: »Diese Erklärung bezieht sich auf die öffentlich unterhaltenen Archive, Museen, Bibliotheken und deren Inventar. Die öffentlichen Träger dieser Einrichtungen werden aufgefordert, durch Beschlussfassung in ihren Gremien für die Umsetzung dieser Grundsätze zu sorgen. Privatrechtlich organisierte Einrichtungen und Privatpersonen werden aufgefordert, sich den niedergelegten Grundsätzen und Verfahrensweisen gleichfalls anzuschließen«.

14 Einzelheiten im Länderbericht zur Schweiz.

15 Die Restbestände der »Musées Nationaux Récupération« (MNR) aus der äußeren Restitution stellen eine (historisch begründete) Ausnahme von der Regel dar, dass grundsätzlich nur der Eigentümer restituieren kann. Frankreich hat sich hier gegen einen Übergang des Eigentumstitels auf den haltenden Staat entschieden bzw. hat einen solchen nie explizit geregelt. Die »Besitzstellung« (»détention précaire«) des Staates beruht hier auf einer Sequestration sui generis. Die öffentlich-rechtliche Widmung belastet damit, gleich einem Pfandrecht, das ansonsten unverändert fortbestehende Eigentum – eine rechtstechnisch elegante Lösung. Es bleibt also selbst in diesem Sonderfall bei dem Grundsatz, dass nur der Eigentümer bzw. ein durch öffentliches Hoheitsrecht entsprechender Berechtigter restituieren kann. Einzelheiten im Länderbericht zu Frankreich und eingehend *v. Lintig*, Ausgleichsleistungen für Kulturgüterverluste während der Zeit des Nationalsozialismus in Frankreich, S. 419 ff.

16 Im Vereinigten Königreich der am »besten« bzw. stärksten berechnigte Besitzer (»legal title«), Einzelheiten im Länderbericht zum Vereinigten Königreich.

»dass die Länder im Rahmen ihrer eigenen Rechtsvorschriften handeln«? Auf das Eigentum anderer zum Zwecke der Restitution lässt sich nach geltendem Recht grundsätzlich nicht zugreifen, sei der Anspruch auf eine gerechte und faire Lösung gegenüber dieser anderen Person auch noch so eindeutig. Anders gewendet ist dann eben nur diese andere Person als Eigentümer passivlegitimiert und damit alleiniger Anspruchsgegner.

Dieser Befund wird typischerweise bei Leihverhältnissen praktisch relevant: Wird einem Museum ein Werk geliehen, ist nicht »das Museum« bzw. sein Träger Anspruchsgegner, denn dieser Träger ist nicht Eigentümer dieses geliehenen Werkes. Vielmehr ist allein der Verleiher als Eigentümer passivlegitimiert und damit richtiger Anspruchsgegner.<sup>17</sup> Restituiert der Träger gleichwohl aus seiner Rechtsstellung als Leihnehmer und Besitzer an den Anspruchsteller, greift er rechtswidrig in die Eigentumsposition des Verleihers ein. Zugleich steht nichts im Wege, dass der aktuelle Eigentümer zur Abwicklung einer Restitution das ihm gehörende, aber gegenwärtig als Leihgabe in einem von einem Träger gehaltenen Museum platzierte Kunstwerk, zurückruft oder aber die Restitution an den Anspruchsberechtigten direkt über den Träger bzw. Halter vollziehen lässt.<sup>18</sup> Dies ändert an den jeweiligen Berechtigungs- bzw. Verpflichtungsverhältnissen nichts.

Ähnlich ist die Konstellation für österreichische Bundesmuseen insgesamt, die überwiegend als gegenüber dem Staat eigenständige Rechtspersonlichkeiten Gegenstände im Eigentum der Zweiten Republik Österreich halten.<sup>19</sup> Entsprechendes gilt z. B. für den Louvre, den Musée National d'Art Moderne (MNAM, Centre Pompidou) und das Musée d'Orsay in Frankreich.<sup>20</sup>

### 3. »Besitzer«

Schließlich sind Konstellationen denkbar (wenn auch selten),<sup>21</sup> in denen auch ein Nichteigentümer verpflichtet sein kann. Dies betrifft insbesondere den Besitzer eines Gegenstands, der nach wie vor im Eigentum des Geschädigten bzw. des Anspruchstellers steht. »Besitz« ist dabei

17 Zu den Besonderheiten im Vereinigten Königreich (Anspruchsgegnereigenschaft bereits kraft Besitzes, Restitution als Abhilfe aber nur bei »legal title« des Museums) siehe im Einzelnen den Länderbericht zum Vereinigten Königreich unten ab Rn. 97 sowie eingehend *Dorn*, Fair and Just – Der Umgang mit »Nazi-looted art« im Vereinigten Königreich, Kap. 4, § 3 B.II. 1.

18 So etwa in Deutschland oftmals für Objekte im Eigentum der Kunstverwaltung des Bundes (aktueller Eigentümer und ggf. Verpflichteter), die an Museen ausgeliehen sind. Wohl typischerweise wird in der Vereinbarung mit dem Berechtigten über die Restitution niedergelegt, dass das Museum bzw. dessen Träger die Übergabe an den Berechtigten durchführt. Vereinzelt ist auch von Vereinbarungen zwischen Leihgeber und leihnehmendem Träger des Museums die Rede, wonach der Träger Ansprüche auf gerechte und faire Lösungen vollziehen darf. Die Legitimation des Trägers dazu beruht dann auf der Ermächtigung durch den leihgebenden Eigentümer.

19 Nach § 5 Bundesmuseen-Gesetz 2002 wurde der Bundesfinanzminister zur leihweisen Überlassung der im Bundeseigentum stehenden Objekte an diese Rechtsträger ermächtigt, siehe dazu ausführlich *Derwey*, Die Empfehlungspraxis des österreichischen Kunstrückgabebeirats, S. 104.

20 Die Sammlungsobjekte sind Eigentum des französischen (Zentral-) Staates, der Louvre bzw. das Musée d'Orsay als Institutionen sind von rechtlich verselbstständigten Rechtspersonlichkeiten getragen. Es handelt sich dabei um »établissements publics« unter der Verwaltungsaufsicht des Kulturministeriums. Die Restitutionsentscheidungen trifft auf Verwaltungsebene hingegen – strukturell folgerichtig – der Zentralstaat, vertreten durch den Kulturminister. Nach noch aktueller Rechtslage ist zudem ein Parlamentsgesetz erforderlich, das die Restitution von Objekten aus der »domaine public« autorisiert. Siehe hierzu im Länderbericht zu Frankreich in Art. 7 RRR.

21 Vgl. z. B. BGH, Urt. v. 16.03.2012 – V ZR 279/10, NJW 2012, 1796.

als eine rein tatsächliche Sachherrschaft mit entsprechendem tatsächlichen Besitzwillen zu verstehen. Juristische Personen besitzen dabei in diesem Sinne Gegenstände durch ihre Organe. »Das Museum« ist also in diesem Sinne auch kein Besitzer, sondern es ist dies der Träger über die natürlichen Personen seiner organschaftlichen Vertreter.<sup>22</sup>

- 15 Ein bloßer Besitzer kann ausnahmsweise, obwohl Nichteigentümer, der richtige Anspruchsgegner sein. Dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn der Anspruchsteller selbst der Eigentümer ist, aber der auf sein Eigentum gestützte Herausgabeanspruch gegen den Besitzer nach dem geltenden Recht verjährt ist, wie es nach deutschem Recht der Fall sein kann.<sup>23</sup> Es liegt auf der Hand, dass sich der Besitzer in dieser (seltenen<sup>24</sup>) Konstellation nicht dadurch einem ansonsten berechtigten Anspruch auf gerechte und faire Lösung entziehen kann, dass er auf seine fehlende Eigentümerstellung im Sinne von Art. 4 Abs. 1 RRR verweist. Eine teleologische Reduktion dieser Regel ist damit geboten. Genau diese wird in Art. 4 Abs. 2 S. 1 RRR der Klarheit halber unmittelbar im Normtext niedergelegt. Alternativ könnte der Besitzer auch auf seine Verjährungseinrede verzichten und dadurch dem Anspruchsteller über das geltende Recht zum Erfolg verhelfen.<sup>25</sup> Eine verselbständigte Form solcher Konstellationen liegt vor, wenn der Besitzer das Werk explizit treuhänderisch hält, hierzu im Folgenden:

#### 4. »Treuhänder«

- 16 Eine besondere Konstellation liegt vor, wenn eine Stelle das betreffende Werk explizit als Treuhänder hält, wobei in einer solchen Treuhänderschaft auch ein Eigentümer des betreffenden Werkes gebunden sein kann.<sup>26</sup> Als Eigentümer ist ein solcher Treuhänder von vornherein der richtige Anspruchsteller, Art. 4 Abs. 1 RRR. Sofern aber der Treuhänder lediglich Besitzer ist, bedarf es einer weiteren teleologischen Reduktion von Art. 4 Abs. 1 RRR, und auch diese ist

22 Auf die grundlegend abweichenden Strukturen des »legal title« beruhend auf der Besitzposition im englischen Recht wurde bereits hingewiesen, vgl. im Übrigen den Länderbericht zum Vereinigten Königreich sowie eingehend *Dorn*, Fair and Just – Der Umgang mit »Nazi-looted art« im Vereinigten Königreich, Kap. 4, § 3 B.II.1.

23 Vgl. § 197 Abs. 1 Nr. 2 BGB: Verjährung des Herausgabeanspruchs aus Eigentum nach 30 Jahren. In Österreich verjährt der Vindikationsanspruch demgegenüber nicht, vgl. OGH, Urt. v. 20.04.2010 – 10 b 38/10k, JBl 2011, 45, 46 f., ebenso wenig in Frankreich, vgl. Art. 2227 S. 1 frz. Code civil. Hiervon abzuschichten ist die fristenabhängige Feststellung von Vorfragen für diesen Anspruch. Steht etwa die Nichtigkeit einer Übertragung in Rede und bedarf diese der gerichtlichen Feststellung, ist dafür aber die Frist abgelaufen, dann kann natürlich der auf Eigentum gestützte Herausgabeanspruch fristabhängig scheitern. Dies ist aber nicht die Folge des Ablaufs einer Verjährungsfrist für den auf Eigentum gestützten Herausgabeanspruch. Wohl aber kann es (auch) in diesen Konstellationen zu einer fristabhängigen Verschiebung der Eigentumszuweisung kommen, die nach den überwölbenden Maßgaben der Washingtoner Prinzipien grundsätzlich zu korrigieren wäre, unabhängig davon, ob sich der Anspruchsgegner nach geltendem Recht als Eigentümer sehen darf. Diese sehr spezielle Konstellation wäre dann im Wege der teleologischen Reduktion von Art. 4 Abs. 1 RRR zu bewältigen. Die Eigentumsrechte Dritter müssen dabei allerdings gewahrt bleiben.

24 Vgl. hierzu aber auch etwa in einigen Beschlüssen vor dem österreichischen Kunstrückgabebeirat, z.B. [731] Heißwassererhitzer; Technisches Museum (Bundesrepublik Österreich); Kunstrückgabebeirat; Ernst Sonnenschein; 20. März 2009. Dazu näher *Dewey*, Die Empfehlungspraxis des österreichischen Kunstrückgabebeirats, S. 106.

25 So durch das Deutsche Historische Museum im Fall des BGH, Urt. v. 16.03.2012 – V ZR 279/10, NJW 2012, 1796. Dies ermöglichte schließlich die Herausgabe nach § 985 BGB an den Erben des Geschädigten. Zuvor war die Beratende Kommission innerhalb des von ihr zu bewertenden Gerechtigkeitsverhältnisses der Parteien noch zur Ablehnung des Anspruchs gelangt, [9] Plakatsammlung; Deutsches Historisches Museum (Stiftung Deutsches Historisches Museum); Beratende Kommission; Hans Sachs; 25. Januar 2007.

26 In rechtswissenschaftlicher Terminologie zum deutschen geltenden Recht »Vollberechtigungs-Treuhand« bzw. »fiduziarische Treuhand« oder auch »echte Treuhand« genannt.

der Klarheit halber, hier nun in Art. 4 Abs. 2 S. 2 RRR, unmittelbar im Normtext zum Ausdruck gebracht.

Dieser Fragenkreis betrifft vor allem Bestände der äußeren Restitution in anderen Staaten als Deutschland (insbesondere in den Niederlanden<sup>27</sup> und in Frankreich<sup>28</sup>)<sup>29</sup> und wohl auch den von der »Kunstverwaltung des Bundes«<sup>30</sup> verwalteten »Restbestand CCP«,<sup>31</sup> und zwar unabhängig davon, ob nun das Eigentum auf die jeweilige Stelle übergegangen ist oder nicht. Oftmals ist dann von »Treuhand«, »treuhänderischer Verwaltung«, »trusteeship«, »garde«<sup>32</sup> oder Ähnlichem die Rede.<sup>33</sup>

Im vorliegenden Kontext geht es nicht darum, die zum Teil hoch komplexen und umstrittenen rechtlichen Details zu den jeweiligen Treuhandverhältnissen aufzuhellen, sondern lediglich darum, klarzustellen, dass entgegen dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 RRR selbstverständlich auch ein bloß besitzender Treuhänder (Nichteigentümer) richtiger Anspruchsgegner für den Anspruch auf eine gerechte und faire Lösung ist, Art. 4 Abs. 2 S. 2 RRR. Zugleich wird deutlich, dass selbstverständlich auch und gerade der treuhänderische Eigentümer gehalten ist, gerechte und faire Lösungen zu bewirken. Gerade deswegen kann letztlich auch offenbleiben, ob nun eine solche Stelle Eigentümer geworden ist oder lediglich treuhänderisch besitzt.<sup>34</sup>

## 5. Halter

Da alle vorgenannten Konstellationen in Museen vorkommen, ist für diese vielfach zusammenfassend vom »Halter« bzw. »holder« die Rede. Dies soll schlicht die gesamte Bandbreite der institutionellen und rechtlichen Strukturen einfangen. Damit darf der »Halter« vor allem nicht mit seinem »Träger« verwechselt werden. Typischerweise fungiert der Halter lediglich als ausführende, weisungsgebundene Stelle für Provenienzforschung, Erbensuche und

27 Einzelheiten zur NK-Sammlung im Länderbericht zu den Niederlanden.

28 Einzelheiten zu den MNR-Beständen im Länderbericht zu Frankreich.

29 In Österreich gingen die meisten der im Wege der äußeren Restitution von Deutschland nach Österreich gelangten und so dann nicht restituierten Kulturgüter zwischen Anfang der 1950er und Ende der 1970er Jahre aufgrund unterschiedlicher Rechtsgrundlagen in das Eigentum des Bundes über. Von diesen Objekten wurden jedoch aufgrund vermehrter Kritik am Eigentumserwerb des Bundes einige 1996 zugunsten von Opfern des Nationalsozialismus versteigert (»Mauerbach-Auktion«), zu den verschiedenen Formen des Eigentumsübergangs siehe *Dewey*, Die Empfehlungspraxis des österreichischen Kunstrückgabebeirats, S. 254 ff.

30 Die Kunstverwaltung des Bundes (KVdB) ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM). Sie wurde durch Organisationserlass der BKM (GMBI. 2020, S. 161) zum 01.02.2020 als nicht rechtsfähige Bundesanstalt errichtet und nimmt seitdem Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Kunstverwaltung, Kulturförderung und Provenienzforschung wahr, [https://kunstverwaltung.bund.de/DE/Home/home\\_node.html](https://kunstverwaltung.bund.de/DE/Home/home_node.html) [16.08.2023].

31 Hierzu Einzelheiten im Länderbericht zu Deutschland.

32 In Frankreich beruht dies formal auf einem Sequestrationsakt des Staates, vgl. *v. Lintig*, Ausgleichsleistungen für Kulturgüterverluste während der Zeit des Nationalsozialismus in Frankreich, S. 421 f.

33 Hierzu übergreifend im Raubkunstkontext z. B. *Kaiser/Köstner-Pemsel/Stumpf*, Treuhänderische Übernahme und Verwahrung.

34 Entsprechend offen gehalten ist die Selbstbeschreibung der Rechtsstellung durch die Kunstverwaltung des Bundes zum »Restbestand CCP«: »Restitution von Kunstwerken aus Bundesbesitz«, [https://kunstverwaltung.bund.de/DE/Restitution/restitution\\_node.html](https://kunstverwaltung.bund.de/DE/Restitution/restitution_node.html) [08.04.2024]: »Die Kunstverwaltung des Bundes ermittelt auf diesen Grundlagen fortlaufend die Provenienz der aus Reichsbesitz übernommenen Kunstwerke in Bundesbesitz«. Sub »Provenienzforschung« ist allerdings von »Eigentum« auch in Ansehung des CCP-Restbestands die Rede, [https://kunstverwaltung.bund.de/DE/Provenienzforschung/provenienzforschung\\_node.html](https://kunstverwaltung.bund.de/DE/Provenienzforschung/provenienzforschung_node.html) [08.04.2024].

Verhandlungen mit dem Anspruchsteller, und es ist dann der Träger, der als Eigentümer zu entscheiden hat.

## 6. Träger

- 20 Als Träger treten vor allem öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften und deren auslandsrechtliche Äquivalente in Erscheinung, also beispielsweise ein Staat (»Bundesrepublik Deutschland«, »Bundesrepublik Österreich«, »Königreich der Niederlande«, »Französische Republik«, »Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland«, »Schweizerische Eidgenossenschaft«), ggf. dessen selbständige Teileinheiten: Länder (»Land Nordrhein-Westfalen«, »Land Steiermark«, »Kanton Basel-Stadt«),<sup>35</sup> Städte (»Stadt Düsseldorf«, »Stadt Wien«, »Stadt Amsterdam«), aber auch Körperschaften auf einer Ebene zwischen Ländern und Kommunen (»Landschaftsverband Rheinland« [»LVR«]<sup>36</sup>). Als Träger treten aber auch Stiftungen des öffentlichen Rechts auf (»Stiftung Preußischer Kulturbesitz« [»SPK«]) oder, im Vereinigten Königreich, »charitable trusts«, darunter alle nationalen Sammlungen, bzw. »charities« in anderen Rechtsformen, beispielsweise als »charitable company«.<sup>37</sup> Zum anderen treten privatrechtlich verfasste Personen als Träger in Erscheinung, insbesondere wiederum Stiftungen (»Leopold Museum Privatstiftung«), ferner eingetragene Vereine (»Verein für Volkskunde Wien«, »Musée d'art et d'histoire du Judaïsme Paris«) und weitere auslandsrechtliche Äquivalente. Auch eine den betreffenden Gegenstand selbst besitzende natürliche Person (»Sammler«) wäre zugleich Halter und Träger des betreffenden Gegenstands, wobei diese Unterscheidung bei Personenidentität von Halter und Träger funktionslos und damit unüblich ist. Wieder zu trennen hingegen ist zwischen dem als eingetragener Verein verfassten Freundeskreis eines Museums, der einen Gegenstand erwirbt (Eigentümer), und diesen Gegenstand dann, ggf. dem Satzungszweck entsprechend, an das »Museum«, das er unterstützt, verleiht (genaugenommen an den Träger des Museums).
- 21 Die Maßgaben zur Bestimmung der Parteien des hier in Rede stehenden Gerechtigkeitsverhältnisses, nämlich der »richtige« Anspruchsteller<sup>38</sup> und der »richtige« Anspruchsgegner<sup>39</sup>, erscheinen damit hinreichend geklärt.

## 7. Antragsgegner

- 22 Von dem Begriffspaar »Anspruchsteller« und »Anspruchsgegner« ist das Begriffspaar »Antragsteller« und »Antragsgegner« zu unterscheiden: Während Anspruchsteller und Anspruchsgegner die Parteien des hier in Rede stehenden materiellen Gerechtigkeitsverhältnisses bezeichnen, verweisen »Antragsteller« und »Antragsgegner« auf Parteistellungen im Verfahren. Weil hier der Bewertungsrahmen für das materielle Gerechtigkeitsverhältnis konstituiert wird,

35 Für Frankreich ist zu unterscheiden zwischen »territoires d'outre-mer« (TOM), die »départements d'outre-mer« (DOM) sowie, hier insbesondere relevant, die »régions, départements« und »communes« auf zentralfranzösischem Territorium.

36 Mitgliedskörperschaft des öffentlichen Rechts bestehend aus den einzelnen Kreisen und kreisfreien Städten ohne hoheitliche Befugnisse auf einem bestimmten Gebiet, § 2 Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerbO).

37 So etwa der »Samuel Courtauld Trust«, <https://courtauld.ac.uk/about-us/governance/> [16.08.2023].

38 Siehe Art. 3 RRR.

39 Siehe Art. 4 RRR.

stehen die Maßgaben für die Bestimmung des richtigen Anspruchstellers und richtigen Anspruchsgegners im Vordergrund. Deswegen ist erst jetzt in Abgrenzung dazu von Antragsteller und Antragsgegner die Rede, obwohl im Verlauf eines Verfahrens zunächst natürlich die Frage nach dem Antragsteller bzw. Antragsgegner aufgeworfen wird. Diese sind schlicht diejenigen Personen, die als Parteien des Verfahrens auftreten,<sup>40</sup> sofern eine solche Rolle im Verfahren überhaupt vorgesehen ist.<sup>41</sup> Es liegt auf der Hand, dass ein Antragsteller nicht notwendig der richtige Anspruchsteller und der verfahrensförmig angesprochene Antragsgegner nicht schon deswegen der richtige Anspruchsgegner ist. Wenn also beispielsweise der Antragsteller die falsche Person anspricht, entsteht zwar zwischen Antragsteller und Antragsgegner ein Verfahrungsverhältnis und der Antragsteller mag auch zugleich durchaus Inhaber eines Anspruchs, also berechtigter Anspruchsteller sein, jedoch fehlt es vielleicht an der Verpflichtung des Antragsgegners als Anspruchsgegner, beispielsweise weil er gar nicht der aktuelle Eigentümer ist, so dass das Verfahren in der Ablehnung des Anspruchs als unbegründet enden muss, nicht aber das Verfahren als unzulässig zu beenden ist.

Allerdings wird häufig nicht zwischen der materiellen und der prozeduralen Parteifunktion 23 getrennt, vielmehr werden die Begriffe »Antragsteller«, »Anspruchsteller«, »applicant«, »claimant« etc. häufig synonym verwendet,<sup>42</sup> für die Gegenseite ist dann häufig generisch vom »Halter« bzw. vom »current holder«, von »the institution«, »the respondent« oder der »kulturgutbewahrenden Einrichtung« etc. die Rede. Im Übrigen ist auch pragmatisches Vorgehen zu beobachten. Die französische CIVS etwa verhandelt nicht nur Ansprüche, die sich gegen den Zentralstaat (vertreten durch den Premierminister) als Anspruchsverpflichteten richten. Zum Gegenstand eines Verfahrens können vielmehr sämtliche Gerechtigkeitsverhältnisse gemacht werden (gegen den Zentralstaat, gegen andere Gebietskörperschaften, sogar gegen Privatpersonen und ausländische Rechtsträger), und die CIVS ermittelt dann den jeweils richtigen Anspruchsgegner von Amts wegen selbst. Nur im Falle der Unmöglichkeit der Restitution tritt sodann eine Ausfallhaftung des Zentralstaates in Geld ein.<sup>43</sup>

So verständlich und sinnvoll dieses begrifflich und auch sonst großzügige Vorgehen sein mag, 24 bleibt es doch empfehlenswert, die genannten Parteifunktionen auseinander zu halten, um den jeweiligen Rechtsstoff präzise verorten und auch vergleichend aufarbeiten zu können.<sup>44</sup>

40 Vgl. etwa § 3 Abs. 3 Verfahrensordnung der Beratenden Kommission 2016 (»Antragsteller«); mustergültig deutlich § 1 – »Definitions«, niederländisches Gründungsdekret 2021: »Applicant: the person applying for restitution of an item of cultural value.«

41 Dies ist nicht der Fall im Verfahren des österreichischen Kunstrückgabebeirats, dazu eingehend Dewey, Die Empfehlungspraxis des österreichischen Kunstrückgabebeirats, S. 66 ff., 74 ff. Auch im Verfahren vor der Beratenden Kommission in Deutschland gibt es streng genommen nur die Rolle des Antragstellers, da beide Parteien jeweils einen Antrag stellen müssen, einen Antragsgegner im engeren Sinne gibt es nicht, siehe dazu ausführlich unten Rn. 29 ff. sowie zum Verfahren allgemein die im Anschluss an die materiellen Regeln dargestellten Verfahrensbausteine.

42 Die Handreichung 2019 fragt etwa auf S. 33: »Wurde der Antragsteller bzw. sein Rechtsvorgänger in der Zeit vom 30.01.1933 bis zum 08.05.1945 aus Gründen politischer Gegnerschaft gegen den Nationalsozialismus oder aus Gründen der Rasse, des Glaubens oder der Weltanschauung durch nationalsozialistische Gewaltmaßnahmen verfolgt?«.

43 Im Einzelnen hierzu v. Lintig, Ausgleichsleistungen für Kulturgüterverluste während der Zeit des Nationalsozialismus in Frankreich, S. 342 ff.

44 Das österreichische, rein interne Verfahren kennt bereits keine Parteistellungen, und die Bestimmung des materiell Berechtigten (also der richtige »Anspruchsteller«) wird nachlaufend dem zuständigen Minister (also dem »Anspruchsgegner«) überantwortet. Die niederländische Restitutionskommission hingegen prüft in Empfehlungsverfahren zu Beständen der staatlichen Sammlung die materielle Berechtigung des »applicant« zumindest summarisch, überlässt dann aber nach Erlass der

## II. Selbstbindung an die Washingtoner Prinzipien

- 25 Es ist bereits deutlich geworden, dass tauglicher Anspruchsgegner grundsätzlich der aktuelle Eigentümer (bzw. ein gleichgestellter Nichteigentümer) ist. Dieser muss sich zudem durch Erklärung an die Washingtoner Prinzipien bzw. eine ihrer nationalen Umsetzungen (ganz überwiegend »moralisch«, nicht notwendig rechtlich) selbst gebunden haben.<sup>45</sup> Selbstverständlich kann die Selbstbindung auch konkludent, also durch schlüssiges Verhalten, geschehen, etwa indem ein aktueller Eigentümer beginnt, gemäß den Washingtoner Prinzipien bzw. einer nationalen Umsetzung zu handeln. Nur sehr selten verpflichtet sich dabei ein privater Eigentümer vertraglich (und damit rechtlich),<sup>46</sup> eine Bindung entsteht eher allein auf moralischer Ebene durch Erklärung an die Öffentlichkeit.<sup>47</sup> Notwendig ist dies zur Konstituierung des hier in den Blick genommenen Gerechtigkeitsverhältnisses nicht. Letztlich genügt das tatsächliche Handeln gemäß den Washingtoner Prinzipien bzw. einer ihrer Umsetzungen. Nahezu ausschließlich binden sich Eigentümer dabei an die Umsetzung ihrer Jurisdiktion und damit typischerweise zugleich an die Umsetzung am Ort der Belegenheit des betreffenden Gegenstands. Auch dies ist aber nicht zwingend und wird im Einzelfall auch anders gehandhabt.<sup>48</sup>
- 26 Es liegt in der Natur einer rechtlich unverbindlichen Selbstbindung, dass sie auch aufgehoben werden kann. Der aktuelle Eigentümer kann also jederzeit seine Erklärung, mit seinem Eigentum gemäß den Washingtoner Prinzipien bzw. ihren Umsetzungen zu verfahren, für die Zukunft wieder zurückziehen. Dies gilt theoretisch selbst für Österreich, das sich ein parlamentarisches

Empfehlung ebenfalls dem zuständigen Minister die präzise Bestimmung des Berechtigten, während in Verfahren zu bindenden Entscheidungen über Werke nicht-staatlicher Sammlungen sowohl Anspruchsteller und Anspruchsgegner (natürlich) präzise von der Kommission bestimmt werden müssen, sonst wäre eine gerade diese Parteien bindende Entscheidung in der Sache nicht sinnvoll. Im Vereinigten Königreich bestimmt sich die Zulässigkeit des Verfahrens vor dem Panel bzw. seine Zuständigkeit für den geltend gemachten Verlust eines Kulturgutes nach einer weit ausgreifenden zeitlichen Rahmung (ToR 2016, Ziff. 1: »during the Nazi era (1933–1945)«). Zur Frage, ob ein Verlust eines Kulturgutes in dieser Zeit der NS-Herrschaft zurechenbar ist, also zum materiellen Gerechtigkeitsverhältnis, ist damit aber noch nichts gesagt. Einzelheiten finden sich in den jeweiligen Länderberichten.

45 Mustergültig klar insoweit die Verfahrensordnung 2016 der Beratenden Kommission in § 1 Abs. 1 S. 2 und 3: »Die Anrufung kann auf Seiten des über das Kulturgut Verfügenden [...] durch private kulturgutbewahrende Einrichtungen in Deutschland, die sich diesen Grundsätzen bindend unterwerfen. Ebenso ist eine Anrufung auf Seiten des über das Kulturgut Verfügenden durch Privatpersonen möglich, die ebenfalls eine solche verbindliche Erklärung abgeben«.

46 So etwa der anonym bleibende private Eigentümer der Zeichnung »Amazonen mit aufbaumendem Pferd« von Constantin Guys, der zusagte, das Werk (das einst Teil des Kunstbestands Hildebrand Gurlitts gewesen war) nach den Washingtoner Prinzipien zu behandeln, siehe die Pressemitteilung Staatliche Museen zu Berlin v. 19.10.2021, <https://www.smb.museum/nachrichten/detail/ns-raubkunst-werk-von-camille-pissarro-restituiert-und-fuer-die-alte-nationalgalerie-angekauft/> [28.11.2024], Vgl. ferner die schweizerische Stiftung Sammlung Emil G. Bührle, die sich in ihrem Leihvertrag mit dem Kunsthaus Zürich zur Anwendung der Washingtoner Prinzipien verpflichtet hat, Art. 4 lit. e) der Vereinbarung zwischen der Stiftung Sammlung E. G. Bührle und der Züricher Kunstgesellschaft, in: *Sammlung Emil Bührle/Kunsthaus Zürich*, Neue Vereinbarung v. 24.02.2022, S. 40, [https://kunsthausrelaunch8251-live-a33132ecc05c-1c0f54b.divio-media.net/documents/MM\\_Leihvertraege\\_ZKG\\_Buehrle\\_20220224\\_XbHTvI.pdf](https://kunsthausrelaunch8251-live-a33132ecc05c-1c0f54b.divio-media.net/documents/MM_Leihvertraege_ZKG_Buehrle_20220224_XbHTvI.pdf) [28.11.2024].

47 Vgl. etwa Pressemitteilung der Dr. August Oetker KG v. 26.10.2016, ursprünglich auf Deutsch und Englisch veröffentlicht, nunmehr allein auf Englisch abrufbar unter [https://www.lootedart.com/web\\_images/pdf/2016/2016%2010%2026\\_PI-KS\\_engl.pdf](https://www.lootedart.com/web_images/pdf/2016/2016%2010%2026_PI-KS_engl.pdf) [10.12.2024].

48 Vgl. etwa die »Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Freistaat Bayern und der Stiftung Kunstmuseum Bern« im November 2014, mit der das Kunstmuseum sich verpflichtete, für Entscheidungen über die Bestandteile der Erbschaft Cornelius Gurlitt die deutsche Handreichung anzuwenden, hierzu im Einzelnen *Lebmann*, Die schweizerische Restitutionspraxis im Lichte der Washingtoner Prinzipien, S. 127.

Selbstbindungsgesetz, das Kunstrückgabegesetz (KRG), gegeben hat.<sup>49</sup> Denn selbstverständlich könnte Österreich dieses Gesetz durch einen *actus contrarius* aufheben, ebenso könnte jeder andere teilnehmende Staat durch entsprechenden *actus contrarius* gegenüber seinen Umsetzungsmaßnahmen verfahren. Freilich ist dies weder zu erwarten, noch wäre es konsistent mit der Teilnahme an den Washingtoner Prinzipien auf zwischenstaatlicher Ebene durch Erklärung gegenüber den anderen teilnehmenden Staaten. Auch diese Teilnahmeerklärung ließe sich allerdings selbstverständlich zurückziehen. Alle diese Erwägungen sind theoretischer Natur. Nach gegenwärtigem Stand stehen jedenfalls die hier untersuchten Jurisdiktionen fest zu ihrer (»moralischen«) Selbstbindung. Eine solche bleibt aber eben auch notwendige Bedingung dafür, dass ein Gerechtigkeitsverhältnis unter den Washingtoner Prinzipien und ihren jeweiligen Umsetzungen mit dem Anspruchsgegner entstehen kann. Heteronom auferlegten Bindungen gegenüber Privaten bzw. gleichgestellten öffentlich-rechtlich verfassten Personen bedürften einer gesetzlichen Grundlage.

### III. Differenzierungen für unterschiedliche Anspruchsgegner

Vor dem Hintergrund der institutionellen, organisatorischen und rechtlichen Unterschiede in den Erscheinungsformen der Anspruchsgegner stellt sich die Frage, ob daran Differenzierungen in den vorzufindenden Verfahren und Bewertungsmaßstäben anknüpfen. Dies ist nur ausnahmsweise der Fall. Beispielsweise finden sich zum Teil unterschiedliche Voraussetzungen zur Verfahrenseröffnung gegenüber staatlichen Anspruchsgegnern einerseits und »nicht-staatlichen« bzw. privaten andererseits.<sup>50</sup> In den Niederlanden setzt sich diese Unterscheidung in unterschiedlichen Verfahrenszielen fort: Nicht-bindende Empfehlungen für Gegenstände aus staatlichen Sammlungen, bindende Entscheidungen mit der Qualität eines Vergleichs für Gegenstände aus nicht-staatlichen Sammlungen,<sup>51</sup> und bis zur jüngsten Reform durch das Gründungsdekret 2021 galten auch je unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe.<sup>52</sup> Verblieben ist in den Niederlanden die Unterscheidung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen (einschließlich kommunalen) Anspruchsgegnern für die Verfügbarkeit des Einwands des gutgläubigen Erwerbs in der Nachkriegszeit. Auf gutgläubigen Erwerb können sich – wenn überhaupt – nur nicht-staatliche Anspruchsgegner berufen,<sup>53</sup> und dies auch nur in beschränktem Umfang und

27

49 Zur Natur des KRG als Selbstbindungsgesetz und deren Konsequenzen siehe ausführlich *Dewey*, Die Empfehlungspraxis des österreichischen Kunstrückgabebeirats, S. 48 ff.

50 So etwa in den Niederlanden für Gegenstände aus dort so genannten »nicht-staatlichen« Sammlungen, also kommunaler Träger und privater Eigentümer. Im Vereinigten Königreich gilt Entsprechendes nach § 6 S.2 ToR 2016 für Gegenstände im Eigentum einer Privatperson (»items in a private collection«). Diese Unterschiede lassen sich dadurch erklären, dass für nicht-staatliche Anspruchsgegner, insbesondere für Private, sichergestellt sein muss, dass sie sich dem Verfahren zur Konfiguration einer gerechten und fairen Lösung erkennbar angeschlossen (»unterworfen«) haben. Damit erklären diese zugleich ihre Selbstbindung an die Washingtoner Prinzipien und an die betreffende Umsetzung. Bei staatlichen Anspruchsgegnern kann dies in den hier untersuchten Jurisdiktionen von vornherein vorausgesetzt werden.

51 Diese Unterscheidung wiederum kann damit erklärt werden, dass grundsätzlich unterstellt werden kann, dass sich der Staat als Anspruchsgegner an die Empfehlung der von ihm eingesetzten Kommission halten wird (so in der Tat in den Niederlanden im Ergebnis immer), während nicht-staatliche Anspruchsgegner dazu durch den Vergleich rechtlich gebunden werden sollen.

52 Nunmehr im Gründungsdekret 2021 zu einem einheitlichen Bewertungsrahmen zusammengeführt. Allerdings enthält dieser Binnendifferenzierungen für staatliche und nichtstaatliche Sammlungen. Hierzu sogleich im Folgenden.

53 Entsprechend Art. 6 Abs. 3 lit. c RRR.

mit beschränkten Wirkungen auf die zu konfigurierende gerechte und faire Lösung.<sup>54</sup> In Frankreich existieren je nach angerufener Stelle (staatliches Gericht oder CIVS) und je nach Zugehörigkeit des Kulturgutes zu einem bestimmten Bestand (öffentliche Sammlung und Bibliothek oder Sonderrestbestände der äußeren Restitution) von vornherein mehrere Regelungsregime, deren Bewertungsmaßstäbe sich zwar annähern, deren vollständige Kongruenz aber nicht garantiert ist.<sup>55</sup> Diese komplexe Struktur hat primär staatsorganisationsrechtliche Gründe und betrifft allenfalls indirekt die hier gestellte Frage, ob Unterschiede im Verfahren und in den Bewertungsmaßstäben gezielt an unterschiedliche Kategorien von Anspruchsgegnern anknüpfen.

- 28    Jenseits dieser punktuellen Ansätze zur Differenzierung zwischen Anspruchsgegnern lässt sich aus den in der Praxis sichtbar gewordenen Kategorien von Anspruchsgegnern kein normatives Programm oder gar eine »Hierarchie« ableiten, etwa dergestalt, dass der Staat als Anspruchsgegner eine herausgehobene Verantwortlichkeit übernimmt und sich deswegen strengerer Regeln unterwirft als andere. Eher lässt sich das Bild übergreifend dahingehend beschreiben, dass Verfahren und Regelwerke primär für staatliche Eigentümer gestaltet und dass zum Teil punktuell davon abweichende Varianten für nichtstaatliche Eigentümer eingebettet wurden.

## B. Länderberichte

### I. Deutschland

#### 1. Überblick

- 29    Ausgangspunkt für die Frage, welche natürlichen und juristischen Personen in Deutschland unter den Washingtoner Prinzipien in Anspruch genommen werden können, ist die Gemeinsame Erklärung von Dezember 1999. Unter Ziff. I erklärt die Bundesrepublik Deutschland gemeinsam mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden ihre Bereitschaft, auf Grundlage der Washingtoner Prinzipien zu gerechten und fairen Lösungen zu kommen. Alle diese Erklärenden verpflichteten sich, in den verantwortlichen Gremien der Träger einschlägiger öffentlicher Einrichtungen darauf hinzuwirken, dass Kulturgüter, die als der NS-Herrschaft zurechenbar verloren identifiziert und bestimmten Geschädigten zugeordnet werden können, nach individueller Prüfung den legitimierten früheren Eigentümern bzw. deren Erben zurückgegeben werden. Klargestellt wird unter Ziff. IV der Gemeinsamen Erklärung, dass sich diese auf die öffentlich unterhaltenen Archive, Museen, Bibliotheken und deren Inventar bezieht, deren Träger durch Beschlussfassung in ihren Gremien für die Umsetzung der Washingtoner Prinzipien sorgen sollen. Dagegen kann durch eine »Gemeinsame Erklärung« der Beteiligten im Sinne einer Selbstverpflichtung selbstverständlich kein Dritter fremdverpflichtet werden, und so konnten privatrechtlich organisierte Einrichtungen und Privatpersonen nicht einbezogen werden, sodass an

54    § 4 Anhang des Gründungsdekrets 2021.

55    Einzelheiten im Länderbericht Frankreich und eingehend v. Lintig, *Ausgleichsleistungen für Kulturgüterverluste während der Zeit des Nationalsozialismus in Frankreich*, S. 40 ff., 461 f.