

bankkonzeptionen, Künstlerarbeit sowie Bild- und Tonträger werden in ihrer Schutzwürdigkeit Literaturwerken gleichgestellt. Handelsmarken für Waren und Dienstleistungen erhalten einen Ausschließlichkeitsschutz für den Markenbesitzer von mindestens sieben Jahren mit unbefristeten Verlängerungsmöglichkeiten. Im Technologiewesen werden für das Industriedesign und für die Topographie von integrierten Schaltungen ein zeitlicher Mindestschutz von zehn Jahren sowie für Patente eine Schutzdauer von zwanzig Jahren festgeschrieben. Unter bestimmten Bedingungen sind Sonderregeln zur Beschränkung der Exklusivrechte des Patentinhabers zulässig. Schließ-

lich enthält die Übereinkunft auch einschlägige Bestimmungen über die Verfahren bei der Lizenzierung sowie über die Kontrolle und Verhinderung wettbewerbsverzerrender Praktiken im Vertragslizenzwesen.

Die neuen multilateralen Regelungen zum geistigen Eigentum eröffnen die Perspektive einer echten Liberalisierung unter weitestmöglicher Gewährleistung weltweit abgestimmter Rahmenbedingungen. Gleiches ist für die Umsetzung des GATT (1994) und des Gats sowie für die Schaffung der WTO im nächsten oder übernächsten Jahr zu hoffen.

Kulturgüter: Ziel und Opfer der Gewalt

Kriegsrechtliche Schutzbestimmungen und neue Initiativen der UNESCO

MARTIN PHILIPP WYSS

Kein Krieg geht an Kulturgütern, jenen historischen Zeugnissen menschlicher Schöpferkraft, spurlos vorbei. Als Kriegstrophäe dienen sie dem Sieger als Zeichen seiner Überlegenheit und als Manövriermasse für Reparationsforderungen; als identitätsstiftende Symbole bieten sie jenseits jeder militärischen Notwendigkeit eine Zielscheibe moralischer Destabilisierung. In dieser Hinsicht hat uns der Krieg auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawien eine neue, kulturelle Dimension der Gewalt beschert. Die Zerstörung von Kulturdenkmälern, von kulturellen Einrichtungen und religiösen Stätten ist zur alltäglichen Kriegstaktik geworden, um den inneren, den kulturellen Zusammenhalt des Feindes zu schwächen. Obwohl die internationale Empörung selbst bei den massiven Bombenangriffen auf Dubrovnik anfänglich eher verhalten ausgefallen ist, begann sich ein politischer Gesinnungswandel abzuzeichnen: Alle um Befriedung und humanitäre Minderung der Leiden bemühten Organisationen nehmen heute in ihren politischen Erklärungen direkt Bezug auf die Zerstörung von Kulturgütern. Die in Genf abgehaltene internationale Konferenz über den Schutz der Kriegsoffer hat in ihrer Schlußerklärung vom 1. September 1993 alle Staaten aufgefordert, völkerrechtlich geschützte Kulturgüter und sakrale Einrichtungen zu respektieren und die Befolgung der einschlägigen Vorschriften zu sichern.¹ Die Tatsache, daß bestimmte Kriegsparteien in Bosnien-Herzegowina erklärtermaßen das Ziel der Ausrottung des religiös oder kulturell Andersartigen verfolgen, hat wiederholt ihren – mehr oder weniger deutlichen – Niederschlag in Resolutionen von Sicherheitsrat und Generalversammlung der Vereinten Nationen gefunden.² Der Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission, Tadeusz Mazowiecki, listet in seinen Berichten regelmäßig Beispiele von Zerstörungen kultureller Stätten auf.³ Zusätzlich wird jeweils immer dort ein Bezug zu Fragen des Kulturgüterschutzes hergestellt, wo die Konfliktparteien pauschal aufgefordert werden, die Rechte religiöser oder kultureller Minderheiten zu respektieren. Unter Beizug von Artikel 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte sowie der am 18. Dezember 1992 von der Generalversammlung mit Resolution 47/135 verabschiedeten Minderheiten-Deklaration⁴ mit ihren Aussagen zu Kulturpflege und -teilnahme können aus solchen Stellungnahmen unter Umständen Rechtspflichten zu Erhaltung und Schutz des jeweiligen kulturellen Erbes abgeleitet werden.

Dieser summarische Überblick erlaubt zwei Hypothesen: Vor allem in Verbindung mit menschenrechtswidrigen Absichten stellt die Zerstörung von Kulturgütern ein rechtlich und politisch verpöntes Verhalten dar, dem die internationale Gemeinschaft wirkungsvoll entgegenzutreten gewillt scheint. Und zweitens hat sich das bestehende

völkerrechtliche Instrumentarium zum Schutze von Kulturgütern offenbar als wenig wirkungsvoll erwiesen. Obschon der Europarat und die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) in den letzten zwei Jahren rege Aktivitäten zur Überwindung dieses Defizits entwickelt haben, sind künftige Entwicklungen vorläufig nur schemenhaft zu erkennen.

I. Das bestehende völkerrechtliche Regelungsgefüge

Die maßgeblichen Regeln über den Kulturgüterschutz in Kriegszeiten finden sich im Haager Abkommen für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954 einschließlich der dazugehörigen Ausführungsbestimmungen und eines Protokolls. Das Abkommen sieht vor, daß bewegliche und unbewegliche Kulturgüter von herausragender Bedeutung, Archive, Museen und Bibliotheken bereits in Friedenszeiten vor den möglichen Auswirkungen eines bewaffneten Konfliktes zu schützen und mit einem blau-weißen Erkennungszeichen zu markieren sind. Bei der Wahl der geeigneten Schutz-, Ausbildungs- und Informationsmittel räumt das Abkommen den Vertragsparteien allerdings einen großen Ermessensspielraum ein. Im Kriegsfall dürfen solche Objekte – unabhängig von ihrem Lageort im eigenen oder feindlichen Territorium – weder zu militärischen Zwecken genutzt noch angegriffen werden. Ausnahmen sind grundsätzlich nur bei dringender militärischer Notwendigkeit zulässig. Die Vertragsparteien werden angehalten, jede Form von Diebstahl, Plünderung oder illegaler Aneignung zu verhindern und von Vergeltungsmaßnahmen abzusehen. Ähnliche Immunitätsvorschriften gelten für Kulturgütertransporte und für das Schutzpersonal. Individuelle Verstöße gegen die Schutzvorschriften haben die Vertragsparteien der innerstaatlichen Strafverfolgung zuzuführen. Die Bestimmungen des Abkommens sind auch dann anwendbar, wenn der Kriegszustand von einer oder mehreren Konfliktparteien nicht anerkannt wird, und sollen auch in nicht-internationalen Konflikten sinngemäß befolgt werden. Über die Umsetzung und Einhaltung des Abkommens haben die Vertragsparteien in regelmäßigen Berichten Rechenschaft abzulegen (ohne daß allerdings eine eingehendere Prüfung der Berichte stattfindet).

Die fundamentale und unwidersprochene Bedeutung der Grundprinzipien des Haager Abkommens wurde 1977 dadurch bekräftigt, daß Art. 53 des Ersten und Art. 16 des Zweiten Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen zum Schutze der Opfer bewaffneter Konflikte von 1949 alle gegen Kulturgüter gerichteten Kriegshandlungen verbieten.

Beschränkt weist weiter das Übereinkommen zum Schutze des Kul-

tur- und Naturerbes der Welt vom 23. November 1972 eine kriegsrechtliche Dimension auf: Unbewegliches Kulturgut von universaler Bedeutung kann in die Liste der gefährdeten Kulturgüter eingetragen werden, wenn es durch Kriegsgefahr oder den Ausbruch von Feindseligkeiten bedroht scheint. Doch auch hier verfügt die UNESCO nur über ein reduziertes Interventionsrecht, verbleibt die Hauptverantwortung für Schutzmaßnahmen doch bei den einzelnen Vertragsparteien. Der Ausschuß der UNESCO für das Welterbe als Hauptorgan des Übereinkommens ist zwar 1991 erstmals dazu übergegangen, Kulturgüter – darunter ganz Dubrovnik – auch ohne entsprechendes Gesuch der betroffenen Vertragspartei in die Liste des gefährdeten Welterbes aufzunehmen, mußte sich aber sonst mit Waffenstillstandsappellen begnügen. Mit rund 3 beziehungsweise 2,5 Mill US-Dollar für die Jahre 1990/91 respektive 1992/93 stehen dem Ausschuß keine ausreichenden Mittel für wirksame eigene Schutzmaßnahmen zur Verfügung.

Trotz der aus entstellungsgeschichtlicher Sicht teilweise fortschrittlichen Ausgestaltung des Haager Abkommens sind verschiedene Schwachstellen augenfällig geworden: Das auf neutraler Vermittlung beruhende Schlichtungsverfahren für Meinungsverschiedenheiten ist in der Praxis ebenso selten und ebenso wenig erfolgreich zum Tragen gekommen wie die Sonderschutzvorschriften des entsprechenden Internationalen Registers. In beiden Fällen macht ein umständliches Verfahren ein rasches und griffiges Vorgehen unmöglich. Als bedingt entwicklungsfähig hat sich hingegen das autonome Initiativ- und Beratungsrecht der UNESCO im Konfliktfalle erwiesen. So dicht das rechtliche Regelwerk auch scheinen mag, so mangelhaft erweisen sich Sanktions- und Streitschlichtungsmechanismen, Überprüfungsbefugnisse und Interventionsmöglichkeiten für internationale Organe. Wo aber Eingriffs- und Kontrollkompetenzen völkerrechtlich nur allzu lückenhaft normiert sind, können politische Appelle nur bedingt Besserung versprechen.

II. Innovationsschub innerhalb der UNESCO

Die Tatsache, daß sowohl Kroatien wie auch Bosnien-Herzegowina als Mitglieder von UN und UNESCO die Weitergeltung der kulturgüterrelevanten Abkommen sofort anerkannt haben, eröffnete der UNESCO weitreichende Entfaltungs- und Einflußmöglichkeiten im Bereich von Lageermittlungsmissionen, Restaurationsprojekten und Sofortmaßnahmen.⁵ Die Schlüsselrolle, die der UNESCO als Sonderorganisation der Vereinten Nationen bei der Koordination internationaler und privater Projekte zukommt, ist unbestritten, und sowohl der Exekutivrat wie auch der Generaldirektor scheinen diese ihre Verantwortung vollumfänglich wahrzunehmen.

In diesem Zusammenhang allerdings wesentlich bedeutsamer ist die Entwicklung, die mit Entschließung 3.9. der 26. Generalkonferenz im Jahre 1991 ihren Anfang genommen hat. Darin ist der Generaldirektor aufgefordert worden, das bestehende Vertragsgefüge einer kritischen Evaluierung zu unterziehen und Vorschläge zu unterbreiten, wie der Schutz von Kulturgütern besser, das heißt wirkungsvoller, ausgestaltet werden könnte. In verschiedenen Berichten zuhanden des Exekutivrats hat der Generaldirektor mögliche Maßnahmen skizziert.⁶ Verschiedene Mitgliedsländer haben zusätzlich eine umfassende Neugestaltung des Haager Abkommens angeregt und verlangt, der UNESCO müßten neue Interventions- und Koordinationskompetenzen eingeräumt werden, wenn Staaten die ihnen auferlegten Schutzpflichten nicht ausreichend erfüllen oder wenn international bereits geschützte Kulturgüter massiven Gefährdungen ausgesetzt werden.

Als Reaktion darauf hat die UNESCO bei dem britischen Wissenschaftler und Museumsexperten Patrick Boylan eine Studie über Revisionsbedarf und -möglichkeiten hinsichtlich des Haager Abkommens in Auftrag gegeben. Die im April 1993 vorgestellte umfangrei-



Die weltberühmten Tempelanlagen von Angkor in Kambodscha sind noch immer von Zerstörungen bedroht. Krieg und Nachkrieg waren den Kunsträubern günstig, zudem sind die weitläufigen Anlagen kaum zu überwachen.

che Arbeit konnte bereits im Juli auf Einladung der niederländischen Regierung von Experten diskutiert und vom Exekutivrat in zwei Entscheidungen berücksichtigt werden.⁷ Anlässlich ihrer 27. Tagung hat das höchste Organ der UNESCO auf der Grundlage der vorgängigen Empfehlungen von Generaldirektor und Exekutivrat nun zu einem vorläufigen Fazit gefunden.⁸ Die Generalkonferenz bekräftigt, daß Ziel und Zweck des Abkommens nach wie vor einem aktuellen Bedürfnis entsprechen und daher sein geltender Anwendungsbereich beibehalten werden muß. Sie anerkennt die dringliche Notwendigkeit, Anwendung und Durchsetzung des Abkommens zu verbessern und empfiehlt den Vertragsparteien, die Möglichkeit eines UNESCO-eigenen Überwachungs- und Gutachtergremiums zu überprüfen. Bereits der Exekutivrat hatte verlangt, daß die verschiedenen vertraglichen Schutzregime besser aufeinander abgestimmt werden sollten. Besonders hervorgehoben wurde dabei die Aufforderung an jene Staaten, deren Kulturgüter auf der Liste des Welterbes eingetragen sind, für diese auch den Spezialschutz des Haager Abkommens zu beantragen. Die Generalkonferenz hat sich dieser Meinung angeschlossen und die Forderung nach wirkungsvoller Abstimmung zwischen den Mechanismen des Haager Abkommens und der Welterbekonvention bekräftigt. Bereits der Boylan-Bericht hat nachgewiesen, daß das System des Spezialschutzes bis heute ohne relevante Bedeutung geblieben ist. Die Generalkonferenz fordert folglich die Vertragsparteien auf, Alternativsysteme zu entwickeln und zu prüfen. Auf welchem Wege und mit welchen Mitteln dies zu geschehen hätte, ob eine Teilrevision des Abkommens oder dessen Ergänzung durch ein Zusatzprotokoll sinnvoller sei, darüber allerdings hat sich die Generalkonferenz noch nicht ausgesprochen.

III. Ausgewählte Problembereiche

Sachverhaltsermittlung und vorsorgliche Maßnahmen

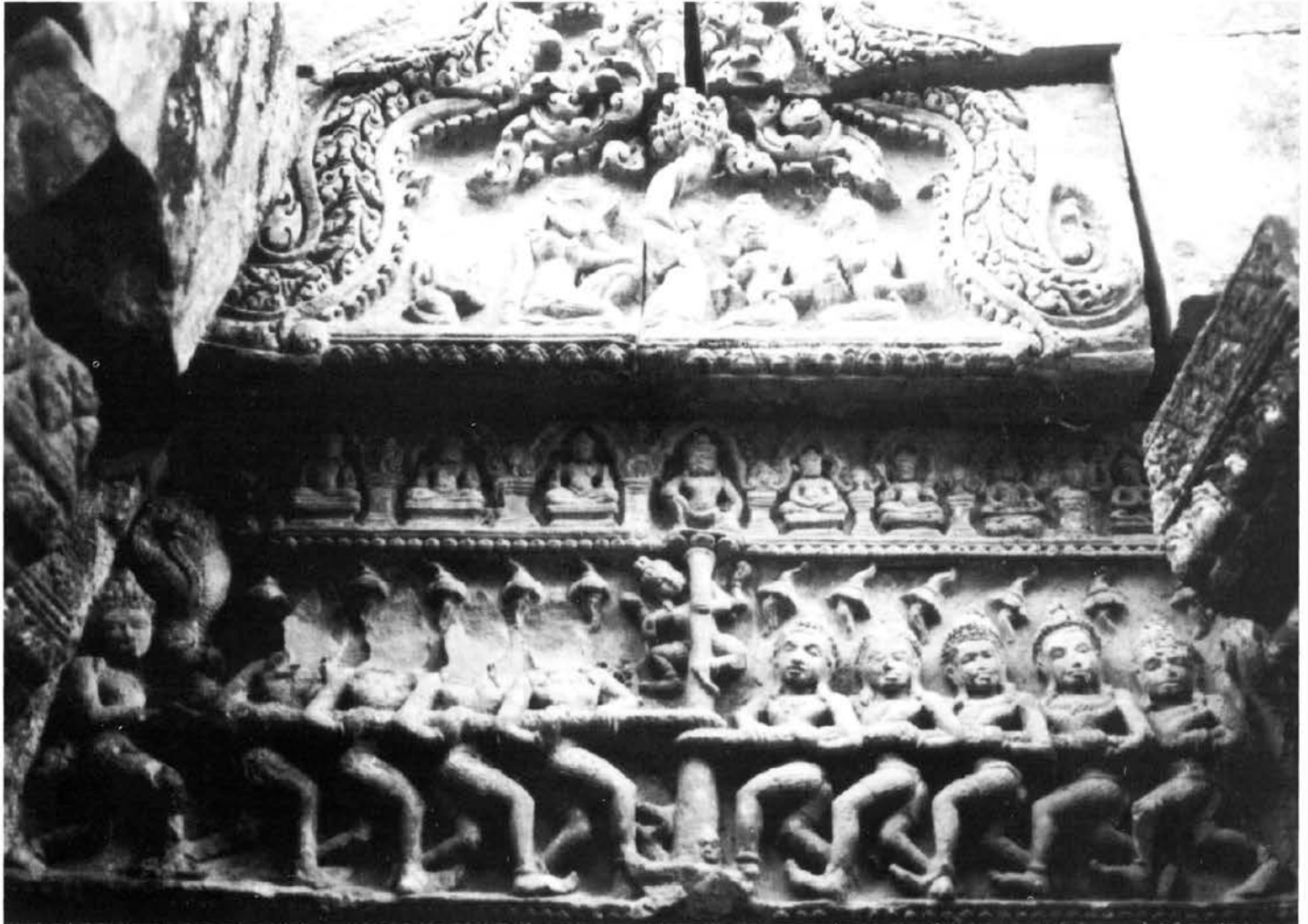
Werden Kulturgüter durch kriegerische Auseinandersetzungen in Mitleidenschaft gezogen, gehören Schadensprävention und Schadensbegutachtung zu den vorrangigen Aufgaben des Kulturgüterschutzes. Nach Zustimmung oder auf Einladung des Lagestaates müssen sich internationale Organisationen meist auf sporadische Expertenmissionen und kurze Beobachtungsbesuche beschränken. Angesichts der Dringlichkeit solcher Einsätze, ihrer logistischen Schwierigkeiten und der fortdauernden Kriegsgefahr können nur punktuelle Erkenntnisse über Schadensart und -umfang gewonnen werden. Für Bosnien-Herzegowina hatte der UNESCO-Exekutivrat schon frühzeitig die Entsendung einer Expertenmission angeregt, den entsprechenden Zeitplan aber ins Ermessen des Generaldirektors gestellt. Die 27. Generalkonferenz sah sich dann in der Lage, die (schließlich im Frühjahr 1994 durchgeführte) Mission verbindlich anzuordnen, welche über Schadenshöhe und Durchführbarkeit von Dringlichkeitsmaßnahmen zu berichten hat.

Als auffällig aktiv hat sich aber auch die Parlamentarische Versammlung des Europarats erwiesen: Die Resultate eigener Missionen und solcher von anderer Seite werden in regelmäßigen Berichten vorgestellt, erläutert und statistisch erfaßt. Besonders aufschlußreich ist die kritische Prüfung der dem Europarat zugestellten Berichte von lokalen und nationalen Denkmalschutzbehörden. Weil diese oft die erforderliche Objektivität vermissen lassen, nicht selten propagandisti-

sche Seitenhiebe austeilen und bruchstückhafte oder unwahre Angaben über Schäden und betroffene Objekte enthalten, ist diese skeptische Durchsicht und Evaluierung besonders wichtig. Die so zusammengetragenen Informationen können eine ideale Arbeitsgrundlage für Sachverhaltsmissionen darstellen. Darüber hinaus tragen die Berichte wesentlich zur Ursachenforschung bei und können dereinst bei der Klärung der Verantwortlichkeits- und Schuldfrage herangezogen werden. Nimmt man zur Kenntnis, daß Kulturgüter in Kroatien und Bosnien-Herzegowina zur Zeit vor allem durch willkürliche Vergeltungs- und Vandalenakte gefährdet sind und die verschiedenen Konfliktparteien Schutzmaßnahmen kaum zu beachten gewillt sind, dann wird deutlich, daß die Frage nach der rechtlichen und politischen Verantwortlichkeit nur schwer zu beantworten sein wird. Um so dringlicher erweist sich daher die möglichst lückenlose Sicherung von Beweismitteln und die Klärung der Sachverhalte. Nicht vernachlässigt werden sollte auch der politische Druck, der von solchen periodischen Berichten und Meldungen ausgehen kann.

Sachverhaltsermittlung durch internationale Gremien im Bereich des Kulturgüterschutzes mußte sich in der Vergangenheit darauf beschränken, daß Experten für eine meist kurze Zeit vor Ort eine summarische Bestandsaufnahme der bereits bestehenden oder noch drohenden Schäden anzufertigen hatten. Auf Dauer angelegte Beobachtung war in der Regel ebenso schwer durchführbar wie eine bauliche, rechtliche und konservatorische Sicherung gefährdeten Kulturguts. Naheliegend ist daher der Gedanke, die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und Gremien zu suchen. Sowohl die UNESCO wie auch der Europarat pflegen regelmäßige Kontakte mit internationalen Fachverbänden und lokalen Spezialisten. Wo aber Kulturgüter direkt

Tempelfries mit Raubspuren: Figurenteile wurden herausgebrochen und meist ins benachbarte Ausland geschmuggelt.



durch kriegerische Auseinandersetzungen in Mitleidenschaft gezogen werden, können diese informellen Strategien nicht mehr genügen. Der Boylan-Bericht hat daher angeregt, die UNESCO möge allgemein eine engere Zusammenarbeit mit den UN und speziell mit den friedenserhaltenden Operationen erwirken. Der Exekutivrat hat zusätzlich eine Kooperation mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) empfohlen. Die 27. Generalkonferenz hat nun den Generaldirektor aufgefordert, sich mit dem UN-Generalsekretär zu beraten, wie die Verbindung zwischen Blauhelm-Operationen und der UNESCO sichergestellt und dadurch der Vollzug des Haager Abkommens verbessert werden könnte. Auch die vom Bildungs- und Kulturausschuß der Parlamentarischen Versammlung des Europarats vorgelegten Berichte über die Zerstörung des kulturellen Erbes auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien haben wiederholt an die Vereinten Nationen beziehungsweise die UNPROFOR appelliert, sich im Bereich des Kulturgüterschutzes stärker zu engagieren. Insbesondere ist vorgeschlagen worden, daß die von den Einheiten der Friedenstruppe gesammelten Informationen über Zerstörung von Kulturgut den betreffenden internationalen Stellen zugänglich gemacht und Spezialisten mit der Sachverhaltsmittlung betraut werden sollten.

Für die Wahrnehmung von Kulturgüterschutzaufgaben im Rahmen von friedenserhaltenden Operationen kommen prinzipiell zwei Vorgehen in Frage: Einerseits könnten Einheiten der Truppen die von der UNESCO autonom entsandten Experten logistisch, mit Dienstleistungen und Beistandsangeboten unterstützen. Über die bisherige und künftige Kooperations- und Hilfsbereitschaft der Blauhelmtuppen und deren Effektivität zur Sachverhaltsaufklärung läßt sich jedoch angesichts der noch seltenen Anwendungsfälle wenig Verbindliches aussagen.⁹ Andererseits wäre die formelle Eingliederung von Spezialeinheiten in die entsprechenden Blauhelm-Verbände denkbar. Dafür stünden wiederum zwei Wege offen: Entweder können die einzelnen truppenstellenden Staaten entsprechend ausgebildete Fachleute in ihr eigenes Kontingent aufnehmen, oder es wird förmlich eine – möglicherweise von der UNESCO zusammengestellte – Experteneinheit als Bestandteil eines Truppenkörpers oder einer Beobachtermission in das Blauhelm-Mandat aufgenommen. Vorschläge für eine UNESCO-eigene, rasch verfügbare Notfalleinheit werden jedoch vorerst chancenlos bleiben. Voraussetzung für ein Zusammenwirken von UN und UNESCO im Kulturgüterbereich muß auf jeden Fall sein, daß Objekte betroffen sind, die in den Anwendungsbereich entweder des Haager Abkommens oder der Welterbekonvention fallen, deren Bedeutung somit durch entsprechende Kennzeichnung mit dem blau-weißen Emblem oder durch einen Eintrag in der Welterbeliste nachgewiesen ist. Zudem wird erforderlich sein, daß die Bedrohung der Kulturgüter nicht nur eine Nebenwirkung der gewaltsamen Auseinandersetzung ist, sondern die absichtliche Zerstörung oder fahrlässige Vernachlässigung systematisch und kontinuierlich praktiziert wird. In sinngemäßer Anwendung des Haager Abkommens darf es dabei nicht darauf ankommen, welcher Kriegspartei die Verantwortung für die Taten zuzurechnen ist. Die Möglichkeit, daß Blauhelmtuppen Kulturgüter wirksam vor Zerstörung schützen könnten, darf weder überschätzt noch gering geachtet werden: Die temporäre Auslagerung von Museums- und Archivbeständen, deren Sichtung und Dokumentation werden mitunter sachgerechter und weniger personalintensiv sein als die großräumige Sicherung von Schutzzonen um entsprechende Denkmäler oder improvisierte bauliche Schutzvorkehrungen.

Die Modalitäten einer Zusammenarbeit werden noch eingehender Beratungen zwischen UN und UNESCO bedürfen. Die Mitgliedstaaten könnten diesen Prozeß insofern beschleunigen, wenn sie von sich aus und in Rücksprache mit der UNESCO die Initiative ergreifen, den Vereinten Nationen vollausgebildete Spezialisten als integralen Bestandteil ihres Kontingentsangebots zur Verfügung zu stellen. Wün-

schenswert, wenn nicht sogar unerlässlich wird es sein, daß der Sicherheitsrat den Schutz von Kulturgütern als Bestandteil des Mandats in seinen Einsatzbeschlüssen für friedenserhaltende Operationen ausdrücklich erwähnt. Unter Umständen könnte eine operative Bestimmung im Bericht des Generalsekretärs genügen, der dem Sicherheitsrat als Grundlage dient. Im Idealfall könnte der UNESCO durch den Sicherheitsrat die Verantwortung für ein Kulturgüterschutzmandat innerhalb einer friedenssichernden Operation übertragen werden, über dessen autonome Ausgestaltung und Vollzug dem Generalsekretär der UN Rechenschaft geschuldet wäre.

Es mag sich weiter die Frage stellen, inwiefern Angehörige von Blauhelm-Kontingenten zur Beachtung der Normen des humanitären Völkerrechts einschließlich des Haager Abkommens verpflichtet sind. Sofern überhaupt erlassen, haben sich bisher die Dienstvorschriften für den jeweiligen Einsatz (>Force Regulations<) mit einem pauschalen Hinweis auf die Verbindlichkeit der einschlägigen Vorschriften begnügt.¹⁰ Nicht übersehen werden darf jedoch, daß die nationalen Kontingente, obschon der Kommandogewalt der Vereinten Nationen unterstellt, weiterhin militärdisziplinarisch dem Recht ihres Heimatstaates unterworfen bleiben. Verstöße seiner Truppenangehörigen hat der Entsendestaat daher nach Maßgabe der dem Haager Abkommen Rechnung tragenden innerstaatlichen Bestimmungen des Militärstraf- und Disziplinarrechts zu verfolgen und zu ahnden.

Der Exekutivrat der UNESCO hat neben einer Zusammenarbeit mit den UN-Friedenstruppen ausdrücklich noch eine Kontaktnahme mit dem IKRK angeregt, ohne jedoch Ziel, Zweck oder Methode einer solchen Kooperation ausreichend zu entwerfen. Das Genfer Recht selbst bietet jedoch einen möglichen Anknüpfungspunkt: Mit der im Jahre 1990 hinterlegten zwanzigsten Unterwerfungserklärung ist dem in Art. 90 des Ersten Zusatzprotokolls von 1977 zu den Genfer Konventionen vorgesehene, auf Reziprozität und Konsens beruhende Mechanismus einer Internationalen Untersuchungsbehörde Rechtskraft erwachsen. Auf Ersuchen einer Vertragspartei soll eine aus der (15 qualifizierte Spezialisten umfassenden) Kommission gebildete siebenköpfige Kammer alle Sachverhaltsbehauptungen überprüfen, die eine schwere oder ernsthafte Verletzung der Konventionen oder des Zusatzprotokolls darstellen könnten. In ihrem üblicherweise nichtöffentlichen Bericht darf die Kommission den betroffenen Parteien Empfehlungen unterbreiten. Dieser Mechanismus könnte (gestützt auf Art. 53 in Verbindung mit Art. 85 Ziff. 4 d des Zusatzprotokolls I) bei der vorsätzlichen Zerstörung von Kulturgütern zum Tragen kommen.

Internationale Sanktionen und gerichtliche Durchsetzung

Während in der Vergangenheit gerade kulturelle oder religiöse Hegemonieansprüche mit Waffengewalt erstritten wurden, wird die Moderne von der Fiktion beherrscht, Kriege würden hauptsächlich zur geographisch-strategischen Machtentfaltung geführt. Wiederum der Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien hat deutlich gemacht, daß kulturelle Andersartigkeit weiterhin zur Legitimation von bewaffneten Übergriffen erhält, bei denen die Zerstörung oder Aneignung der entsprechenden Kulturgüter hauptsächliches Kampfziel sein kann. Dem Boylan-Bericht ist – soweit ersichtlich – erstmals die Anregung zu verdanken, daß Bedrohung und Zerstörung von Kulturgut durchaus geeignet sind, die internationale Sicherheit zu gefährden und daher den Sicherheitsrat legitimieren würden, Maßnahmen und Sanktionen nach Kapitel VI oder VII der UN-Charta zu ergreifen.¹¹ In eine ähnliche Richtung weisen auch die Vorstöße innerhalb des Europarats: In zunehmendem Maße beklagen die Verantwortlichen den fehlenden Handlungswillen der internationalen Gemeinschaft und deren mangelnde Bereitschaft, im Bereich des Kulturgüterschutzes tätig zu werden. Ein von der deutschen Abgeordneten zur Parlamen-

tarischen Versammlung des Europarats Leni Fischer am 14. Januar 1994 vorgelegter Bericht und die nachfolgende Empfehlung der Versammlung¹² haben die Konturen einer umfassenden Strategie aufgezeichnet. Kernpunkt ist die Forderung, daß die humanitäre Hilfe um eine kulturelle Dimension erweitert werden muß und die vor Ort operierenden Institutionen – insbesondere auch die UNPROFOR – diese kulturelle Dimension mitzubersichtigen hätten. Weiter betonen die der Parlamentarischen Versammlung vorgelegten Berichte, daß es unerlässlich sei, die Definition der »ethnischen Säuberung« auf kulturelle Aspekte auszudehnen, denn die Zerstörung von Kulturgütern im allgemeinen und von Sakralbauten im besonderen gehört zweifellos zur Taktik der ethnisch-kulturellen Spaltung und trägt zum Identitätsverlust der betroffenen Bevölkerungsteile bei. Der Sicherheitsrat hat diese Erweiterung des Begriffs der ethnischen Säuberung um eine kulturelle Dimension (noch) nicht vorgenommen; die eingangs erwähnten punktuellen und vorsichtigen Ansätze lassen aber vermuten, daß diese Folgerungen dereinst einen ausdrücklichen Niederschlag in entsprechenden Beschlüssen finden könnten.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist allerdings einer anderen Entwicklungslinie größere Aufmerksamkeit zu schenken: Mit Resolution 827 (1993) hat der Sicherheitsrat am 25. Mai 1993 die Errichtung eines internationalen Strafgerichts zur Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien beschlossen.¹³ Dieses ist gemäß Art. 3 d des Statuts¹⁴ befugt, gegen religiöse, kulturelle oder historische Bauten und Kunstobjekte gerichtete Kriegshandlungen zu beurteilen.¹⁵ Der das Statut erläuternde Bericht des Generalsekretärs rechnet diese Norm zwar dem Völkergewohnheitsrecht zu, verzichtet aber auf einen direkten Hinweis auf das Haager Abkommen. Hingegen hatte die vom Sicherheitsrat mit Resolution 780 (1992) eingesetzte Untersuchungskommission in einem Zwischenbericht betont, daß auch das Haager Abkommen zu den anwendbaren Rechtsvorschriften zählt.¹⁶ Ob bestimmte Vorschriften des Haager Abkommens auch als Völkergewohnheitsrecht zur Anwendung gelangen könnten – wie es die UNESCO trotz der vergleichsweise geringen Zahl von Vertragsparteien verschiedentlich angedeutet hat – wird das mittlerweile tätige Internationale Gericht im Einzelfalle zu entscheiden haben.

Unerlässlich wird es sein, daß das Strafgericht über ausreichende Beweismittel verfügen kann, um allfällige Verstöße gegen das Haager Abkommen zu prüfen. Der Generaldirektor der UNESCO hatte – auch auf Vorschlag des Boylan-Berichts – bereits der vorher tätigen Untersuchungskommission jede nur erdenkliche Hilfe und Unterstützung zugesichert. Der Fischer-Bericht wiederum empfiehlt, daß sich auch der Europarat darum bemühen muß, dem neuen Gericht die bisher erlangten Beweise zu unterbreiten. Grundlage dafür werden die bereits aus Expertenmissionen gewonnenen Erkenntnisse bilden können.

Allgemein erhoffen sich weite Kreise von dem Internationalen Gericht, das ebenso wie der Internationale Gerichtshof (IGH) im Haag ansässig ist, einen autoritativen Präzedenzspruch zu Anwendbarkeit und Vollzug des Haager Abkommens. Um dieses Ziel – auch außerhalb des Jugoslawienkonflikts – zu erreichen, könnte nötigenfalls auch ein anderer Weg eingeschlagen werden: Gestützt auf die von der UN-Generalversammlung allgemein erteilte Ermächtigung gemäß Art. 96 Abs. 2 der Charta ist auch die UNESCO befugt, den Internationalen Gerichtshof um die Erstattung eines Rechtsgutachtens im Sinne von Art. 65 des IGH-Statuts zu ersuchen. Mit Ausnahmen ist dabei vom Grundsatz auszugehen, daß die Zustimmung der allenfalls betroffenen Staaten nicht erforderlich ist. Denkbar ist daher, daß die UNESCO den IGH zur Klärung einzelner Vertragsbestimmungen des Haager Abkommens und deren Einhaltung durch eine bestimmte Vertragspartei anrufen könnte. Zwar ist anzunehmen, daß die UNESCO sich weiterhin darum bemühen wird, mit politischen Mitteln und organisationsintern auf renitente Vertragsstaaten einzuwirken, doch

ist der Gang vor den IGH – mindestens als Option – nicht auszuschließen.

Wiederaufbau und Instandsetzung

In Fragen des völkerrechtlichen Kulturgüterschutzes hat der Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien nachweislich zu einem Bewußtseinswandel geführt. Die bisherigen Bemühungen von UNESCO und Europarat verdeutlichen, daß ein frühzeitiges und unnachgiebiges Vorgehen der internationalen Gemeinschaft mit wesentlich mehr Nachdruck angestrebt werden muß. Wo Konflikte auch auf einer kulturellen Ebene geführt werden, können herkömmliche Schlichtungsmechanismen und politische Appelle wenig ausrichten. Traditionellerweise haben die verschiedenen Gremien der UNESCO das Schwergewicht auf Informationskampagnen und nachträgliche Schadensbehebung gelegt. Auch zukünftig dürfen diese Aktivitäten keinesfalls vernachlässigt werden. Der Bedarf von Staaten, deren kulturelles Erbe durch bewaffnete Konflikte beeinträchtigt wurde, an finanzieller und personeller Unterstützung beim Wiederaufbau ist wohl ebenso unbestritten wie die Verantwortung der Völkergemein-

1 Wiedergegeben in: Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht, Bd. 3 (1993), S. 565 ff., Ziff. II/9 u. 10.

2 Exemplarisch Resolution 47/147 der Generalversammlung v. 18.12.1992: »... höchst beunruhigt darüber, daß es sich bei dem Konflikt in Bosnien und Herzegowina zwar nicht um einen religiösen Konflikt handelt, daß er aber dennoch von der systematischen Zerstörung und Entweihung von Moscheen, Kirchen und anderen Kultstätten sowie sonstiger Stätten des kulturellen Erbes geprägt ist«; die Passage geht auf einen gleichlautenden Passus des Berichtes von Tadeusz Mazowiecki, UN Doc. E/CN.4/1993/50 v. 10.2.1993, Ziff. 106, zurück. Vgl. auch den Appell des Sicherheitsrats, die multikulturelle Einzigartigkeit Sarajevos vor weiteren Zerstörungen zu bewahren, in der Präambel seiner Resolution 824 v. 6. 5.1993, Text: VN 4/1993 S. 155.

3 Vgl. beispielsweise den fünften Bericht v. 17.11.1993, E/CN.4/1994/47, Ziff. 46 und 69, oder den in Anm. 2 zitierten Bericht v. 10.2.1993, Ziff. 17 und 23.

4 Text: VN 5/1993 S. 190 f.

5 Besonders hervorzuheben gilt es das nunmehr von der 27. Generalkonferenz lancierte Projekt zum Wiederaufbau der Universitätsbibliothek von Sarajevo. Besonderes Augenmerk schenkt die UNESCO der Stadt Dubrovnik, die – neben anderen Stätten auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien – auf der Liste der gefährdeten Weltkulturgüter eingetragen ist und für die ein umfassender Sanierungsplan vorliegt. Zu den frühzeitigen Aktivitäten der UNESCO im ehemaligen Jugoslawien vgl. Lyndel V. Prott, From admonition to action: UNESCO's role in the protection of cultural heritage, in: Nature & Resources, Vol. 28, No. 3, 1992, S. 4 ff.

6 Die Berichte äußern sich zu allen innerhalb der UNESCO entwickelten Instrumenten, d.h. zu den völkerrechtlichen Verträgen und den Empfehlungen der Generalkonferenz; vgl. UNESCO Docs. 140 EX/13 v. 4.9.1992, 141 EX/18 v. 26.3.1993 und 142 EX/15 v. 18.8.1993 sowie die Zusammenstellung in 27C/100 v. 27.10.1993.

7 Patrick J. Boylan, Review of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, London 1993 (UNESCO CLT-93/WS/12). Der Bericht des Expertentreffens ist wiedergegeben in 142 EX/15/Annex. Die Entscheidungen des Exekutivrats finden sich unter 141 EX/Decision 5.5.1 und 142 EX/Decision 5.5.2.

8 Resolution 27C/3.5. v. 13.11.1993.

9 Grundsätzlich positiv äußert sich der Boylan-Bericht (Anm. 7), S. 135, während insbesondere Vertreter des Internationalen Museumsrats (ICOM) anlässlich eines Koordinationstreffens mit UNESCO und Europarat von gegenteiligen Erfahrungen berichteten, vgl. UNESCO-Doc. AS/Cult/AA (44) 35 v. 21.12.1993.

10 Die bisher gebräuchliche, jeweils am Schluß eingefügte Formel lautet: »Die Truppe muß die Grundsätze und den Geist der auf den Einsatz militärischen Personals anwendbaren allgemeinen internationalen Übereinkommen beachten«; vgl. Regulations for the United Nations Emergency Force (v. 20.2.1957), UNTS 271, S. 168, Ziff. 44; Regulations for the United Nations Force in the Congo (v. 15.7.1963), UN Doc. ST/SGB/ONUC/1, Ziff. 43; Regulations for the United Nations Force in Cyprus (v. 25.4.1964), UNTS 555, S. 132, Ziff. 40. Grundsätzlich hierzu Horst Risse, Der Einsatz militärischer Kräfte durch die Vereinten Nationen und das Kriegsvölkerrecht, Bern etc. 1988.

11 Boylan (Anm. 7), S. 134.

12 Report on the cultural situation in the former Yugoslavia, Council of Europe, Parliamentary Assembly Doc. 6989 (mit Add. v. 11.4.1994); der Bericht wurde in der April-Tagung der Parlamentarischen Versammlung erörtert. Mit Empfehlung 1239 (1994) v. 14.4.1994 hat sich die Versammlung die Vorschläge des Berichts zu eigen gemacht.

13 Text: VN 4/1993 S.156. – Siehe auch Karl Josef Partsch, Der Sicherheitsrat als Gerichtsgründer. Zur Entstehung des besonderen internationalen Strafgerichts für Jugoslawien, VN 1/1994 S. 11 ff.

14 Enthalten in UN Doc. S/25704 v. 3.5.1993.

15 Möglicherweise könnte die Zerstörung von Kulturgut auch unter die schweren Verstöße gemäß Art. 2 d des Statuts fallen.

16 UN Doc. S/25274 v. 10.2.1993, Ziff. 39; Boylan-Bericht (Anm. 7), S. 91 ff.

17 Dazu ausführlich Lyndel V. Prott, The Protocol to the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften, Bd. 6 (1993), S. 191 ff.

18 Der Boylan-Bericht (Anm. 7), S. 101, beklagte die wenig aufschlußreiche Formulierung von Art. 11; dementsprechend ist das Haager Protokoll in der Vergangenheit kaum zur Anwendung gelangt.

schaft, zur Erhaltung der bedeutendsten Kulturgüter der Welt beizutragen. In zunehmendem Maße haben sich auch internationale Fachverbände, wissenschaftliche Institute und einzelne Staaten bereit erklärt, sich maßgeblich am denkmalpflegerischen Wiederaufbau – beispielsweise in Kambodscha – zu beteiligen.

Alle solche Maßnahmen setzen die Bereitschaft des betreffenden Staates voraus, einmal angebotene Hilfe anzunehmen und von internationalen Gremien formulierte Bedingungen – beispielsweise die Entmilitarisierung entsprechender Gebiete oder der Erlaß der notwendigen Rechtsvorschriften – einzuhalten. Europarat und UNESCO haben jeweils die Verantwortung übernommen, Restaurationsprogramme zu erstellen und zu koordinieren. Der Fischer-Bericht läßt zudem vermuten, daß sich der Europarat künftig noch verstärkt für die materielle, finanzielle und personelle Unterstützung von Sofortschutzmaßnahmen und Rekonstruktionsprojekten einsetzen wird. Vom rechtlichen Standpunkt her bieten diese Aktivitäten kaum Schwierigkeiten, finden sich doch insbesondere in der Welterbekonvention genügend Ansätze, welche bereits früher meist wirkungsvoll genutzt werden konnten. Unerläßlich bleibt es allerdings, daß alle Aktivitäten miteinander koordiniert, periodisch überprüft und finanziell breit abgestützt werden. Weiter darf man erwarten, daß die betroffenen, um internationale Hilfe ersuchenden Staaten genügend Eigeninitiative und Selbstverantwortung – auch auf der institutionellen und gesetzgeberischen Ebene – entwickeln müssen. Europarat und UNESCO hingegen werden sich überlegen müssen, ob die Gewährung von internationaler Hilfe vermehrt auch von der Einhaltung verschiedener Bedingungen abhängig gemacht werden sollte.

Zum Sonderfall des beweglichen Kulturguts

Nicht allein unbewegliches Kulturgut kann durch bewaffnete Konflikte gefährdet oder zerstört werden. Das Zusatzprotokoll zum Haager Abkommen sieht daher vor, daß Besatzungsmächte die Entfernung von beweglichen Objekten aus dem besetzten Gebiet zu verhindern respektive diese nach Beendigung des Konflikts zurückzugeben haben.¹⁷ Das UNESCO-Übereinkommen über Mittel zur Bekämpfung und Verhinderung der illegalen Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern von 1970 bestimmt in Art. 11, daß Ausfuhr von und Eigentumsübertragung an Objekten aus Besatzungsgebieten nichtig sind.¹⁸ Nach Beendigung der irakischen Besetzung Kuwaits haben beide Konfliktparteien den Verlust von mehreren Tausend Objekten – meist inventarisierte, aber selten photographisch dokumentierte Museumsbestände – beklagt. Im Rahmen des von Resolution 686 (1991) des Sicherheitsrats vorgesehenen Verfahrens für die Rückgabe von

Eigentum konnten unter UN-Aufsicht zwischen dem 14. September und 20. Oktober 1991 über 25 000 Gegenstände an die kuwaitischen Behörden übergeben werden. Irak seinerseits legte der UNESCO am 29. Oktober 1991 ein vierbändiges Verzeichnis von eigenen Verlusten vor, welches an Auktionshäuser, an den Internationalen Museumsrat und andere Gremien weitergeleitet worden ist. Die ungenügende Dokumentation vieler Gegenstände scheint aber einen raschen Erfolg zu verhindern. Dennoch zeigt das mit der UNESCO koordinierte Vorgehen der Vereinten Nationen in diesem Falle Möglichkeiten auf, wie zukünftig in ähnlichen Fällen verfahren werden könnte.

Auch die ehemaligen Teilrepubliken Jugoslawiens haben bereits darauf hingewiesen, daß bewegliche Kulturgüter – beispielsweise aus dem Museum in Vukovar oder aus Privatsammlungen in Dubrovnik – illegal entfernt worden sind. Der Fischer-Bericht hat zwischenzeitlich dem Ministerkomitee des Europarats vorgeschlagen, daß mittels eines noch zu bestimmenden Kontrollsystems das illegale Verschwinden von beweglichen Kulturgütern aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien überwacht werden soll. Ob es dereinst dazu kommen wird, daß illegal entfernte Gegenstände wieder an ihren Ursprungsort zurückgebracht werden können, wird einerseits von der Dokumentation der Objekte, andererseits von den anwendbaren Vorschriften des internationalen Privatrechts abhängen. Heute werden sich die bisher beteiligten Institutionen noch damit begnügen müssen, Sammlungsbestände zu inventarisieren und allenfalls treuhänderisch zu verwalten.

IV. Vorläufiges Fazit

Der Bürgerkrieg im früheren Jugoslawien hat ohne Zweifel dazu beigetragen, daß sich die internationale Gemeinschaft der kulturellen Folgeerscheinungen eines bewaffneten Konfliktes stärker bewußt geworden ist. Um so schmerzlicher sind allerdings die Mängel des bestehenden rechtlichen Instrumentariums. Mit erstaunlicher Entschlossenheit und Einfallsreichtum haben aber die UNESCO und der Europarat begonnen, Alternativen zu entwerfen und teils praktisch auszuprobieren.

Die spontanen Reaktionen der internationalen Gemeinschaft auf die Bombardierung von Dubrovnik sowie die Zerstörung der Nationalbibliothek in Sarajevo und der Brücke von Mostar zeigen, daß der Schutz von Kulturgütern ein prioritäres Anliegen sein muß, das möglichst bald seinen normativen Niederschlag in Beschlüssen von Sicherheitsrat und Generalversammlung der Vereinten Nationen finden sollte.

Die >neue< ITU

Strukturreform einer internationalen Organisation als Routine

KAI-UWE SCHROGL

Kaum eine Technologie hat nicht nur während der letzten zehn, sondern während der vergangenen hundert Jahre die persönlichen wie die gesellschaftlichen Lebensgewohnheiten so grundlegend verändert wie die Informations- und Kommunikationstechnologie. Dieser kontinuierliche Innovationsschub erzeugte einen bis heute sich stetig erneuernden inner- wie zwischengesellschaftlichen Regulierungsbedarf. Der Internationalen Fernmeldeunion (International Telecommunication Union, ITU) kommt dabei die ihr von der Staatengemeinschaft übertragene Aufgabe zu, den Fernmeldeverkehr zwischen den Staaten zu erleichtern und die technischen Parameter für einen mög-

lichst ungehinderten internationalen Informationsaustausch zu erstellen. Ihrer Tradition als anpassungsfähige internationale Organisation folgend, hat die ITU auf einer außerordentlichen Konferenz der Regierungsbevollmächtigten im Dezember 1992 eine Strukturanpassung beschlossen, die ihr die Grundlage für eine effiziente Bearbeitung der neu aufgetretenen Regulierungsbedürfnisse der internationalen Informations- und Kommunikationspolitik geben soll. Diese Strukturreform tritt nunmehr zum 1. Juli 1994 in Kraft, nachdem sie bereits seit dem 1. März vergangenen Jahres vorläufige Anwendung gefunden hatte.