Der Schutz von Kulturerbestätten als Aufgabe der UN-Sicherheitspolitik

Sabine von Schorlemer

Angesichts der hemmungslosen Zerstörung von Tempelbauten, Gebetsstätten und Denkmälern durch den Islamischen Staat in Irak und Syrien untersucht dieser Beitrag, inwieweit sich die gezielte Zerstörung von Kulturerbe nach und nach zu einem Gegenstand der UN-Sicherheitspolitik entwickelt hat und welche Folgerungen sich daraus ableiten lassen. Ausgehend von der These, dass der Erhalt von Kunst- und Kulturschätzen zu einem harten Querschnittsthema im UN-System geworden ist, wird der Frage nachgegangen, wie es gelingen kann, die Völkerrechtsordnung angesichts mutwilliger Verstöße robuster zu gestalten.

Längst haben sie sich tief ins Gedächtnis eingebrannt: die von der Terrororganisation Islamischer Staat/Islamischer Staat in Irak und der Levante/Da'esh (IS/ISIL) wohlinszenierten Bilder stürzender Tempelbauten, kraterähnlicher Landschaften verwüsteter archäologischer Fundstätten, geplünderter Bibliotheksregale und Museumsvitrinen, die Sprengung von Gebetsstätten und die anschließende Pulverisierung der Überreste mit Hammer und Bulldozer. Dies ist geschehen und geschieht noch immer in Hatra, Ninive, Nimrud, Palmyra und anderen Orten – klangvolle Namen von Welterbestätten in Irak und Syrien, die einst Millionen von Menschen faszinierten und denen aufgrund ihrer außerordentlichen universellen Bedeutung mit der Eintragung in die Liste des Erbes der Welt der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO)[1] ein Stück ›Ewiglichkeit‹ hätte zuteilwerden sollen.

Von den Medien weitaus weniger beachtet, aber von ebenso großer Brutalität, ist die systematische Zerstörung hunderter Gebetsstätten und historischer Monumente im Zuge der Ermordung und Vertreibung ganzer Bevölkerungen, vor allem in Nordirak seit Juni 2014, wo Jesiden, Turkmenen, Christen, Ahl-e Haqq/Kaka'i und Schabak sich auf der Flucht und in größter humanitärer Notlage befinden.[2] Hier wird nicht nur radikal die Identität von religiösen und ethnischen Minderheiten zerstört, sondern auch der Keim für künftige Spannungen in den Nachkriegsgesellschaften gelegt.

Kulturelle Autodestruktion, Bilderwahn, Ikonoklasmus – oder einfach Terrorismus? Die gegenwärtig an verschiedenen Orten der Welt stattfindenden systematischen Angriffe auf universelle Werte, für welche die UNESCO-Welterbekonzeption und der Grundsatz der ›kulturellen Vielfalt‹ paradigmatisch stehen, in Kombination mit einem schwunghaften illegalen Antikenhandel, lenken den Blick auf in der Friedens- und Konfliktforschung bislang eher vernachlässigte identitätsbasierte Konfliktursachen. Die Motive für die Zerstörung sind vielfältig.[3]

Der folgende Beitrag beschränkt sich darauf zu untersuchen, inwieweit die gezielte Zerstörung von Kulturerbe sich allmählich zu einem Gegenstand der UN-Sicherheitspolitik entwickelt hat und welche Schlüsse sich daraus ziehen lassen. Der Erhalt von Kunst- und Kulturschätzen – so die These – ist in Verbindung mit Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, der Finanzierung des bewaffneten Kampfes und gezielten terroristischen Anschlägen zu einem harten ›Querschnittsthema‹ im UN-System geworden. Es betrifft nicht nur das humanitäre Völkerrecht, den Menschenrechtsschutz und das Völkerstrafrecht[4], sondern auch die globale Sicherheitspolitik. Daraus abgeleitet ist allgemein zu fragen, inwieweit es gelingen kann, die Völkerrechtsordnung angesichts der gegenwärtig zu beobachtenden mannigfaltigen absichtlichen Verletzungshandlungen robuster auszugestalten und welche Rolle insbesondere der UN-Sicherheitsrat dabei spielt.

Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer, Staatsministerin a.D., lehrt und forscht zum UN-System und ist seit 2009 Inhaberin des UNESCO-Lehrstuhls für Internationale Beziehungen an der Technischen Universität Dresden.

Resolutionen des UN-Sicherheitsrats und Kulturerbeschutz

Der Sicherheitsrat hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten wiederholt mit Kulturerbe betreffenden Fragen befasst.

Wegbereiter einer Völkerstrafgerichtsbarkeit

Mit der im Jahr 1993 erfolgten Verabschiedung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien schrieb der UN-Sicherheitsrat Geschichte, auch was die völkerstrafrechtliche

1 Vgl. Sabine von Schorlemer, Weltkulturerbe, in: Wichard Woyke/Johannes Varwick (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, 13. Aufl., Stuttgart 2015, S. 518–528, hier S. 523ff.

2 Vgl. Institute for International Law and Human Rights et al. (Eds.), Report ›Between the Millstones: the State of Iraq's Minorities since the Fall of Mosul‹, Brüssel 2015, S. 3ff.

3 Näher Sabine von Schorlemer, Die Auslöschung von Kulturerbe in Krisenländern als Herausforderung für die Vereinten Nationen, Baden-Baden (im Erscheinen).

4 Siehe zum Ganzen: von Schorlemer, a.a.O. (Anm. 3).

Die Terrororganisation IS/ISIL veröffentlichte Bildmaterial von der Zerstörung einzelner Kulturgüter in Syrien wie dem Tempel des Baal-Schamin in Palmyra im August 2015.

Ahndung von vorsätzlichen Zerstörungen von Kulturgütern durch Einzelpersonen angeht.[5]

Seit dem Jahr 2002 besitzt der Sicherheitsrat außerdem das »scharfe Schwert«, jederzeit eine »Situation«, in der es den »Anschein« hat, als wären derartige, nach dem Römischen Statut verfolgbare Verbrechen[6] begangen worden, nach Kapitel VII UN-Charta der Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) zu überweisen.[7] Auch die USA als ständiges Mitglied des Sicherheitsrats haben verschiedentlich an Überweisungen mitgewirkt, sodass dies heute als ein »prinzipiell gangbarer Weg«, auch im Kampf gegen den IS gilt.[8]

Mit Resolution 1483(2003) des Sicherheitrats hat der Kulturgüterschutz erstmals Eingang in eine bindende, der Friedenssicherung gewidmete Resolution nach Kapitel VII UN-Charta gefunden.

Als ein positives Zeichen für den Kulturerbeschutz sind die Ermittlungen gegen den inzwischen von Niger nach Den Haag überstellten Angeklagten Ahmad Al Faqih al Mahdi zu werten. Ihm wird vorgeworfen, in Mali »vorsätzliche Angriffe auf Gebäude, die dem Gottesdienst, der Erziehung, der Kunst und der Wissenschaft (…)« gewidmet sind, sowie auf »geschichtliche Denkmäler« begangen zu haben (Art. 8 Abs. 2 e) iv) Römisches Statut).

Antikenschmuggel als Teil der Terrorismusfinanzierung

In der am 12. Februar 2015 angenommenen Resolution 2199 stellte der Sicherheitsrat mit Besorgnis fest, dass »ISIL, die ANF[9] und andere mit Al-Qaida verbundene Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen durch die direkte oder indirekte Beteiligung an der Plünderung und dem Schmuggel von Gegenständen kulturellen Erbes von archäologischen Stätten, aus Museen, Bibliotheken, Archiven und von anderen Stätten in Irak und Syrien, Einkommen erzeugen, das zur Unterstützung ihrer Anwerbungsbemühungen und Stärkung ihrer operativen Fähigkeit zur Organisation und Durchführung von Terroranschlägen verwendet wird«[10].

Nachdem es bereits im Anschluss an die von den USA angeführte Intervention der Allianz in Irak 2003 zu massiven Plünderungen und einem schwungvollen Handel mit geplünderten Artefakten kam, hatte der Sicherheitsrat am 22. Mai 2003, mit 14 von 15 Stimmen ohne Gegenstimme, die bis heute maßgebliche Resolution 1483(2003) angenommen, die darauf zielt, den illegalen Handel mit geraubten Kunst- und Kulturschätzen zu verhindern und gleichzeitig die Rückerlangung illegal ausgeführter Objekte zugunsten des Iraks zu fördern (Absatz 7). Erstmals hatte der Kulturgüterschutz Eingang in eine bindende, der Friedenssicherung gewidmete Resolution nach Kapitel VII UN-Charta gefunden.

Angesichts eines nicht zuletzt durch die starke Nachfrage auf dem internationalen Kunstmarkt weiter florierenden Kunst- und Antikenschmuggels aus Syrien, Irak, und den Nachbarländern hat der Sicherheitsrat, auch auf Betreiben der UNESCO-Generaldirektorin Irina Bokova, mit der Annahme der Resolution 2199 erneut reagiert. Der Sicherheitsrat »bekräftigte« nunmehr seinen in Absatz 7 der Resolution 1483(2003) gefassten, Irak betreffenden Beschluss und ergänzte diesen dahingehend, »(…) dass alle Mitgliedstaaten geeignete Schritte unternehmen, um den Handel mit irakischem und syrischem Kulturgut und anderen Gegenständen von archäologischer, historischer, kultureller und religiöser Bedeutung und wissenschaftlichem Seltenheitswert, die seit dem 6. August 1990 aus Irak und seit dem 15. März 2011 aus Syrien unrechtmäßig entfernt wurden, zu verhüten, namentlich durch ein Verbot des grenzüberschreitenden Handels mit solchen Gegenständen«[11]. Die eher weiche Formulierung, die letztlich auf Vorbehalte der UN-Mitgliedsländer zurückzuführen ist, wurde indes als unzureichend angesehen.[12] Generelle Einfuhrkontrollen für geschmuggelte Antiken, nicht nur an den deutschen Grenzen[13], sowie weltweit strenge Herkunftsnachweise bleiben wünschenswert.

Gezielte Zerstörung von Kulturerbe

Rückblickend waren die von den Taliban vorgenommene Sprengung der Buddha-Statuen im afghanischen Bamiyan im Jahr 2001 und die daran anknüpfende, von der 32. UNESCO-Generalkonferenz im Jahr 2003 angenommene ›UNESCO-Erklärung über die vorsätzliche Zerstörung von Kulturerbe‹ wohl Vorboten dessen, was wir heute weit dramatischer erleben: die systematische und böswillige Auslöschung von Teilen des gemeinsamen Kulturerbes der Menschheit.

In jüngerer Zeit mehren sich die Resolutionen, in denen der Sicherheitsrat Bezug auf gezielte Zerstörungen von Kulturerbe nimmt und versucht, diesen Einhalt zu gebieten. So verurteilte der Sicherheits-

rat beispielsweise in der auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta im Jahr 2012 angenommenen Resolution 2056 die Zerstörung, Beschädigung und Schändung (desecration) von Stätten von religiöser, historischer oder auch kultureller Bedeutung in Mali, wo Rebellen und Islamisten mit der Zerstörung malischen Kulturerbes begonnen hatten.[14] Er drängte alle Parteien, sofort »geeignete Schritte« zum Schutz der Weltkulturerbestätten Malis zu ergreifen.[15] Mit der ebenfalls nach Kapitel VII bindenden Resolution 2085 vom 20. Dezember 2012 verurteilte der Sicherheitsrat erneut aufs Schärfste die »Zerstörung kultureller und religiöser Stätten« in Mali und hob hervor, dass einige dieser Akte als Verbrechen nach dem Römischen Statut zu behandeln sein könnten.[16]

Mit Resolution 2199 verurteilte der Sicherheitsrat im Jahr 2015 auch die Zerstörung kulturellen Erbes in Irak und Syrien, insbesondere durch den ISIL und die ANF, »gleichviel ob unbeabsichtigt oder beabsichtigt«[17]. Bereits im Jahr 2014 hatte der Sicherheitsrat mit Resolution 2139 alle Parteien aufgefordert, das reiche kulturelle Erbe Syriens zu retten und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um den Schutz der Weltkulturerbestätten Syriens sicherzustellen.[18]

In Resolution 2170(2014) wurde zusätzlich vor terroristischer Unterwanderung von Bildungs- und Kultureinrichtungen sowie religiösen Institutionen gewarnt (Abs. 2 und 6). In seiner am 20. November 2015 angenommenen Resolution 2249 sah der Sicherheitsrat schließlich in dem IS und der von ihm unter anderem begangenen »Zerstörung von Kulturerbe« sowie dem Schmuggel mit Kulturgütern eine »weltweite und beispiellose Bedrohung«[19] für die internationale Sicherheit.

Die Rolle von Kultur in Nachkriegsgesellschaften

Der Sicherheitsrat wird sich vermutlich künftig häufiger als bisher mit der Rolle von Kultur/Kulturerbe im Zuge der Schaffung sichererer Orte für die Wiederansiedelung von Flüchtlingen und der Friedenskonsolidierung befassen. Die von der UNESCO und einigen Unterstützern vollendete Wiederherstellung von insgesamt 14 Mausoleen in der Altstadt von Timbuktu, Mali, sowie die Rettung historischer Handschriften mit deutscher Hilfe[20] zeigt die Bedeutung, welche auch der Restaurierung von Weltkulturerbe im Anschluss an Konflikte beizumessen ist.

Bereits im Mandat der im April 2013 eingerichteten UN-Mission in Mali (MINUSMA) hat der Sicherheitsrat »Unterstützung für die Erhaltung des Kulturguts« verankert.[21] Bisher vermisst man jedoch eine klare strategische Ausrichtung in den friedenskonsolidierenden Aktivitäten der Vereinten Nationen.[22] Insbesondere die UN-Kommission für Friedenskonsolidierung sollte – nach Möglichkeit in Abstimmung mit der neuen UNESCO-Strategie (siehe unten) – der Rolle der Kultur als ›Anker‹ für Identität und Zusammenhalt in Nachkriegsgesellschaften einen größeren Stellenwert beimessen.

Fragen des Status von IS/ISIL/Da'esh

Klärungsbedürftig erscheint vor dem Hintergrund der jüngsten Sicherheitsratsresolutionen insbesondere der Umgang der Vereinten Nationen mit privaten Gewaltakteuren. An den IS/ISIL einschließlich verwandter Gruppen gerichtete Appelle des Sicherheitsrats, diese mögen ihrerseits Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht beachten[23], weisen in die Richtung einer Anerkennung des Islamischen Staates als ein staatsähnliches Gebilde.

Eben hier zeigen sich jedoch die Grenzen des völkerrechtlichen Effektivitätsgrundsatzes in seiner Anwendung auf terroristische Netzwerke: Die an die sogenannte Drei-Elemente-Lehre angelehnte Zubilligung einer Staatsqualität, wie sie beim Sicherheits-

Der Sicherheitsrat sieht in dem IS und der von ihm unter anderem begangenen »Zerstörung von Kulturerbe« eine »weltweite und beispiellose Bedrohung« für die internationale Sicherheit.

5 Vgl. Statut des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien, Art. 3–5.

6 Vgl. Römisches Statut, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 2000 II S. 1394, Art. 5; speziell Art. 8 Abs. 2 e) xii; Art. 8 Abs. 2 e) v; Art. 8 Abs. 2 e) iv; Art. 8 Abs. 2 b) ix.

7 Vgl. Römisches Statut, Art. 13 b.

8 Jasper Hoppenbrock, Wo ein Henker, da kein Richter? Zu den rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten des ›Islamischen Staats‹, Ludwig Boltzmann-Institut für Menschenrechte, Wien 2015, S. 7.

9 ANF steht für Al-Nusra-Front.

10 Vgl. UN-Dok. S/RES/2199 v. 12.2.2015, Abs. 14.

11 Vgl. UN-Dok. S/RES/2199 v. 12.2.2015, Abs. 17.

12 Vgl. nur Abdulkarim Maamoun, Belagerte Stadt, in: SPK Magazin 1, 2015, S. 35.

13 Positiv insofern der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts, § 82 I: Anmeldepflicht; § 30 Nachweis der Rechtmäßigkeit, Stand: 4.11.2015.

14 Vgl. UN-Dok. S/RES/2056 v. 5.7.2012, Präambel, vierzehnter Absatz.

15 Vgl. UN-Dok. S/RES/2056 v. 5.7.2012, Abs. 16.

16 Vgl. UN-Dok. S/RES/2085 v. 20.12.2012, Präambel, sechster Absatz.

17 Vgl. UN-Dok. S/RES/2199 v. 12.2.2015, Abs. 15

18 Vgl. UN-Dok. S/RES/2139 v. 22.2.2014, Präambel, achter Absatz.

19 Vgl. UN-Dok. S/RES/2249 v. 20.11.2015, Präambel, fünfter Absatz.

20 Vgl. Kulturerhalt in Krisenregionen – Auswärtiges Amt unterstützt Rettung historischer Handschriften aus Mali mit 350 000 Euro, Auswärtiges Amt, Berlin, 29.6.2015, www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2015/150629-Kulturerhalt_Mali.html

21 Vgl. UN-Dok. S/RES/2100 v. 25.4.2013, Abs. 16f.

22 Rachel Gerber/Allan Rock, The Responsibility to Protect in the Next Decade, Policy Dialogue Brief, 46th United Nations Issues Conference, Stanley Foundation, März 2015, Tarrytown, S. 6.

23 Siehe etwa UN-Dok. S/RES/2233 v. 29.7.2015, Präambel, fünfzehnter Absatz oder UN-Dok. S/PRST/2014/20 v. 19.9.2014, Abs. 6.

rat anklingt – ›Staatsgewalt‹ über geografisch abgrenzbare Teile Nordiraks und Syriens, mithin ›Staatsgebiet‹ des im Jahr 2014 ausgerufenen Kalifats mit eigener ›(Staats-)Bevölkerung‹ – würde den Islamischen Staat als Akteur mit eigenen Rechten (etwa Art. 2 Abs. 4 UN-Charta) und Pflichten auftreten lassen.

Die Erkenntnis, dass Menschenrechts- und Kulturerbeschutz Hand in Hand gehen müssen, bricht sich allmählich Bahn.

Insofern stehen Verbrechen am Kulturerbe *pars pro toto* auch für ein Problem, das sich der Völkerrechtsordnung insgesamt stellt: der Umgang mit terroristischen Netzwerken, die mächtig genug sind, um staatsgleich zu handeln, bei nicht oder nur eingeschränkt gegebener Bindungskraft internationaler Rechtsregeln für sie.

Kulturerbe schützende Elemente einer ›robusten‹ Völkerrechtsordnung

Im Zuge mannigfaltiger Rechtsbrüche werden Rufe nach einer wehrhaften Völkerrechtsordnung laut – einer Ordnung, die nach Möglichkeit mehr bietet als eine Neuauflage des ›war on terrorism‹ nach den Anschlägen von Al-Qaida in den USA vom 11. September 2001.[24]

Das ethische Dilemma (›People First ...‹)

Nur zögerlich scheint sich der Gedanke durchzusetzen, dass es möglich sein könnte, auf der Grundlage des geltenden Völkerrechts robuste Schutzmaßnahmen (auch) zur Rettung von Weltkulturerbe durchzuführen. Dies mag mit der fast reflexhaften Annahme eines vermeintlichen ›ethischen Dilemmas‹ zwischen dem Schutz von Menschenleben (Personen) und dem Schutz von Kulturerbe (Sachen) und der daraus implizit abgeleiteten Forderung zusammenhängen, sich auf die Rettung von Menschen zu konzentrieren (People First).

Gerade weil die Rettung von Menschenleben jedoch das Hauptziel des humanitären Völkerrechts ist, sollte nicht verkannt werden, dass die gegen religiöse Stätten und historische Denkmäler zielenden Verbrechen zwar Objekte treffen, aber letztlich auf die Menschen zielen, gepaart mit Tod und Vertreibung, Entwürdigung und Missbrauch. Der Schutz von Personen ist insofern untrennbar mit dem Schutz des Erbes, kultureller Vielfalt sowie ihren grundlegenden Menschenrechten verbunden:

Zur Unterstützung der Krisenländer bemüht sich die UNESCO unter anderem durch die Annahme mehrerer Notfallpläne, Schaden vom Weltkulturerbe abzuwenden.

»(…) Akte, wie jüngst durch ISIL/Da'esh und angeschlossenen Gruppen in Irak, Syrien und anderen Ländern begangen, zielen darauf ab (…), kulturelle Vielfalt und Pluralismus auszulöschen sowie kulturelle Rechte und Grundfreiheiten zu verwehren«.[25]

Zu den gewonnenen Erkenntnissen der gezielten Angriffe der jüngeren Zeit zählt auch, dass kulturelle Verbrechen vielfach ein Indikator für bevorstehenden Mord und Vertreibung, insbesondere von Minderheiten, sind und mit Gräueltaten einhergehen. So verurteilte der UN-Sicherheitsrat jüngst »die fortgesetzten schweren, systematischen und ausgedehnten Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht *sowie* die barbarischen Akte der Zerstörung und Plünderung von Kulturerbe«[26]. Die Erkenntnis, dass Menschenrechts- und Kulturerbeschutz Hand in Hand gehen müssen, bricht sich allmählich Bahn. Dies spiegelt sich auch in dem von UNESCO-Generaldirektorin Irina Bokova geprägten Begriff der ›kulturellen Säuberung‹ (cultural cleansing) wider.

Rolle der UNESCO

Der UNESCO ist es durch viele Initiativen – insbesondere die Bonner Erklärung zum Weltkulturerbe vom 29. Juni 2015[27] – und über eine enge Zusammenarbeit mit dem UN-Sekretariat beziehungsweise Sicherheitsrat gelungen, das Thema Erhalt des Kulturerbes international aufzuwerten und Handlungsdruck aufzubauen (etwa #Unite4HeritageCampaign).

Gegenwärtig berät die UNESCO Maßnahmen, die auf einen besseren Erhalt des Kulturerbes in bewaffneten Konflikten zielen. Der Entwurf einer mehrjährigen Strategie (2015–2021)[28] wurde im Oktober 2015 vorgestellt und in revidierter Form[29] auf der 38. UNESCO-Generalkonferenz im November 2015 angenommen. Die Bedeutung einer von der UNESCO zu koordinierenden »raschen Intervention und Mobilisierung von nationalen Experten«[30] wurde hervorgehoben. Ebenfalls beraten wird, inwieweit die von der UN-Generalversammlung im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 gebilligte ›Schutzverantwortung‹[31], gegebenenfalls in einer spezifischen, gegen kulturelle Säuberung gerichteten Dimension, eine zusätzliche Legitimationsgrundlage für kulturelle Schutzaktionen bietet.[32]

Auch das Thema der Bildung wird als entscheidend angesehen. Wie der blutige Konflikt in Jemen zeigt, wo eine auf Einladung des jemenitischen Präsidenten vom März 2015 von Saudi-Arabien geleitete Militäroperation arabischer Staaten gegen die Huthi-Rebellen kämpft, haben in den darauffolgenden Monaten infolge von Schulschließungen rund 1,8 Millionen Kinder den Zugang zu Bildung verloren. Dies trägt zweifelsohne dazu bei, dass »sie stärker Gefahr laufen, von bewaffneten Gruppen rekrutiert oder eingesetzt oder anderweitig missbraucht zu werden«[33].

Was die konkrete Unterstützung für Krisenländer angeht, bemüht sich die UNESCO unter anderem durch die Annahme mehrerer Notfallpläne, die Einrichtung von Notfallfonds, insbesondere den neuen ›UNESCO Heritage Emergency Fund‹, sowie Ausbildung und Sicherungsmaßnahmen vor Ort, Schaden vom Weltkulturerbe abzuwenden. Dies ist ein schwieriges Unterfangen, da die USA nach der Aufnahme Palästinas Ende November 2011 als 195. UNESCO-Mitgliedstaat seine Beitragszahlungen an die Orga-

nisation eingestellt hat, was 22 Prozent des Budgets ausmacht. Bereits der Haushalt 2012/2013 wurde von 653 Mio. US-Dollar auf 465 Mio. US-Dollar[34] abgesenkt. An dem zum Ausgleich der Budgetabsenkung aufgelegten ›Special Emergency Multi-Donor Fund‹ beteiligten sich nur wenige EU-Staaten[35], mit insgesamt unausweichlichen und bis heute anhaltenden Folgen für Personal und alle Programmaktivitäten – Sicherungsmaßnahmen für Welterbe eingeschlossen. Im Jahr 2014 belief sich die Höhe des Fonds zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten auf ganze 334 576 US-Dollar.[36] Auch extrabudgetäre Zuweisungen bleiben weitgehend aus.

›Kulturelle Schutzzonen‹ und sichere Lagerorte

Anknüpfend an die originäre Zuständigkeit der UNESCO im Zusammenhang mit der Einrichtung von Bergungsorten durch die Vertragsparteien auf der Grundlage des Haager Abkommens zum Schutz vom Kulturgut in bewaffneten Konflikten (1954) und seines Zweiten Protokolls (1999) werden in Paris derzeit neue Überlegungen zu eigens auszuhandelnden ›protected cultural zones‹ angestellt. Aus der Systematik des humanitären Völkerrechts heraus bietet sich ein Rückgriff auf das Konzept der demilitarisierten Zonen an.[37] Die Kriterien einer demilitarisierten Schutzzone wurden jüngst vom Internationalen Gerichtshof für die Weltkulturerbestätte des Tempels Preah Vihear im kambodschanisch-thailändischen Grenzgebiet geschärft.[38] Voraussetzung hierfür dürfte allerdings ein Waffenstillstand sein und/oder zumindest die Bereitschaft der Konfliktparteien, eine solche kulturelle Vereinbarung zu achten.

Zu den robusten und gemäß Kapitel VII UN-Charta jederzeit möglichen, aber in der Praxis zweifelsohne schwierig zu realisierenden Maßnahmen gehört die Einrichtung einer wirksamen Flugverbotszone unter Einschluss kultureller und archäologischer Stätten. In Libyen hatte der UN-Sicherheitsrat eine Flugverbotszone für die libysche Luftfahrt verhängt und zugleich »die Einrichtung von Sicherheitszonen an Orten, die Beschuss ausgesetzt sind, als Vorsichtsmaßnahme« beschlossen, die es erlaubten, »von Angriffen bedrohte Zivilpersonen und von der Zivilbevölkerung bewohnte Gebiete (…) zu schützen«[39]. Flugverbotszonen, die zum Beispiel Welterbestätten einschließen könnten, werden jedoch kaum ohne zusätzliche Bodentruppen auskommen, die ihrerseits wiederum Luftunterstützung benötigen.

Eine robuste und in ›friedlicher‹ Absicht vorgenommene Besetzung von Weltkulturerbestätten schließlich, wie sie aus militärischer Sicht erörtert wird[40], wird unter vergleichbaren Prämissen (Bodentruppen) zu verwirklichen sein. Diskussionswürdig ist dieser Vorschlag dennoch, da er darauf zielt, die perverse Zerstörungslogik des IS zu durchbrechen: Dieser nutzt regelmäßig kulturelle Stätten und zivile Anlagen für militärische Zwecke (etwa zur Stationierung oder als Munitionsdepot) mit dem Kalkül, dass diese Orte dann – in Übereinstimmung mit dem humanitären Völkerrecht – von der westlichen Allianz als ›militärisches Ziel‹ eingestuft und schließlich zerstört werden. Die Gegner des IS werden so unfreiwillig zum Handlanger des Islamischen Staates bei der Auslöschung von Kulturerbe der Welt.

›Kultur-Blauhelme‹ und hybride Missionen

Gegen vom Sicherheitsrat mandatierte spezielle ›Kultur-Blauhelme‹ lassen sich einige gewichtige Argumente vorbringen. Andererseits spricht auch nichts

Flugverbotszonen, die Welterbestätten einschließen könnten, werden kaum ohne zusätzliche Bodentruppen auskommen, die ihrerseits wiederum Luftunterstützung benötigen.

24 Kritisch Sabine von Schorlemer, Human Rights: Substantive and Institutional Implications of the War Against Terrorism, European Journal on International Law, 14. Jg., 2/2003, S. 265–282, hier S. 265.

25 UNESCO Executive Board, 197 EX/10 v. 17.8.2015, Abs. 22, S. 5, Übersetzung aus dem Englischen durch Autorin.

26 UN-Dok. S/RES/2249 v. 20.11.2015, Abs. 3, Hervorhebung durch Autorin.

27 Siehe: http://whc.unesco.org/document/137641

28 Reinforcement of UNESCO's Action for the Protection of Culture and the Promotion of Cultural Pluralism in the Event of Armed Conflict, UNESCO Executive Board, 197 EX/10 v. 17.8.2015.

29 UNESCO Doc. 38 C/49 v. 2.11.2015.

30 Resolution, Item 4.4, Abs. 4, abgedruckt in: UNESCO Doc. 38 C/94 v. 16.11.2015, S. 12.

31 Siehe UN Doc. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 138 und 139.

32 Vgl. die Expertenanhörung unter Mitwirkung der Verfasserin am 26./27. November 2015 am Sitz der UNESCO in Paris; siehe bereits Sabine von Schorlemer, Die Schutzverantwortung als ein Element des Friedens, SEF Policy Paper Nr. 28, Bonn 2008.

33 Entschließung des Europäischen Parlaments zur Lage im Jemen, EU-Dok. 2015/2760(RSP) v. 9.7.2015, Abs. M.

34 Vgl. Klaus Hüfner, What Can Save UNESCO?, Berlin 2016, S. 12.

35 Vgl. Hüfner, a.a.O. (Anm. 34), S. 72.

36 Vgl. UNESCO, Ninth Meeting of the Committee for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, UNESCO Doc. CLT-14/9.COM/CONF.203/8 v. 15.10.2014, Abs. 2 und 5, http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002308/230821E.pdf

37 Siehe Erstes Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 (1977), BGBl. 1990 II S. 1551, Art. 59 und 60; vgl. auch Art. 24 der Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (1954), BGBl. 1967 II S. 1300; näher UNESCO Doc. CLT-15/10.COM/CONF.203/INF.3 vom 3. Dezember 2015.

38 Vgl. International Court of Justice, Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), Request for the Indication of Provisional Measures, 18.7.2011, Rn. 61, 65, in: International Legal Materials (ILM) 50, 2011, S. 1134ff.

39 UN-Dok. S/RES/1973 v. 17.3.2011, Abs. 4 und 8.

40 Vgl. Hannah G. He, Protecting Ancient Heritage in Armed Conflict: New Rules for Targeting Cultural Property During Conflict with ISIS, Maryland Journal of International Law, 30. Jg., 1/2015, S. 168–190, hier S. 189.

dagegen, in das Mandat von Friedensmissionen einen kulturellen Schutzauftrag einzufügen, wie es die Bonner Erklärung der 39. Tagung des UNESCO-Welterbekomitees empfohlen hat.[41] Auf diese Weise wäre etwa denkbar, Sicherungsmaßnahmen zu ermöglichen, lokale Kräfte diesbezüglich logistisch zu unterstützen, Ausbildung und Schulung anzubieten, Plünderungen zu verhindern, das Einlagern von Waffen und Munition zu untersagen und bestenfalls auch einen Puffer um Weltkulturerbestätten zu schaffen. Dazu bedarf es nicht eigens spezifischer ›Kultur-Blauhelme‹. Wie die 38. UNESCO-Generalkonferenz es formuliert hat, kann dies durch das Einbetten (embedding) des Kulturerbeschutzes in humanitäre Maßnahmen und globale Sicherheitsstrategien geschehen.[42]

Zuverlässige Sanktions- und Überwachungssysteme für Resolutionen des Sicherheitsrats einzurichten, muss ein Anliegen der Vereinten Nationen sein.

Letzteres entspricht im Übrigen auch dem Schutzauftrag des auf der Grundlage humanitärer Konventionen ebenfalls für Kulturgüter im bewaffneten Konflikt zuständigen Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK). Bereits begonnene, aber noch nicht abgeschlossene Verhandlungen der UNESCO mit dem IKRK streben eine Intensivierung der Zusammenarbeit an, insbesondere eine stärkere Beachtung kulturgutschützender Elemente bei humanitären Missionen sowie eine verbesserte Einhaltung der kulturgutschützenden Regelungen.

Neu und interessant erscheint der vom italienischen Ministerpräsidenten Matteo Renzi in einer Rede vor der UN-Generalversammlung am 29. September 2015[43] gemachte Vorschlag. Demnach wäre Italien bereit, sowohl der UNESCO als auch dem UN-Sicherheitsrat eine aus zivilen und militärischen Mitgliedern bestehende ›international task force‹ zur Verfügung zu stellen. Diese hätte die Aufgabe, den Schutz, aber auch den Wiederaufbau von Kunst und historischen Stätten zu gewährleisten. Hybride, zivil-militärische Stäbe, die mit Einwilligung des Gaststaats in militärische Aktionen eingebettet wären, nach Möglichkeit unterstützt durch andere Länder, könnten tatsächlich erstmals das Problem der fehlenden operativen Fähigkeiten für den Schutz von Kulturgütern in bewaffneten Konflikten angehen.

Eine thematische Resolution des Sicherheitsrats zur Rolle von Kultur vor, während und nach bewaffneten Konflikten könnte mehr Klarheit über die Optionen friedlicher und militärischer Zwangsmaßnahmen zum Schutz des Kulturerbes bringen.

Eine thematische Resolution des Sicherheitsrats zur Rolle von Kultur respektive Kulturerbe vor, während und nach bewaffneten Konflikten könnte insofern mehr Klarheit über die Optionen friedlicher und militärischer Zwangsmaßnahmen zum Schutz des Kulturerbes bringen und zugleich die Chancen auf wirksame operative Maßnahmen steigern.

Sanktions- und Überwachungssysteme

Die Einstufung der systematischen Zerstörungen von Kulturerbe als ein internationales Sicherheitsproblem durch den Sicherheitsrat ist zu begrüßen. Positiv zu werten ist auch die enge Einbindung der UNESCO in die Umsetzung von Sanktionen des Sicherheitsrats auf der Grundlage von Resolution 2199[44]. Allerdings sollte der Sicherheitsrat vermeiden, infolge mangelhafter Durchsetzung seiner Beschlüsse Doppelstandards zu setzen: Manche Sicherheitsratsbeschlüsse werden zügig umgesetzt, andere jahrelang nicht. Zuverlässige Sanktions- und Überwachungssysteme für Resolutionen des Sicherheitsrats – auch außerhalb der Terrorismusbekämpfung – einzurichten, muss daher ein Anliegen der Vereinten Nationen sein.

Nutzung des Sanktionspotenzials

Nicht vollständig genutzt wird – zum Teil auch aus diplomatischer Rücksichtnahme – das den Staaten zur Verfügung stehende friedliche Sanktionspotenzial gegen Regierungen, die entweder selbst durch ihre Streitkräfte Verbrechen gegen das gemeinsame Kulturerbe der Welt begehen oder derartige Verbrechen auf ihrem Territorium dulden. Nicht nachvollziehbar ist beispielsweise, warum solchen Regierungen weiter von ihren ›peers‹ die Wählbarkeit in politische Ämter in internationalen Organisationen gestattet wird. Erörtert wird zudem, im Zusammenhang mit Kulturerbe schützenden Verpflichtungen auch robuste Sanktionsmaßnahmen *de lege ferenda* von Staaten zuzulassen.[45]

Ganz entscheidend schließlich wird eine umfassende Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofs bei der Aufarbeitung von gegen Kulturerbe gerichteten Verbrechen sein.

Perspektiven

Weder die Vereinten Nationen noch das Völkerrecht werden die Welt retten. Sie stehen jedoch für universelle Werte und verkörpern das Ideal einer freien Welt ohne Not. Gerade angesichts massiver Brüche des Völkerrechts müssen alle Akteure, nichtstaatliche Organisationen eingeschlossen, im Sinne einer gemeinsamen Verantwortung (shared responsibility) offensiv die Umsetzung der vereinbarten Rechtsregeln einfordern. Insbesondere die weltweit für Bildung, Kultur, Meinungsfreiheit und Toleranz eintretende UN-Sonderorganisation UNESCO braucht nun das Vertrauen und weit mehr – als nur rhetorische – Unterstützung der UN-Mitgliedstaaten, allen voran der EU-Mitgliedstaaten, damit die weitere Zerstörung des Weltkulturerbes verhindert werden kann.

41 Bonner Erklärung, http://whc.unesco.org/document/137641, Abs. 23.

42 UNESCO Doc. 38 C/94 v. 16.11.2015, Resolution ›Reinforcement of UNESCO's Action for the Protection of Culture and the Promotion of Cultural Pluralism in the Event of Armed Conflict‹, S. 12, Abs. 6.

43 Rede siehe: http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/70/70_IT_en.pdf

44 UN-Dok. S/RES/2199 v. 12.2.2015, Abs. 17.

45 Näher dazu: von Schorlemer, a.a.O. (Anm. 3).