

V. „Die politische Organisation der Kulturwelt“ in der Zwischenkriegszeit

Die völkerrechtliche Verwaltung von Kultur fand sich nach dem Ersten Weltkrieg in einem komplexen intellektuellen und theoretischen Rahmen wieder. Nach den Schrecken des Krieges war es in jener Zeit die Hoffnung auf das Völkerrecht, die zur Entwicklung jenes juristischen Vokabulars führte, das auch heute noch für diesen Rechtsbereich maßgeblich ist. So entstand etwa die Redeweise vom rechtlichen „Schutz“ von Monumenten und Kunstwerken in dieser Epoche. Es ist auch die Periode, in welcher der Terminus „Kulturgut“ geprägt wurde. Hier zeigt eine kritische Begriffsgeschichte, dass der Nationalsozialismus dieses Wort als juristisch-abstrakten Überbegriff von der Völkerkunde – aus der das theoretische Konzept und der Begriff des „Kulturguts“ stammen – übernommen und in die Rechtsprache dauerhaft eingeführt hat.

Die Zwischenkriegszeit brachte auch eine Internationalisierung der Institutionen. Sie wurde unter anderem als „die politische Organisation der Kulturwelt“ charakterisiert und in ihren verschiedenen Erscheinungsformen diskutiert.¹ Die Verwaltung von Kultur hatte etwa im Mandatssystem einen neuen legitimatorischen sowie rechtlichen Rahmen erhalten, der besonders deutlich an den „Zivilisationsstandard“ zurückgebunden war. Die institutionalisierte Asymmetrie sollte durch die Permanente Mandatskommission, ein Organ des Völkerbundes, überwacht werden, doch setzte sich das Mächteungleichgewicht zwischen den (Semi-)Peripherien und Europa hier in ihrer Zusammensetzung und teilweise auch in Form ihrer Agenda fort.

Das Narrativ der „Verrechtlichung“ ist für die Zwischenkriegszeit jedoch nicht uneingeschränkt anwendbar. Anstelle von rechtlichen Fragestellungen ruft die Verwaltung von Kultur und im Speziellen der antiken Monumente sowie Hinterlassenschaften zunehmend technisches Wissen auf den Plan, das auch in den rechtlichen Diskurs einfluss. Dabei schwingt in dieser „Technisierung“ mit ihren vermeintlich objektiven Aussagen der Verdacht versteckter Werturteile mit. Im globalen Kontext scheint sich davon abgesehen die „Universalisierung“ fortzusetzen, auch wenn zuneh-

1 Schücking/Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes (1921), 44ff.

ment Abgrenzung und Distanz von europäischem Einfluss gesucht wurde, wie etwa in China, Persien oder Teilen Lateinamerikas.

Zu Beginn der Epoche fügten die Dynamiken des Weltkriegs zusätzlich zum bereits bestehenden „Zivilisationsdiskurs“ im Völkerrecht auch noch eine weitere innereuropäische Ebene hinzu. Insbesondere der deutschen Kriegsführung, mit der Zerstörung wichtiger Monumente an der Westfront, wurden ihre „barbarischen“ Praktiken vorgeworfen. Eine neue Grundlage für ein gemeinsames Völkerrecht wurde gesucht, auf der auch die Verwaltung von Kultur fußen sollte.

1. *Wider internationale Solidarität oder für Völkerrechtsgemeinschaft? Der völkerrechtstheoretische Rahmen*

Schon während des Ersten Weltkriegs wurde auf Seiten der Alliierten an dem Völkerrecht für die Nachkriegsordnung gearbeitet.² Auch auf deutscher Seite wurden Überlegungen angestellt, wie das Völkerrecht oder ein Völkerbund eine Friedensordnung nach dem Krieg garantieren könnte.³ Es gab zwar Stimmen, die für eine Rückbesinnung auf das klassische Völkerrecht plädierten,⁴ überwiegend war man jedoch der Ansicht, dass es einer neuen Grundlage für eine Erneuerung des Völkerrechts bedürfe. Diese sollte der Gedanke der Solidarität bilden, einer Solidarität, die auf die gemeinsame Gestaltung von Interessen gerichtet ist. Die problematischen kolonialen Implikationen dieser Forderung blieben auch in der Zwischenkriegszeit bestehen, ohne dass sich ein entsprechendes Problembewusstsein ausgebildet hätte. Beschränkte sich die Solidarität doch auf die „zivilisierten“ Staaten. Otfried Nippold hielt dazu schon während des Kriegs fest:

Wenn man nun Garantien auf dem Boden des Rechts schaffen will, dann muß man notwendigerweise ausgehen von dem Gedanken, von der Tatsache der völkerrechtlichen *Solidarität*. Die Solidarität, die auf der Gemeinsamkeit der Interessen der Staaten beruht, ist die Grundlage des modernen Völkerrechts.⁵

2 Mazower, *No Enchanted Palace* (2008), 28–46.

3 Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations* (2001), 228ff.

4 Vollenhoven, *Die drei Stufen des Völkerrechts* (1919).

5 Nippold, *Die Gestaltung des Völkerrechts* (1917), 40f [Hervorhebung im Original].

Auch einer der maßgeblichsten italienischen Völkerrechtler jener Zeit und Präsident des ständigen internationalen Gerichtshofs in Den Haag, Dionisio Anzilotti, charakterisiert die Solidarität gewisser Interessen als Grundlage für das Völkerrecht.⁶ Aus Solidarität formen sich nach Anzilotti zwischenstaatliche Beziehungen, die in weiterer Folge die Staatengemeinschaft hervorbringen.

Es wurde aber in der Völkerrechtswissenschaft auch Kritik an diesen Ansichten zur Solidarität laut. Besonders nuancierte Einwände kamen vom Privatdozenten an der rechtswissenschaftlichen Fakultät in Wien, Josef Laurenz Kunz. In seinem Beitrag zum Handbuch des Völkerrechts erkannte er das Bestehen einer Völkerrechtsgemeinschaft an, jedoch lediglich als Rechtsgemeinschaft, die in den allgemeinen Normen des Völkerrechts gründen würde.⁷ Einer Begründung der Völkerrechtsgemeinschaft, die auf soziologischer Grundlage basiert, erteilte er hingegen eine Absage, da sie nicht dem juristischen Charakter einer Rechtsgemeinschaft entspreche. Wie Kunz explizit hervorhob, waren für ihn damit auch „Interessengemeinschaft“ und „Kulturgemeinschaft“ Begriffe, die im rechtlichen Diskurs um die Völkerrechtsgemeinschaft keinen Platz hätten.⁸ Diese rechtspositivistischen Ansichten führten auch dazu, dass Kunz die Kriterien der „Zivilisation“ sowie die Gemeinsamkeit der „Kultur“ nicht als relevant für das Völkerrecht betrachtete.⁹ Maßgeblich sah Kunz hingegen den Begriff „nations civilisées“ als Bezeichnung für alle Staaten, die völkerrechtliche Verhältnisse eingegangen sind.¹⁰

Neben dieser rechtspositivistischen Kritiklinie formulierte der in Wien tätige Dekan der juristischen Fakultät Alexander Hold-Ferneck einen zweiten Argumentationsstrang gegen die internationale Solidarität und die internationale Gemeinschaft. Anders als Kunz stellte er nicht mit rechtspositivistischem Instrumentarium das theoretische Fundament des Solidaritätskonzepts in Frage. Stattdessen ließ er sich auf das, was Kunz als eine soziologische Grundlagendebatte über das Völkerrecht bezeichnete, ein.

6 Anzilotti, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1, (1929), 32.

7 Kunz, Die Staatenverbindungen, in: Stier-Somlo (Hg.), Handbuch des Völkerrechts, Bd. 2, 4. Abt, (1929), 258ff.

8 Ibid., 260.

9 Zur Völkerrechtslehre der Zwischenkriegszeit in Österreich, siehe Spitra, *After the Great War*, in: *Clio@Themis* 18 (2020), 1–22.

10 Kunz, Die Staatenverbindungen, in: Stier-Somlo (Hg.), Handbuch des Völkerrechts, Bd. 2, 4. Abt, (1929), 268.

Hold-Ferneck lehnte jedoch die Grundannahmen der Theorie ab und verwarf den Begriff „Völkerrechtsgemeinschaft“. ¹¹ Anstatt der gemeinsamen Interessen der Staaten betonte er die Antagonismen in der Staatenwelt. Begriffsbildungen wie Völkerrechtsgemeinschaft würden über die weitgehend vorhandenen gegenläufigen Interessen hinwegtäuschen, und auch das Narrativ der immer enger miteinander verflochtenen Welt, die auch zu einem geänderten Verständnis von Souveränität führen sollte, wies er zurück. Die Ideen von Solidarität, Interessen- und Kulturgemeinschaft maßen dem Umstand, dass Staaten bis zu einem gewissen Grad übereinstimmende Interessen hätten und sich solidarisch verhielten, in der Theoriebildung ein zu großes Gewicht zu. ¹²

Doch eine große Zahl von Juristen in der Zwischenkriegszeit wies gerade auf diese starken Tendenzen im Völkerrecht hin, die Hold-Ferneck relativierte. ¹³ Dabei wurde zunehmend auch anerkannt, wie Kunz formulierte, dass ein Unterschied der Kultur oder Zivilisation keineswegs den völkerrechtlichen Beziehungen schade. Karl Strupp führte das in seiner Monographie zum positiven Völkerrecht aus:

Völkerrechtsgemeinschaft bedeutet eine Vielheit von Staaten, die durch eine gewisse Interessengemeinschaft [...] verbunden und sich dessen bewußt sind, und die sich deshalb gegenseitig als Völkerrechtssubjekte anzuerkennen pflegen. Dabei ist Gemeinsamkeit der Kultur und der Zivilisation keineswegs erforderlich, wie denn z.B. das Statut für den neuen Völkerbundsgerichtshof, an dem Staaten aus allen Weltteilen beteiligt sind, eine Verschiedenheit der Zivilisation unter den Völkerbundsstaaten ausdrücklich durch das Verlangen anerkannt hat, daß von den Wahlkörperschaften Richter gewählt werden sollen, die verschiedene zivilisatorische Anschauungen vertreten. ¹⁴

Damit vertrat Strupp eine Interessengemeinschaft aller Staaten ohne Unterschied der Kultur und Zivilisation. Zugleich lehnte Strupp die Anschauung ab, dass nur „zivilisierte“ Staaten in völkerrechtliche Beziehungen treten könnten, obwohl er an anderer Stelle die Wendung von den Staaten der Kulturwelt verwendete. ¹⁵

11 Hold-Ferneck, Lehrbuch des Völkerrechts (1930), 88ff.

12 Ibid., 92.

13 Politis, *Les Nouvelles Tendances* (1927), 9ff, 52f; Delos, *La Société internationale* (1950) [1929], 345f; Liszt/Fleischmann, *Das Völkerrecht systematisch dargestellt* (1925¹²); Hatschek, *Völkerrecht als System* (1923), 4.

14 Strupp, *Grundzüge des positiven Völkerrechts* (1928), 7f.

15 Ibid., 136.

Dieses Einbeziehen von (Semi-)Peripherien hatte keineswegs zwangsläufig emanzipatorische Folgen. Ein besonders anschauliches Zeugnis davon gibt einer der prominentesten französischen Völkerrechtsprofessoren jener Zeit, Georges Scelle.¹⁶ Im Abschnitt seines „Précis de droit des gens“, der sich dem Kolonialismus widmete, spitzte er sein Verständnis von der internationalen Solidarität folgendermaßen zu:

[...] keine Gemeinschaft hat das Recht, sich vom internationalen Handel zu isolieren. Die Disposition eines Landes und seiner natürlichen Ressourcen bringt die Verpflichtung mit sich, es im Einklang mit den Bedürfnissen der internationalen Solidarität auszubeuten. Primitive oder rückständige Gemeinschaften, die eine Region der Erde monopolisieren, ohne ihre Möglichkeiten auszuschöpfen oder ohne sich manchmal sogar selbst entwickeln zu können; die Praktiken, die in eklatantem Widerspruch zu den Normen des Völkerrechts folgen, insbesondere die Sklaverei, fortführen – müssen entweder direkt oder durch Treuhandschaft von internationalen Regierungen verwaltet werden, die in der Lage sind, sie auf den Weg des Fortschritts und der menschlichen Solidarität zu lenken.¹⁷

Nach Scelle habe kein Staat das Recht, sich von der internationalen Gemeinschaft zu isolieren.¹⁸ Das Vorhandensein von Bodenvorkommen und natürlichen Schätzen implizierte für Scelle die Verpflichtung, diese im Einklang mit dem Interesse der internationalen Gemeinschaft auszubeuten. Ist das Gemeinwesen, das sich auf diesem Territorium befindet, dazu nicht in der Lage, darf es für den Fortschritt und die internationale Solidarität fremdverwaltet werden.

Die Zugänglichmachung und Fremdverwaltung nationaler Güter konnte nach Scelle im Interesse der internationalen Solidarität geboten sein.

16 Wüst, Das völkerrechtliche Werk von Georges Scelle (2007).

17 Scelle, Précis de droit des gens, Bd. 1, (1932), 143 [Übers. d. Autors]: „Un tel droit n'existe, nous le savons, au profit d'aucun groupement humain, nulle collectivité n'ayant le droit de s'isoler du commerce international. La disposition d'un sol et de ses richesses naturelles implique l'obligation de l'exploiter en conformité avec les besoins de la solidarité internationale. Les collectivités primitives ou arriérées qui monopolisent une région du globe sans pouvoir en exploiter les possibilités, ou même parfois se développer elles-mêmes; qui perpétuent des pratiques en contradiction flagrante avec les normes du Droit des gens, l'esclavage notamment –, doivent être administrées, soit directement, soit par voie de tutelle, par des gouvernants internationaux aptes à les diriger dans la voie du progrès et de la solidarité humaine.“

18 Ibid., 142ff.

Denn seiner Ansicht nach diene es dem menschlichen Fortschritt, dass ein „unzivilisiertes“ Kollektiv, welches nicht selbst für seine Verwaltung sorgen kann, direkt von außen oder unter einer Art Vormundschaft im internationalen Interesse verwaltet würde.

Hier formulierte Scelle eine rechtliche Legitimation für Interventionen der internationalen Gemeinschaft zu ihrem eigenen Nutzen. Die autonomen Interessen der Gemeinwesen wurden nicht respektiert, und diese Art des Internationalismus hat auch schon ältere Vorläufer. Der britische Ökonom John Atkinson Hobson sah 1915 ebenso ein Recht der Menschheit zur Erschließung und Entwicklung von Ressourcen, wenn der Staat, in dem sich diese befinden, dazu nicht in der Lage sei.¹⁹ Scelle und Hobson erwähnten zwar nicht explizit kulturelle Schätze, doch lässt sich dieselbe Logik in der Praxis ohne weiteres feststellen.

Eine auf diese Weise verstandene internationale Solidarität war jedoch nicht die einzige Tendenz in der Völkerrechtswissenschaft der Zwischenkriegszeit. Die sich aus renommierten Völkerrechtlern zusammensetzende International Law Association (ILA) unternahm in den 1930er Jahren Anstrengungen zur Verrechtlichung der internationalen Gemeinschaft. So gab es in dem ausgearbeiteten Entwurf der ILA zur Kodifizierung des Völkerrechts einen eigenen Abschnitt zur internationalen Gemeinschaft.²⁰ Das Kriterium für die Aufnahme in die Staatengemeinschaft sollte die Anerkennung bilden, und die Achtung der allgemeinen Interessen der internationalen Gemeinschaft über den individuellen Interessen ihrer Mitglieder. Mit diesem Vorstoß der ILA war die Hoffnung verbunden, dass zukünftige Konflikte innerhalb der internationalen Gemeinschaft auf Grundlage des Rechts und nicht mit Waffengewalt gelöst würden.²¹

Die Kulturverwaltung der Zwischenkriegszeit fand sich in diesem intellektuellen Rahmen wieder. Es war der theoretische Hintergrund, vor dem der Schutz, die Verwaltung und die Aneignung kultureller Hinterlassenschaften im Mandatssystem, in den Kolonien, aber auch in unabhängigen Staaten Lateinamerikas und Asiens erfolgten. Die nationalen und internationalen Rechtsnormen und die maßgeblichen Begriffe wurden zu wesentlichen Teilen in dieser Zeit entwickelt. Rhetorischer Universalismus und partikuläre hegemoniale Realitäten waren die Kennzeichen dieser Epoche.

19 Hobson, *Towards International Government* (1915).

20 ILA, *Report of the 37th Conference* (1933), 27–57.

21 Heggstad, *The International Community*, in: JCL 17, Nr. 4 (1935), 265–268.

2. Die erschütterte „Kultur“ nach dem Ersten Weltkrieg: Neue Begriffe und theoretische Ansätze

Eine Neuheit des Ersten Weltkriegs war die Bedeutung völkerrechtlicher Diskurse für das nationale Geschichtsverständnis.²² Geschichte wurde durch rechtliche Kategorien vermittelt wahrgenommen und bewertet. Dazu wurden etwa eigene Kommission geschaffen, welche die „German Outrages“²³ oder „Les Violation des lois de la guerre par l'Allemagne“²⁴ prüfen sollten, um dem Ergebnis Objektivität zu verleihen. Die festgestellten Verletzungen von völkerrechtlichen Normen wurden oft mit Zivilisationsdiskursen verknüpft. So wurden die Begriffe „Kultur“ und „Zivilisation“ ebenso zunehmend nationalisiert und als rhetorische Kampfmittel eingesetzt.²⁵

Vor allem die Verwüstungen an der Westfront bildeten ein wichtiges Thema, denn diese Debatte knüpfte besonders leicht am „Kultur-Zivilisations“-Diskurs während und nach dem Ersten Weltkrieg an. Einer der relevantesten Fälle des Weltkriegs war die Zerstörung von Louvain in Belgien durch deutsche Kampftruppen. Hier lässt sich gut erkennen, wie der völkerrechtliche Diskurs zivilisatorisch aufgeladen wurde. Einerseits diente er zur Selbstlegitimierung vor der eigenen Geschichte, andererseits zur Delegitimierung der Gegner. „Barbarei“ und „kulturelle Gräueltaten“ waren gängige Beschreibungen der deutschen Kriegsführung nach der Zerstörung der historischen Stadt.²⁶ Das Konzept der Zivilisation wurde dabei nun auch binneneuropäisch zur moralischen Inferiorisierung angewendet. Diese Vorwürfe hatten auch Auswirkungen auf die normative Ebene des Völkerrechts, da ihnen von deutscher Seite oft wissenschaftlich und rechtlich argumentativ begegnet wurde.

In der deutschen Völkerrechtswissenschaft erfolgte der Diskurs unter dem Begriff „Denkmalschutz“ im Krieg. Schon während des Ersten Weltkriegs versuchten die Juristen die Zerstörungen und Plünderungen künstlerischer und historischer Monumente völkerrechtswissenschaftlich zu verarbeiten. Die Haager Kriegsregeln bildeten den wichtigsten Referenzpunkt in der Debatte um den Schutz von künstlerischen, wissenschaftlichen oder historischen Werken und deren Anstalten. Die rechtlichen Beiträge erör-

22 Weinke, *Gewalt, Geschichte, Gerechtigkeit* (2016), 44ff.

23 Report of the Committee on Alleged German Outrages (1915).

24 Ministère des Affaires Étrangères, *Les violations des lois de la guerre* (1915).

25 Fisch, *Zivilisation, Kultur*, in: GG, Bd. 7, (1992), 759ff.

26 Kramer, *Dynamic of Destruction* (2007), 15.

terten Anschuldigungen oft in Form eines juristischen Gutachtens, jedoch mit deutlicher politischer Färbung. So begann etwa ein Beitrag des Bonner Rechtsprofessors Ernst Zitelmann in der „Zeitschrift für Völkerrecht“ polemisch, „das ‚Volk der Barbaren‘ hat eine echte Kulturthat begangen [...]“.²⁷ Damit spielte er auf die Tagung zum Denkmalschutz während des Ersten Weltkriegs an, die Ende August 1915 in Brüssel stattfand. Im Tagungsbericht von Zitelmann kommen die enge Verbindung von Völkerrechtswissenschaft und Militär sowie der strikte juristische Formalismus auf der deutschen Seite zum Vorschein. Zerstörungen von Denkmälern in Frankreich und Belgien wurden unter Verweis auf ihre militärische Nutzung durch den Gegner gerechtfertigt. Dadurch sei der vorgesehene Schutz der Haager Landkriegsordnung nach dem vorletzten Satz des Artikels 27 HLKO verwirkt gewesen.

Artikel 27. Bei Belagerungen und Beschießungen sollen alle erforderlichen Vorkehrungen getroffen werden, um die dem Gottesdienste, der Kunst, der Wissenschaft und der Wohltätigkeit gewidmeten Gebäude, die geschichtlichen Denkmäler, die Hospitäler und Sammelplätze für Kranke und Verwundete soviel wie möglich zu schonen, vorausgesetzt, dass sie nicht gleichzeitig zu einem militärischen Zwecke Verwendung finden. [...]

Während der Tagung wurden Vorschläge des Kunsthistorikers Cornelius Gurlitt, dem Großvater des NS-Schergen und Kunsträubers mit demselben Namen, dem Genfer Rechtsprofessor Paul Moriaud und dem Organisator Ernst Zitelmann besprochen. Vorgegebenes Ziel der Zusammenkunft war es, den völkerrechtlichen Schutz von Monumenten im Krieg zu verbessern. Alle drei präsentierten Vorschläge setzten bereits auf Maßnahmen in Friedenszeiten, um zukünftige Zerstörungen zu verhindern.²⁸ Diese reichten vom Anbringen klar sichtbarer Embleme bis zum Verbot, Verteidigungsanlagen in der Nähe von Denkmälern zu errichten. Außerdem wurde eine Internationalisierung des Denkmalschutzes im Krieg diskutiert wie etwa in Form einer internationalen Denkmalschutz-Kommission, welche die Einhaltung des Völkerrechts überwachen sollte. Während Gurlitt und Moriaud ein besonders hohes Schutzniveau mit den vorgeschlagenen Regulierungen erreichen wollten, setzte Zitelmann dem einen Pragmatismus entgegen, der auf die „Notwendigkeiten der Kriegsführung“ Rücksicht nahm. Zitelmann lehnte deswegen auch eine internationale Überwachung

27 Zitelmann, Der Krieg und die Denkmalpflege, in: ZfV 10 (1917/1918), 1.

28 Ibid., 1–19

durch eine Kommission mit Verweis auf Spionageaktivitäten ab. Ebenso zweifelte er nicht an dem Vorrang des „militärischen Interesses“ vor dem Denkmalschutz. Schon die Termini verdeutlichen den Primat des Politischen und des Militärischen vor dem Völkerrecht.²⁹

Während des Kriegs gab es noch eine Reihe völkerrechtlicher Publikationen zum Schutz von Denkmälern.³⁰ Der bereits erwähnte Cornelius Gurlitt legte 1916 und der Schweizer Philologe Ferdinand Vetter 1917 jeweils eine Monographie zum Thema vor.³¹ Außerdem wurde ein umfangreiches Projekt von Paul Clemen nach dem Ende des Ersten Weltkriegs abgeschlossen. Der Bonner Kunsthistoriker dokumentierte in dem zweibändigen Sammelwerk „Kunstschutz im Krieg“ die denkmalpflegerischen Aktivitäten sowie die Zerstörungen im Krieg. Er sprach oft mit großem Bedauern über wertvolle künstlerische Verluste, hob jedoch stets die militärische Notwendigkeit als übertrumpfenden Faktor hervor.³² Auch der Jenaer Völkerrechtsprofessor Franz Wilhelm Jerusalem, der in diesem Werk einen Beitrag zu Kunstdenkmälern im Völkerrecht verfasste, stellte deutlich fest: „Völkerrechtlich hat sich Deutschland nichts vorzuwerfen.“³³ Eine weitere Strategie dieses Werks, um den eigenen „zivilisatorischen“ Status nicht nur mit dem Vokabular des Völkerrechts zu verteidigen, bestand in der Zurschaustellung der Leistungen deutscher Denkmalpflege im sogenannten „Orient“. In mehreren Beiträgen wurden die wissenschaftliche Vorrangstellung und die Sorge um das kulturelle Erbe der Antike hervorgehoben. Nach den Berichten reichten diese von der Westküste des Osmanischen Reichs über Palästina bis nach Afghanistan.³⁴

Anders gestaltete sich bei den Alliierten die völkerrechtliche Aufarbeitung des Ersten Weltkriegs. Mehrbändige Werke renommierter Völkerrechtler, die sich mit der rechtlichen Bewertung des Ersten Weltkriegs aus-

29 Vec, All's Fair, in: Killingsworth (Hg.), *Civility, Barbarism* (2021, im Erscheinen).

30 Auch Museen reagierten auf den Ersten Weltkrieg, siehe Savoy/Kott (Hg.), *Mars und Museum* (2016).

31 Gurlitt, *Der Schutz der Kunstdenkmäler im Krieg* (1916); Vetter, *Friede dem Kunstwerk!* (1917).

32 Clemen/Bersu, *Kunstdenkmäler und Kunstpflege in Belgien*, in: Clemen (Hg.), *Kunstschutz im Kriege*, Bd. 1, (1919), 16–35 (19).

33 Jerusalem, *Die Kunstdenkmäler im Kriege und das Völkerrecht*, in: Clemen (Hg.), *Kunstschutz im Kriege*, Bd. 1, (1919), 141–148 (145).

34 Karo, *Deutsche Denkmalpflege im westlichen Kleinasien*, in: Clemen (Hg.), *Kunstschutz im Kriege*, Bd. 2, (1919), 167–173; Wiegand, *Denkmalschutz und kunstwissenschaftliche Arbeit*, in: Clemen (Hg.), *Kunstschutz im Kriege*, Bd. 2, (1919), 174–190; Sarre, *Kunstwissenschaftliche Arbeit*, in: Clemen (Hg.), *Kunstschutz im Kriege*, Bd. 2, (1919), 191–202.

einandersetzten, wurden publiziert. Der belgische Völkerrechtler Albéric Rolin besprach im ersten Band seiner Monographie sehr ausgiebig die Entwicklung der deutschen „Kriegsräson“, die für die Zerstörungen von Monumenten und Kunstwerken verantwortlich gemacht wurde. Er kritisierte, dass die Kriegsnotwendigkeit nicht das „ius in bello“ aussetzen dürfe. Dabei kontrastierte Rolin die Kriegsräson, die er als „zivilisatorischen“ Rückschritt betrachtete, mit den gerechten Regeln der Ehre und Humanität.³⁵ Ebenso ist auch die deutsche Bombardierung von Louvain Thema bei Rolin, vor allem mit Blick auf Artikel 27 der Haager Landkriegsregeln. Bemüht objektiv, in seiner Sprache aber wertend, besprach er die Problematik der Überwachungsposten in den Kirchtürmen und schlug vor, dass dem Angreifer im Fall der Zerstörung von Monumenten die Beweislast treffe, dass es sich tatsächlich um eine militärische Nutzung gehandelt hat.³⁶

Der amerikanische Politikwissenschaftler James Wilford Garner untersuchte in seiner zweibändigen Aufarbeitung des Ersten Weltkriegs die Rolle des Völkerrechts in den verschiedenen Staaten.³⁷ Insbesondere beim Deutschen Reich kam er auf den vom Generalstab herausgegebenen „Kriegsbrauch im Landkrieg“ von 1902 zu sprechen (siehe Kapitel III.2.b.cc).³⁸ Das Völkerrecht und besonders das Recht der Haager Konventionen wurde seiner Ansicht nach darin karikiert. Als er die deutsche Invasion Belgiens analysierte, standen als Rechtfertigung die Begriffe „Kriegsmanier“ und „Kriegsräson“ wiederum im Zentrum.³⁹

Garner äußerte sich auch ausgiebig auf 24 Seiten zur Kriegsführung der Mittelmächte in Bezug auf die Denkmäler. Er kam dabei zu einem eindeutigen Urteil und stellte die Zerstörungen und Plünderungen in den Kontext des Zivilisationsdiskurses:

[C]ivilization itself has been robbed of many of its artistic treasures and history of some of its most striking landmarks. [...] That these acts should have been done by the armies of a nation which had long

35 Rolin, *Le Droit Moderne de la Guerre*, Bd. 1, (1920), 51f.

36 *Ibid.*, 361f.

37 Zur britischen Völkerrechtswissenschaft in der Zwischenkriegszeit siehe Lingsen, *BYIL*, in: Stolleis/Simon (Hg.), *Juristische Zeitschriften in Europa* (2006), 597–626.

38 Garner, *International Law and the World War*, Bd. 1, (1920), 3ff.

39 Garner, *International Law and the World War*, Bd. 2, (1920), 186ff.

boasted of the superiority of the culture and hits high appreciation of art only aggravates the offence.⁴⁰

Die Vorwürfe gegen die deutsche Kriegsführung und die folgenden Verteidigungen zeigen, wie das Völkerrecht zu einem Diskursinstrument wurde, um die „Zivilisation“ des Gegners in Frage zu stellen und die eigene Stellung als „Kulturstaat“ zu verteidigen. Völkerrechtswidrig zu handeln, wurde mit zivilisatorischem Unrecht und Barbarei gleichgesetzt. Damit kam der Frage nach der Beurteilung von Denkmalzerstörungen besondere Aufmerksamkeit auf beiden Seiten zu. Im Untersuchungsausschuss der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung und des Deutschen Reichstages, der von 1919 bis 1928 durchgeführt wurde, erwähnte man jedoch die Zerstörungen von Monumenten und Kunstwerken mit keinem Wort.⁴¹ Damit machte Deutschland klar, dass in diesen Fällen eine Verletzung des Völkerrechts nicht vorlag. Hingegen vergewisserte man sich der eigenen kulturellen Überlegenheit in völkerrechtlichen und konservatorischen Abhandlungen. Der rechtliche und der zivilisatorische Diskurs waren bei der Erörterung dieser Zerstörungen eng miteinander verwoben.

a. Die langsame Wandlung des völkerrechtlichen Kulturbegriffs

In der Zeit des Ersten Weltkriegs erwies sich „die Kultur“ als Kampfbegriff, der vor allem in Deutschland durch den prominenten „Aufruf an die Kulturwelt“ befeuert wurde.⁴² Der Begriff der Kultur war national aufgeladen, wohingegen das Wort Zivilisation eher an internationale oder europäische Gemeinsamkeiten appellierte.⁴³ Zwar nahm die Betonung der Gegensätzlichkeiten zwischen „Kultur“ und „Zivilisation“ in der Zwischenkriegszeit wieder ab und teilweise wurde auch für die synonyme Verwendung plädiert (siehe bereits Kapitel IV.1). Dennoch blieben die vor allem in der deutschen Sprache vorgezeichneten Unterschiede in der Semantik der beiden Wörter bestehen.

Vor allem das Wort „Kultur“ hat dabei seine Bedeutung in der Zwischenkriegszeit immer wieder auf die Bereiche der sogenannten „Hochkultur“ verengt. Dies äußerte sich etwa auch in dem vermehrten Aufkommen

40 Garner, *International Law and the World War*, Bd. 1, (1920), 456.

41 Fischer/Widmann/Bell (Hg.), *Völkerrecht im Weltkrieg* (1927).

42 Böhme (Hg.), *Aufrufe und Reden* (1975), 47–49.

43 Fisch, *Zivilisation, Kultur*, in: GG, Bd. 7, (1992), 760ff.

von „Kultur“ in Programmen deutscher politischer Parteien.⁴⁴ Kulturpolitik wurde damit zu einem Bereich der Politik neben anderen, bloß die extreme Rechte vertrat hier andere Positionen.⁴⁵

Die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts war außerdem die Zeit, in der sich die anthropologische Wissenschaft eine eigene Zugangsweise zu Kultur, Kunst und Zivilisation erschloss, die mit der fortschreitenden Verwissenschaftlichung der Disziplin auch eine erhöhte Relevanz für das Völkerrecht erlangte. Einer der maßgeblichen Anthropologen jener Zeit war Bronislaw Malinowski, der wesentlich dazu beitrug, den Funktionalismus in der Anthropologie zu begründen.⁴⁶ Wichtig für die theoretischen Grundlagen seiner Anthropologie war das theoretisch-methodische Einführungskapitel seines Werks „The Argonauts of the Western Pacific“⁴⁷ und sein Eintrag „Culture“ in der *Encyclopedia of Social Sciences*“ von 1937.

Malinowski verortete den Unterschied von „Culture“ und „Civilisation“ darin, dass „Civilisation“ die speziellen Aspekte von fortgeschrittenen Kulturen mehr hervorhob. Die grundlegenden Bestandteile von Kultur zählte Malinowski selbst auf: „Culture comprises inherited artifacts, goods, technical processes, ideas, habits and values.“⁴⁸ Dabei charakterisierte er Artefakte und Bräuche als die zwei wichtigsten Aspekte der Kultur.⁴⁹ Eine besondere Rolle spielte für ihn schließlich die Kunst, die er als „to be the most exclusive and at the same time the most international, even interracial, of all cultural activities“⁵⁰ beschrieb.

Das internationale Wesen der Kunst ergäbe sich nach Malinowski aus der Tatsache, dass sie in allen Kulturen gepflegt werde. Überdies hingen daran noch sekundäre Funktionen der Wirtschaft, des Ansehens und der allgemeinen Ästhetik. Malinowski sah die Kunst eng mit der Religion verbunden und zusammen vereint in dem Zweck, menschliche Bedürfnisse zu befriedigen. Mit seiner Theorie versuchte Malinowski jegliche Form menschlichen Zusammenlebens in seinem besonderen kulturellen Kontext zu deuten. Seine auf Funktionen ausgerichtete Erklärungsweise der

44 Ibid., 765f.

45 Für Nachweise siehe Mommsen, *Deutsche Parteiprogramme* (1960), 457, 467, 510; Herbert, *Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert* (2014), 270–280.

46 Barth, *Britain and the Commonwealth*, in: Barth/Gingrich/Parkin/Silverman (Hg.), *One Discipline, Four Ways* (2005), 1–57 (22ff); Stocking, *After Tylor* (1996), 233ff.

47 Malinowski, *Argonauts of the Western Pacific* (2002) [1922], 1–26.

48 Malinowski, *Culture*, in: *Selections from the Encyclopedia* (1937), 621.

49 Ibid., 623.

50 Ibid., 643.

Kultur war nicht darauf ausgerichtet, „fortgeschrittene“ Kulturen mit sogenannten „Barbaren“ zu vergleichen, auch wenn Malinowski durchaus zwischen den verschiedenen „Graden der Zivilisation“ bewusst unterschied. Sein Anliegen bestand vielmehr in der Erklärung von Funktionsmustern fremder Kulturen, die jedoch mit kolonialen Implikationen und hegemonialen Strategien einhergingen.⁵¹ Vor allem in der Mandatsverwaltung wurden solche Ansätze angewendet und Anthropologen wurden zu einem Bestandteil der Kolonialverwaltung. Ein eindrückliches Beispiel ist etwa das spätere Mitglied der Permanenten Mandatskommission des Völkerbunds Frederick Lugard mit seinem Werk „The Dual Mandate in British Tropical Africa“.⁵²

Diese anhaltende Bedeutung der „Zivilisation“ für den völkerrechtlichen Diskurs zeigt sich immer wieder. Bei Lassa Oppenheim selbst sowie in den posthum von den Herausgebern Ronald F. Roxburgh und Arnold D. McNair unverändert editierten Ausgaben seines Standardwerks finden sich Ausführungen, die neben der Religion und dem Handel insbesondere auch Kunst und Wissenschaft als Elemente hervorhoben, die besonders den „zivilisierten“ Staaten eigen sind und sie als eine Gemeinschaft der *family of nations* konstituieren würden:

There were, further, science and art, which are by their nature to a great extent international, and which created a constant exchange of ideas and opinions between the subjects of the several States.⁵³

Auch der in Pennsylvania tätige amerikanische Professor und Diplomat Charles G. Fenwick stellte eine solche Verknüpfung fest. Zwar betonte er, dass eine verschiedene Größe der Staaten keinen Unterschied in den internationalen Rechten und Pflichten nach sich ziehen würde. Sehr wohl aber würde die kulturelle Entwicklung im Sinne einer europäischen „Zivilisation“ diesbezüglich eine gewichtige Rolle spielen.⁵⁴ In Frankreich stellte der Professor für Völkerrecht in Lille, Joseph Thomas Delos, sehr weitgehende Überlegungen zum Zusammenhang von Kultur und Zivilisation an.⁵⁵ Sowohl auf Ebene des Individuums wie auch der Gesellschaften differenzier-

51 Stocking, *After Tylor* (1996), 367ff.

52 Lugard, *The Dual Mandate* (1922), 1–7; zur Bedeutung von Lugards Werk siehe auch Pedersen, *The Guardians* (2015), 107ff.

53 L. F. L. Oppenheim, *International Law*, Bd. 1, (1905), 10f; L. F. L. Oppenheim, *International Law*, Bd. 1, (1920³), 9; L. F. L. Oppenheim, *International Law*, Bd. 1, (1928⁴), 11.

54 Fenwick, *International Law* (1934) [1924], 87.

55 Delos, *La Société internationale* (1950) [1929], 63ff.

te er zwischen Kultur und Zivilisation und machte auf die wechselseitige Interaktion der beiden Konzepte aufmerksam. Dabei ging er von einem besonders weiten Begriff der Kultur aus.

Anders akzentuierte Paul Fauchille in seiner Neuüberarbeitung der völkerrechtlichen Monographie von Henry Bonfils diese Begriffe. Die kulturelle Abhängigkeit zwischen den Staaten führte er nämlich als Grundlage für das Völkerrecht überhaupt an:

Diese wechselseitige Abhängigkeit der verschiedenen Völker besteht sowohl geistig als auch wirtschaftlich. Einige profitieren von den wissenschaftlichen Entdeckungen sowie vom Fortschritt der Literatur, Künste und von der intellektuellen Kultur anderer.⁵⁶

Neben der Wirtschaft identifizierte er die Wissenschaft und Künste als zentralen Antriebe. Diese gegenseitigen Beeinflussungen auf den kulturellen Gebieten bildeten nach Fauchille die Voraussetzung dafür, dass völkerrechtliche Beziehungen zwischen den Staaten überhaupt bestehen könnten.

Eine gewisse Orientierungslosigkeit und Heterogenität über die Rolle der „Zivilisation“ und „Kultur“ lässt sich hingegen in der deutschsprachigen Völkerrechtslehre der Zwischenkriegszeit konstatieren. Am Ende des Ersten Weltkriegs identifizierte der in Berlin tätige Rechtsprofessor Josef Kohler das Völkerrecht überhaupt mit dem „Kulturrecht“. Seiner Theorie lag der Gedanke zugrunde, dass das Recht zur Kultur gehöre und dieses lediglich auf der Souveränität der einzelnen Staaten beruhen könne.⁵⁷ Die Begründung des Rechts aus einem Zusammenschluss der „Kulturstaaten“ verneinte Kohler jedoch ausdrücklich.

Der Wiener Dekan der rechtswissenschaftlichen Fakultät Alexander Hold-Ferneck, ein erklärter Gegner des Kelsen'schen Rechtspositivismus,⁵⁸ operierte mit dem Begriff der „Kultur“ an mehreren Stellen seines Handbuchs und benützte ihn für die Beschreibung des innerstaatlichen wie völkerrechtlichen Bereichs:

56 Fauchille, *Traité de Droit International Public* (1922), 7 [Übers. d. Autors]: „Cette dépendance réciproque des divers peuples existe au point de vue intellectuelle, comme au point de vue économique. Les uns profitent des découvertes scientifiques, des progrès des lettres et des arts, de la culture intellectuelle des autres.“

57 Kohler, *Grundlagen des Völkerrechts* (1918), 3.

58 Olechowski, Hans Kelsen (2020), 403–409; García-Salmones Rovira, *The Project of Positivism* (2013), 120–156; Korb, *Kelsens Kritiker* (2010), 92ff.

Als höchste, souveräne Gemeinschaft aber vermag der Staat mit reichstem Inhalt sich zu erfüllen, stets neue Aufgaben zu übernehmen, ja er scheint geradezu auf eine „Totalität“ des Lebens seiner Bürger angelegt zu sein. Die Moderne zeigt ihn als „Kulturgemeinschaft“, die auf dem Wege ist, die potentielle Totalität allmählich zur aktuellen zu gestalten. Das Völkerrecht spiegelt diesen Gang der Entwicklung wider. Das Netz der Verträge, das fast die ganze Erde umspannt, verdichtet sich von Tag zu Tag und erfaßt immer neue und weitere Bereiche des Lebens.⁵⁹

Hold-Ferneck benützte den Begriff der Kultur auf zwischenstaatlicher Ebene jedoch bloß als Metapher, wie aus einer späteren Stelle hervorgeht. Dies offenbart sich, wenn er an einer anderen Stelle seiner Abhandlung vermerkte, dass den Völkern nur „Zivilisation“, aber nicht „Kultur“ gemeinsam sein könne. Eine „Kulturgemeinschaft“ war seiner Ansicht nach nur zwischen „stammesverwandten Völkern“ denkbar.⁶⁰ Der völkische Unterton in Hold-Fernecks Ausführungen zur Kultur wirft Schatten auf seine spätere Nähe zur NSDAP voraus,⁶¹ eine wissenschaftlich schlüssige Argumentation bot er aber nicht an. Daran lässt sich gut erkennen, dass der Begriff der Kultur auch am völkerrechtswissenschaftlichen Gebiet als Kampfbegriff verwendet wurde.

Ebenso mit einem Hang zu deutschnationalen Positionen beschrieb der berühmte österreichische Völkerrechtler Alfred Verdross in seinem 1937 erschienenen Völkerrechtslehrbuch die Rolle der Kultur im Völkerrecht. Inwieweit sein Gedankengut dabei in die Nähe von nationalsozialistischen Anschauungen gerückt werden kann, wird kontrovers diskutiert.⁶² Eine Nähe von Verdross zu anthropologischen Forschungen bestand hingegen nicht erst, seitdem er als Universitätsrektor gemeinsam mit dem Wiener Kulturkreistheoretiker Wilhelm Schmidt 1952 den IV. Internationalen Kongress für Anthropologie und Ethnologie in Wien eröffnete.⁶³ Schon in

59 Hold-Ferneck, *Lehrbuch des Völkerrechts* (1930), 41.

60 *Ibid.*, 94f.

61 Staudigl-Ciechowicz/Olechowski, *Völkerrecht*, in: Olechowski/Ehs/Staudigl-Ciechowicz (Hg.), *Die Wiener Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät 1918–1938* (2014), 526ff.

62 Marboe, *Verdross' Völkerrechtstheorie*, in: Meissel/Olechowski/Reiter-Zatloukal/Schima (Hg.), *Vertriebenes Recht* (2012), 171–194; Carty, Alfred Verdross and Othmar Spann, in: *EJIL* 6, Nr. 1 (1995), 78–97; Rathkolb, *Die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät*, in: Heiß (Hg.), *Willfähige Wissenschaft* (1989), 197ff.

63 Für die zahlreichen Einflüsse auf das Denken von Alfred Verdross siehe Simma, *The Contribution of Alfred Verdross*, in: *EJIL* 6 (1995), 33–54.

den 1930er Jahren stand Verdross bei der geplanten Gründung eines unabhängigen Instituts für Sozialwissenschaften in Wien in Kontakt mit Sozialwissenschaftlern.⁶⁴ In seiner Monographie stützte sich Verdross zumindest an drei zentralen Stellen auf das Vokabular der Kulturkreislehre. Diese spielte für Verdross bei der ideengeschichtlichen sowie historischen Einleitung und den Stufen der Völkerrechtsordnung eine Rolle, da er darin von Völkerrechtskreisen und Kulturkreisen sprach.⁶⁵ Eine wichtige Bedeutung nahm die „Kultur“ auch bei der Bestimmung des Geltungsbereichs der Völkerrechtsordnung ein. An diese wären laut Verdross vor allem souveräne Staaten gebunden, für dessen Charakterisierung er unter anderem auf die Kultur zurückgreift. Mit Kultur bezeichnet Verdross die Fähigkeit, im Verkehr zwischen den Staaten die Regeln des Völkerrechts einhalten zu können.⁶⁶ Zuletzt ging er auch von der Existenz eines völkerrechtlichen „Kulturrechts“ im engeren Sinne aus, das die geistige Zusammenarbeit, das Gesundheitswesen, die Rechtshilfe und den Naturschutz umfassen sollte.⁶⁷

In der Zwischenkriegszeit fand auch erstmals die Bezeichnung „Kultur“ in ihrem engen Sinne Eingang in einen mehrseitigen völkerrechtlichen Vertrag, den Roerich-Pakt aus 1935. Diese Konvention zum Schutz von Monumenten in Kriegszeiten wurde von den amerikanischen Staaten bei der interamerikanischen Konferenz von Montevideo 1933 zur Unterzeichnung empfohlen. Zwar gab es in Artikel 1 dieses Abkommens ebenfalls eine Aneinanderreihung der Schutzobjekte. Diese wich mit der Erwähnung von „the historic monuments, museums, scientific, artistic, educational and cultural institutions“ jedoch von der Haager Landkriegsordnung 1907 ab. „Cultural institutions“ wurden als eigener Punkt aufgenommen und das ansonsten verwendete Wort „property“ durch „monuments“ ersetzt. Als generelles Schutzobjekte der heute noch in Geltung stehenden Konventionen spricht die Präambel zudem auf Spanisch von „el tesoro cultural de las naciones“ bzw. auf Englisch von „the cultural treasure of peoples“. Damit wurden auch erstmals jene sonst bloß aufgezählten Gegenstände unter dem Oberbegriff eines Kompositums mit „Kultur“ zusammengefasst.

64 Fleck, A Transatlantic History of the Social Sciences (2011), 102ff.

65 Verdross, Völkerrecht (1937), 1, 4f, 71ff.

66 Ibid., 53.

67 Ibid., 261ff.

b. „Internationale Denkmalpflege“ als Ausdruck gemeinsamer zivilisatorischer Interessen

Das von Karl von Strupp herausgegebene Wörterbuch des Völkerrechts enthielt im 1924 erschienenen ersten Band das Lemma „internationale Denkmalpflege“. Dieses stellte in der Diktion der beiden Völkerrechtler Emanuel Ullmann und Franz von Liszt (siehe Kapitel IV.3) die gemeinsamen Interessen an der Erhaltung „beweglicher oder unbeweglicher Gegenstände, welche ein besonderes künstlerisches, wissenschaftliches oder geschichtliches, insbesondere auch kulturgeschichtliches Interesse in Anspruch zu nehmen geeignet sind“, dar.⁶⁸

Das Mandatssystem bot ein solches völkerrechtliches Konstrukt, das diese Fremdverwaltung gemeinsamer Interessen auf dem Boden des ehemaligen Osmanischen Reichs ermöglichte. Thematisiert wurde diese Möglichkeit insbesondere in der zwölften und letzten Auflage von Franz von Liszts Darstellung des Völkerrechts. Max Fleischmann, der nach Liszts Tod 1919 die Herausgabe von dessen Standardwerk übernahm, baute die Überlegungen Liszts über die friedliche Regelung und Verwaltung gemeinsamer Interessen aus und betitelt sie nunmehr als „die Interessengemeinschaft des völkerrechtlichen Staatenverbandes“.⁶⁹ Er ergänzte dabei insbesondere die Beispiele für „Interessen von Kunst und Wissenschaft“, die bisher bereits den Olympia-Vertrag enthielten, um den Friedensvertrag von Sèvres sowie den Mandatsverträgen des Völkerbunds über Syrien, Libanon, Palästina und den Irak.⁷⁰

Vor allem die Mandatsverträge sahen jeweils die Verwaltung des archäologischen Kulturerbes und damit die Wahrnehmung essentieller kultureller Interessen durch die neuen Mandatsmächte vor (siehe dazu genauer Kapitel V.3). Damit erlaubten diese Übereinkommen nicht nur der Mandatsmacht, die Besorgung dieser Angelegenheiten im gemeinsamen Interesse zu erledigen, sondern sie verpflichteten sie auch, die Rechtsgrundlagen zu schaffen, welche den gleichberechtigten Zugang zu den kulturellen Hinterlassenschaften dieser Länder regelten.

68 Wolf, Denkmalpflege, Internationale, in: Strupp (Hg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1, (1924), 227f.

69 Liszt/Fleischmann. Das Völkerrecht systematisch dargestellt (1925¹²), 289ff.

70 Ibid., 379.

c. Der Begriff des „Kulturguts“ und seine Vorläufer: Eine kurze Begriffsgeschichte⁷¹

Die rechtliche Definition des Begriffs „Kulturgut“ ist weit davon entfernt einheitlich zu sein.⁷² Innerstaatliche wie völkerrechtliche Begriffsbestimmungen aus verschiedenen Regelungsbereichen entwarfen und entwerfen jeweils ihr eigenes Verständnis von „Kulturgut“. In früheren wie gegenwärtigen rechtlichen Debatten wird dieser Begriff oft verwendet, jedoch gibt es kaum Überlegungen zu und kritische Auseinandersetzungen mit seinem historischen Ursprung. Aktuelle Darstellungen des Kulturrechts nehmen die durchaus ambivalente Geschichte des Begriffs nicht wahr.⁷³

In den innerstaatlichen Rechtsvorschriften aus der Zwischenkriegszeit, die sich dem Denkmalschutz widmeten, wurde an verschiedene Interessen angeknüpft, um die Schutzobjekte zu bestimmen. So trug das in Deutschösterreich nach dem Ersten Weltkrieg erlassene „Gesetz betreffend das Verbot der Ausfuhr und der Veräußerung von Gegenständen von geschichtlicher, künstlerischer oder kultureller Bedeutung“ schon in seinem Titel die Bezeichnung all jener Gegenstände, denen Schutz vor der Ausfuhr zukommt. Dieses Gesetz wurde ursprünglich von der Provisorischen Nationalversammlung im Dezember 1918 mit der Intention verabschiedet, die Ansprüche der verschiedenen Nachfolgestaaten der Habsburgermonarchie auf die in österreichischen Sammlungen befindlichen Kunstwerke abzuwehren.⁷⁴

Ein anderer Begriff, der zur Verwendung in der Rechtssprache gelangte, war jener des „Denkmals“. Im Jahr 1920 wurde dieser Begriff in der österreichischen Bundesverfassung in die Kompetenzbestimmungen eingeführt, die jedoch erst 1925 in Kraft gesetzt wurden.⁷⁵ Mit dem Denkmalschutzgesetz 1923 wurde der Denkmalbegriff in der Ersten Republik nor-

71 Dieses Kapitel wurde bereits teilweise, jedoch in abgeänderter Form, publiziert in Spitra, *Recht und Metapher*, in: Kaiser/Köstner-Premsel/Stumpf (Hg.), *Treuhänderische Übernahme und Verwahrung* (2018), 55–69.

72 von Schorlemer, *Internationaler Kulturgüterschutz* (1992), 46ff.

73 Lenski, *Öffentliches Kulturrecht* (2013), 29–35; Pieler, *Kulturgüterschutz*, in: Pfeffer/Rauter (Hg.), *Handbuch Kunstrecht* (2014), 264–280; Odendahl, *Kulturgüterschutz*, (2005), 70–83.

74 Einen guten Überblick über das Thema bietet Huguenin-Bergenat, *Kulturgüter bei Staatensukzession* (2010). Zu den Forderungen Italiens, siehe das aktuelle Dissertationsprojekt von Francesca Coccolo „The Italian claims for works of art in Vienna after WW I“, IMT School for Advanced Studies Lucca.

75 Art. 10 Z 13 Bundes-Verfassungsgesetz, (01.10.1920), BGBl. 1/1920.

miert.⁷⁶ Auch in Deutschland fand der Begriff des Denkmals Eingang in die Weimarer Reichsverfassung und dieser konnte neben Werken der Kunst und Geschichte auch Teile der Natur und von Landschaften umfassen.⁷⁷ Der Denkmalbegriff war auch bereits vor der Weimarer Reichsverfassung der einschlägige Terminus, unter dem solche Fragen erörtert wurden.⁷⁸ Im völkerrechtlichen Bereich wurde im Laufe des Ersten Weltkriegs „Denkmalschutz“ oder „Denkmalpflege“ im Krieg zu einem wichtigen Begriff, um im deutschen Sprachraum vor allem die Zerstörungen in Reims und Louvain zu verhandeln.⁷⁹

Im internationalen Privatrecht der Zwischenkriegszeit gab es zahlreiche Bemühungen, den Umgang mit Monumenten und Kunstwerken weiter zu verrechtlichen. Das internationale Privatrecht suchte diese angemessen in ein Schutzregime einzugliedern. Für den Fall des unerlaubten Transfers solcher Objekte in ein anderes Land sollten die Besitztitel vom neuen Belegenheitsstaat nicht anerkannt und möglichst auf eine Restitution gedrängt werden. Die Definition des Anwendungsbereichs erfolgte damit einerseits durch das Festlegen, was als illegaler Transfer betrachtet wurde, andererseits dadurch, auf welche Gegenstände sich dies erstreckte. Zur Abgrenzung der Gegenstände wurde wiederum auf unterschiedliche Kategorien abgestellt. Der erste Entwurf des internationalen Museumsbüros aus 1933 stand unter dem Titel „Convention internationale sur le rapatriement des objets d'intérêt artistique, historique ou scientifique, perdus ou volés, ou ayant donné lieu à une aliénation ou exportation illicite“.⁸⁰ Somit spielten hier ebenso die verschiedenen Interessen eine wesentliche Rolle, um den Schutzstatus zu begründen. Die Redeweise von Interessen stellt dabei eine Parallele zum internationalen Verwaltungsrecht und der Theorie der Interessengemeinschaft her. Neben dem Abstellen auf die bestimmten Interessen im Titel des Vertragsentwurfs wurde in Artikel 1 auf die „objets mobiliers ou immobiliers, de caractère artistique, historique ou scientifique“ Bezug genommen.

76 Denkmalschutzgesetz, (25.09.1923), BGBl. 533/1923.

77 Die Verfassung des Deutschen Reiches, (11.08.1919), dtRGBl. Nr. 152, Artikel 150.

78 Siehe mit weiteren Nachweisen Hensel, Art. 150, in: AÖR 14 (1928), 321–421 (362f.).

79 Zitelmann, Der Krieg und die Denkmalpflege, in: ZfV 10 (1917/1918), 1–19; Gurlitt, Der Schutz der Kunstdenkmäler im Krieg (1916); Vetter, Friede dem Kunstwerk! (1917); Wiegand, Denkmalschutz und kunstwissenschaftliche Arbeit, in: Clemen (Hg.), Kunstschutz im Kriege, Bd. 2, (1919), 174–190.

80 IMO, Premier projet 1933, in: Art et Archéologie 1 (1939), 51f.

Im Jahr 1936 gab es einen zweiten Kodifikationsentwurf des internationalen Museumsbüros in diesem Regelungsgebiet, der „Convention internationale pour la protection des patrimoines historiques et artistiques nationaux“ genannt wurde.⁸¹ Hier wurde nun die geplante internationale Kooperation ausdrücklich als Schutzregime („protection“) verstanden und bezeichnet. Zudem wurde das französische Wort „patrimoine“ eingeführt, das mit Erbe übersetzt wird und auch heute noch in „patrimoine culturel mondial“ (Weltkulturerbe) ein wichtiger Rechtsbegriff ist. Der Anwendungsbereich wurde in Artikel 1 zunächst mit „objets présentant un notable intérêt paléontologique, archéologique, historique ou artistique“ angegeben. Somit wurde im Vergleich zum Entwurf von 1933 der „caractère“ mit „Intérêt“ ersetzt und das „wissenschaftliche“ mit dem „paläontologischen“ Interesse ausgetauscht. Nach Anregungen von einigen Staaten wurde der Artikel 1 des Entwurfs von 1936 jedoch im selben Jahr abgeändert in „objets de caractère paléontologique, archéologique, historique ou artistique“.⁸²

In der „Draft International Convention for the Protection of National Collections of Art and History“ aus 1939 wurde das Schutzobjekt in Artikel 1 definiert: „The present Convention concerns objects of palaeontological, archaeological, historic or artistic interest belonging to, or in the custody of, the State or of public institutions.“⁸³ Damit festigte sich nicht nur der Schutzgedanke im Titel des Vertragsentwurfs, sondern es wurde auch wieder die Interessen zur Abgrenzung herangezogen.

Neben diesen Rechtsregimen des internationalen Privatrechts gab es auch im Kriegsvölkerrecht Bemühungen, neue Regeln zu finden, die dem Schutz von Monumenten und Kunstwerken dienen sollten. Dabei ging es in der „Draft International Convention for the Protection of Historic Monuments and Works of Art in Time of War“ des internationalen Museumsbüros aus dem Jahr 1936 darum, einen speziellen Schutz für Bergungsorte einzuführen.⁸⁴ Diese Bergungsorte wurden im Englischen „refuges“ genannt, das mit „Schutzort“ übersetzt werden kann.

Als der Zweite Weltkrieg ausbrach, gab es von Staatsoberhäuptern und Regierungen verschiedene Erklärungen mit Forderungen. Der Schutz von Monumenten und Kunstwerken tauchte darunter immer wieder prominent

81 IMO, Deuxième projet 1936, in: *Art et Archéologie* 1 (1939), 69–74.

82 IMO, Nouvelle rédaction, in: *Art et Archéologie* 1 (1939), 75f.

83 IMO, Le Projet définitif 1939, in: *Art et Archéologie* 1 (1939), 78–107 (79).

84 IMO, Preliminary Draft international Convention, in: *Art et Archéologie* 2 (1940), 60–81.

auf. Auch hier waren die Bezeichnungen unterschiedlich und zeigten, dass es im Völkerrecht und der Diplomatie keine einheitlichen Termini gab, um diese Gegenstände anzusprechen. So sprachen die französische und die britische Regierung davon, „les monuments de la civilisation humaine“ zu verschonen, und auch das internationale Museumsbüro forderte die Schonung von „patrimoine artistique et historique commun“ und „monuments historiques“ sowie „trésors artistiques“.⁸⁵ Eine Redeweise, die sich in ähnlicher Form bereits im Rahmen des Völkerbunds vor dem Krieg finden lässt. Die Begriffe des „common heritage of all peoples“ und „patrimoine commun de tous les peuples“ wurden in der Abschlussakte der internationalen Konferenz 1937 über Ausgrabungen in Kairo verwendet.⁸⁶ Diese Konferenz wurde vom internationalen Museumsbüro und dem International Institute of Intellectual Cooperation des Völkerbunds ausgerichtet. In Zusammenhang mit Bildungsinitiativen wurde der Begriff „common heritage of civilisation“ benutzt, der umrissen wurde als die Summe der Anstrengung nationaler Kulturen:

[T]o propagate the international spirit, to promote a knowledge of other countries and of the mutual duties of nations, and more generally any instruction designed to bring out the value of the special contribution of the genius of the several nations as a part of the common heritage of civilisation.⁸⁷

Das Völkerrecht prägte und kanonisierte somit in der Zwischenkriegszeit gewisse Begrifflichkeiten zur Eingrenzung jener kulturellen Gegenstände, die rechtlich geschützt werden sollten. Der theoretische Anstoß zu einer Debatte über „Kulturgut“ erfolgt ebenso in der Zwischenkriegszeit und von hier aus ging er auch in die Rechtssprache ein. Dabei sehen sich die grundsätzlich sehr weiten Konzepte von Kultur mehr elitären Theorien von Kultur im Sinne einer Hochkultur entgegengestellt.

85 Textes et Déclarations, in: *Art et Archéologie* 2 (1940), 102–106.

86 IMO/IIIC, Final Act of the International Conference on Excavations (1937), 4f.

87 ICIC, Report of the Committee 16th Plenary Session, C.339.M.156.1934.XII. (11.08.1934), 18.

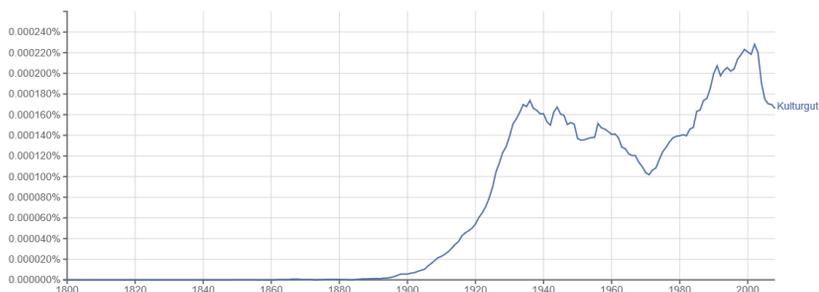


Abbildung 5: Der steigende Gebrauch des Wortes "Kulturgut" zwischen 1800 und 2010. Quelle: Google Ngram Viewer.

Am wirkmächtigsten führte wohl der Mediävist und Völkerkundler sowie spätere Nationalsozialist Hans Naumann mit seiner Theorie der „gesunkenen Kulturgüter“ das Wort in den theoretischen Diskurs ein. Naumann wies in seinem Buch zur deutschen Volkskunde auf die Prägung der „primitiven Volksgemeinschaften“ durch die „Kultur einer gebildeten Oberschicht“ hin.⁸⁸ Er unterteilte dabei Kultur in „primitives Gemeinschaftsgut“ und die „wirkliche Kultur“, die in der sozialen Oberschicht entstände und von dort nach unten absinken würde. Volkskultur ist demnach von oben gesunkenes Kulturgut.

Der Begriff „Kulturgut“, der knapp dreißig Jahre später in die Haager Konvention 1954 einging, wurde an dieser Stelle erstmals wirkmächtig theoretisiert und zunächst elitär besetzt. Die Frage nach dem „gesunkenen Kulturgut“ sowie dessen kritischer Rezeption eröffnete in der deutschen Volkskunde auch die Möglichkeit, den Kulturbegriff systematisch und kritisch zu erörtern.⁸⁹

Kurze Zeit nach Naumann wendete sich der deutsche neukantianische Philosoph Heinrich Rickert der Kultur und dem Begriff des „Kulturguts“ zu. Diesen gebrauchte er in ähnlicher Weise wie Naumann. Zunächst stellte Rickert fest: „Kultur ist der Inbegriff der Güter, die wir um ihrer Werte willen pflegen.“⁹⁰ Damit war für Rickert die Frage zu beantworten, „wie alle die verschiedenen Kulturwerte und Kulturgüter des wissenschaftlichen, staatlichen und wirtschaftlichen, des künstlerischen und des religiösen Lebens sich zu einem einheitlichen Kulturganzen zusammenschlie-

88 Naumann, Grundzüge der deutschen Volkskunde (1922), 1ff.

89 Kaschuba, Einführung in die Europäische Ethnologie (2012), 62.

90 Rickert, Kant als Philosoph der modernen Kultur (1924), 7.

ßen.“⁹¹ „Kulturgut“ ist somit von Rickert in einem umfassenden Sinn gemeint und auf alle Bereiche in Wissenschaft, Staat, Wirtschaft, Kunst und Religion anzuwenden.

Dieser Begriff des „Kulturguts“ wurde im deutschen Sprachraum in der weiteren Zwischenkriegszeit oft rezipiert und auch in verschiedenen anderen Kontexten verwendet. Seine Bedeutung war wie bei Rickert dabei zu meist offengehalten und funktionell determiniert. Das Wort blieb damit auf mehrere Gebiete übertragbar, so etwa auf die Bereiche der Religion, Pädagogik, Archäologie, Ethnologie, Orientalistik, Philologie und des Rechts.⁹²

Der Staatsrechtler Hermann Heller nahm in seinem hegelianisch geprägten Buch zur Staatslehre neben einem eigenen Kapitel zu den „allgemeinen Kulturbedingungen der gesellschaftlichen Wirklichkeit“ auch eine Diskussion zum Begriff „Kulturgut“ auf.⁹³ Er traf dabei die Unterscheidung zwischen der bloßen Materialität und der Wirklichkeit von Kulturgütern: Ist das Kulturgut bloß materiell vorhanden, entspricht das nicht automatisch der Wirklichkeit der Kulturgüter. Denn die Kultur, für die das Kulturgut eine Rolle spielt, muss dafür auch vorhanden sein. Nur in der Übereinstimmung der Äußerung des objektiven Geistes in der Materialität und der inneren Komponente durch den subjektiven Geist bestünde nach Heller die Wirklichkeit des Kulturguts.⁹⁴ Eine Definition, mit der die Bindung von Kulturgut an den Staat legitimiert werden konnte.

Jedoch wurde der Begriff „Kulturgut“ auch bereits in einer Form gebraucht, der seiner heutigen rechtlichen Verwendung näher kommt. In einem hundertseitigen Kommentar zum Artikel 150, dem Denkmalschutzartikel der Weimarer Reichsverfassung, beschrieb Albert Hensel, Professor für öffentliches Recht in Bonn und Königsberg, die Auswirkungen des Kulturschutzes auf das Recht.⁹⁵ Dabei ging er auch auf das Spannungsverhältnis ein, das zwischen den privatwirtschaftlichen Interessen und allgemein kulturellen Interessen an bestimmten Gegenständen bestünde. Be-

91 Ibid., 7.

92 Siehe beispielsweise Schneider (Hg.), *Katholisches Kulturgut* (1925); Hoffmann, *Kulturgut und Schule* (1925); Unger, *Altindogermanisches Kulturgut* (1938).

93 Zu Hermann Heller siehe Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts*, Bd. 3, (1999), 183ff.

94 Heller, *Staatslehre* (1934), 37ff.

95 Hensel, Art. 150, in: *AöR* 14 (1928), 321–421; Der Begriff kommt jedoch nicht im großen Kommentar zur Weimarer Reichsverfassung vor, siehe Schmidt, Artikel 150. Denkmalschutz, in: Nipperdey (Hg.), *Die Grundrechte*, Bd. 3, (1930), 99–124.

grifflich fasste Hensel diesen Widerspruch in jenen von „Wirtschaftsgut“ und „Kulturgut“.⁹⁶ Über diese Abgrenzung erläuterte er den Begriff „Kulturgut“. Unter dem Wort „Kulturgüterkreis“ subsumierte Hensel außerdem die unter Artikel 150 angeführten Bereiche des Denkmalschutzes Kunst, Geschichte, Natur und Landschaft. Dieser Kreis war seiner Ansicht nach aber nicht abgeschlossen, sondern unterlag einem historisch wandelbaren Verständnis, weshalb er in diesem Zusammenhang von „transitorischem Kulturgut“ sprach.⁹⁷

Der Einführung des Begriffs Kulturgut in den wissenschaftlichen Diskurs folgte die gesetzliche Festschreibung dieses Terminus in NS-Deutschland. Die erste rechtliche Normierung erlebte der Begriff des „Kulturguts“ in der ersten Verordnung zur Durchführung des Reichskulturkammergesetzes im Dritten Reich.⁹⁸ Darin wurde Kulturgut definiert:

§ 5. Kulturgut

Kulturgut im Sinne dieser Verordnung ist:

1. jede Schöpfung oder Leistung der Kunst, wenn sie der Öffentlichkeit übermittelt wird,
2. jede andere geistige Schöpfung oder Leistung, wenn sie durch Druck, Film oder Funk der Öffentlichkeit übermittelt wird.⁹⁹

Der Begriff des Kulturguts ging in weitere NS-Vorschriften und Anordnungen ein, etwa betreffend die Reichskulturkammer der bildenden Künste oder auch in exekutive Anweisungen der SS-Verwaltung. Oft wurde in Aufzählungen dargelegt, welche Gegenstände unter „Kulturgut“ zu verstehen seien, womit er auch zu einem Rechtsbegriff wurde.¹⁰⁰

Die Beeinflussung der nationalsozialistischen Gesetzesterminologie durch Hans Naumann war dabei durchaus naheliegend, nicht nur, da er sich selbst als Nationalsozialist betätigte.¹⁰¹ Naumanns Verständnis der „gesunkenen Kulturgüter“ bot auch implizit die theoretische Grundlage

96 Hensel, Art. 150, in: AÖR 14 (1928), 321–421 (391f).

97 Ibid., 343f.

98 Für zeitgenössische Schriften zur RKK siehe Hinkel/Gentz, Handbuch der Reichskulturkammer (1937); Schrieber, Die Reichskulturkammer (1934).

99 Erste Verordnung zur Durchführung des RKKG, (01.11.1933), dtRGBl. I., 797.

100 Siehe etwa die erste Anordnung des Präsidenten der RKK, (04.08.1934), in: Schrieber/Metten/Collatz (Hg.), Das Recht der Reichskulturkammer (1943), Rd-bK VII, 1.

101 Jacobeit, Völkische Wissenschaft (1994), 39f; Nemeč, Naumann, Hans, in: Neue Deutsche Biographie, Bd. 18, (1997), 769f.

dieser rechtlichen Normierung, da die Übermittlung an die Öffentlichkeit (das „Absinken“) zum zentralen Kriterium für den Rechtsbegriff wurde. Dies hielt man auch in den verschiedenen Anordnungen zum sogenannten Berufsschutz der Angehörigen der Reichskulturkammer fest. In Naumannscher Terminologie gesprochen, versuchte die Kammer damit eine „Oberschicht“ in sich zusammenzuführen und zu kontrollieren. Die Vermittlung an die Öffentlichkeit konnte dann als „Sinken“ der Kulturgüter verstanden werden.

Aus dieser kurzen Begriffsgeschichte wird deutlich, dass „Kulturgut“ nicht nur ein Begriff des Rechts war und ist, sondern auch in mitunter problematischer Weise das Gemeininteresse an gewissen Objekten betont und überzeichnet. Der scheinbar neutrale Begriff „Kulturgut“, wie er auch 1949 im deutschen Grundgesetz (heute in Art. 73 Abs. 1 Z. 5a „den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland“) festgeschrieben worden ist, indiziert die staatliche Aufgabe, für die Kultur des Staatsvolks Sorge zu tragen.¹⁰² Der Konflikt von Einzelinteressen mit einem Gemeininteresse ist dem Kulturgüterschutz damit konzeptionell eingeschrieben.

In Deutschland setzte sich das Wort „Kulturgut“ jedoch auch nach dem Zweiten Weltkrieg im Rahmen institutioneller Bezeichnungen wie etwa der „Treuhandverwaltung von Kulturgut München“ durch. Diese übernahm die Bestände des Central Collecting Points München, der nach dem Krieg von den amerikanischen Besatzern eingerichtet wurde, um geraubte und „herrenlose“ Kulturgüter zu sammeln.¹⁰³

Eine ambivalente Folge, die sich durch die Übernahme des Terminus in den allgemeinen wie wissenschaftlichen Sprachgebrauch ergab, besteht darin, dass die Wahrnehmung mit dem Begriff weniger auf Eigentumsverhältnisse als auf das öffentliche Interesse an jenen Gegenständen geleitet wird. Diese Akzentuierung erscheint vor allem im Zusammenhang mit den Kulturgüterestitutionen nach dem Zweiten Weltkrieg problematisch.

d. Der Schöpfungsmythos: Begründungsstrategien einer neuen völkerrechtlichen Disziplin

In der Zwischenkriegszeit versuchte man Kunstgegenstände und Monumente angemessen in internationale rechtliche Schutzregime einzugliedern, woraus zahlreiche Entwürfe für Verträge hervorgingen. Keine dieser

102 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, (23.05.1949), dtBGBl. 1.

103 Lauterbach, Der Central Collecting Point in München (2015), 185–188.

Kodifikationsbemühungen ist aber in der Zwischenkriegszeit in Kraft getreten. Die maßgeblichen Akteure auf diesem Gebiet waren das internationale Museumsbüro und das internationale Komitee für intellektuelle Zusammenarbeit. Beide stützten ihre Bemühungen und Kodifikationsbestrebungen auf Empfehlungen der Generalversammlung des Völkerbunds vom 10. Oktober 1932. In dieser erklärte die Generalversammlung, dass es im Interesse der Staatengemeinschaft liege, das künstlerische und archäologische Erbe der Menschheit zu erhalten: „In der Erwägung, daß die Erhaltung des künstlerischen und archäologischen Erbes der Menschheit für die Gemeinschaft der Staaten, welche die Hüter der Zivilisation sind, von Interesse ist.“¹⁰⁴

Einen aus wissenschaftsgeschichtlicher Perspektive wichtigen Beitrag zum kulturellen Erbe im Kriegsvölkerrecht verfasste der belgische Völkerrechtler Charles de Visscher.¹⁰⁵ Sein Text kann als Gründungsmanifest des modernen völkerrechtlichen Kulturgüterschutzes betrachtet werden, dessen traditionsgeschichtliches Legitimationsnarrativ er als Erster begründete. Visscher entwickelte mit seiner grundlegenden Abhandlung „La Protection Internationale des Objets d’Art et des Monuments Historiques“ im „Revue de Droit international et de législation comparée“ die zentralen Bereiche und Narrative des modernen Kulturgüterschutzes.¹⁰⁶ Diese Abhandlung wurde auch in zwei Teilen in den Jahrbüchern „Art et Archéologie“ des Internationalen Museumsbüros in den Jahren 1939 und 1940 wiederveröffentlicht.¹⁰⁷ Visscher war der erste Rechtswissenschaftler, der sich systematisch mit dem Schutz von Kunstwerken und des kulturellen Erbes als eigenen Bereich des Völkerrechts beschäftigte.

Mit Visscher ist auch die Metapher des „Schutzes“ in die Rechtssprache eingegangen. Sie bedeutete in diesem Kontext zweierlei, wie er in seinem Text in der „Revue“ ausführte. Erstens war darunter der Entzug und die Restitution von Kunstwerken sowie historischen Werken im Frieden erfasst und zweitens das Verhindern der Zerstörung solcher Objekte in Kriegszeiten. Visscher sah Kunstwerke und Monumente in Kriegszeiten drei Gefahren ausgesetzt, die von völkerrechtlichen Regelungen zu seiner

104 LoN, *Recommandations* 1932, in: *Art et Archéologie* 1 (1939), 114f: „Considérant que la conservation du patrimoine artistique et archéologique de l’humanité intéresse la communauté des États gardiens de la civilisation“.

105 Verhoeve, Charles de Visscher, in: *EJIL* 11, Nr. 4 (2000), 887–904.

106 De Visscher, *La Protection Internationale*, in: *RDILC* 16 (1935), 32–74, 246–88.

107 De Visscher, *La Protection des Patrimoines*, in: *Art et Archéologie* 1 (1939), 19–46; De Visscher, *Les Monuments historiques*, in: *Art et Archéologie* 2 (1940), 9–46.

Zeit bereits zu einem gewissen Grad adressiert wurden. Dazu zählten erstens die Bedrohung der Integrität durch die Beutepraxis, zweitens die Zerstörung bei Kriegshandlungen und drittens die Zerschlagung der Einheit von Sammlungen und Museumskollektionen.¹⁰⁸

In seiner 1935 publizierten Abhandlung zum Kriegsvölkerrecht diskutierte Visscher zuerst die Entwicklung des Beuterechts an Kunstmonumenten. Bei seiner Besprechung der Völkerrechtswissenschaft des 19. Jahrhunderts kam er zu dem Schluss, dass das Beuterecht an diesen Gegenständen von Juristen damals einhellig abgelehnt wurde. Als Gewährsmänner dienen ihm dafür die Monographien von Georg Friedrich von Martens, David Dudley Field, Johann Caspar Bluntschli sowie die völkerrechtlichen Kodifikationsbemühungen auf dem Gebiet des Kriegsrechts.¹⁰⁹ Eine Erörterung von abweichenden Meinungen fand bei Visscher jedoch nicht statt, vielmehr ging es ihm darum, die Einhelligkeit der völkerrechtlichen Lehre in diesem Punkt darzustellen, um sein Kodifikationsanliegen zu rechtfertigen.

Das Zerstörungsverbot von Monumenten nahm Visscher zum Anlass, auf die geltenden völkerrechtlichen Regeln wie die Haager Landkriegsordnungen aus 1899 und 1907 hinzuweisen. Dabei brachte Visscher auch die rechtspolitischen Mängel der geltenden kriegsrechtlichen Regeln zur Sprache. Einerseits fehlte es an Restriktionen bei Luftbombardements, die von den Verboten der Haager Landkriegsordnung nicht mitumfasst sind.¹¹⁰ Andererseits thematisierte er, dass keine präventiven Schutzmaßnahmen in Friedenszeiten getroffen wurden, um einen effektiveren Schutz zu gewähren.

Als dritten Punkt ging Visscher in seiner Abhandlungen auf die Einheit von musealen und künstlerischen Sammlungen im Kriegsvölkerrecht ein. Mit zwei Beispielen verdeutlichte Visscher dieses Prinzips für den völkerrechtlichen Schutz des kulturellen Erbes. Zuerst akzentuierte Visscher den Fall des Parthenonfrieses neu für sein völkerrechtliches Argument.¹¹¹ Visscher stellte sich die Frage, ab welchem Zeitpunkt das Prinzip der Einheit und Integrität künstlerischer und historischer Monumente missachtet werden dürfe. Er kam zum Schluss, dass erst wenn der Raub oder eine Zerstörung mit bestimmter Gewissheit bevorstünden, ein Abgehen von diesem

108 De Visscher, *La Protection Internationale*, in: *RDILC* 16 (1935), 246–288.

109 *Ibid.*, 32–74, 246–288 (254f).

110 Hippler, *Governing from the Skies* (2017), 30.

111 De Visscher, *La Protection Internationale*, in: *RDILC* 16 (1935), 32–74, 246–288 (270f).

Grundsatz gerechtfertigt werden könnte. Im Parthenonfall sei für Visscher diese unmittelbare Nähe zur Gefahr nicht hinreichend gewesen, um eine Abnahme des Frieses, wie sie von Lord Elgin durchgeführt wurde, zu rechtfertigen. Kurz zuvor veröffentlichte Stelios Séfériadès im Jahr 1932 eine Abhandlung zu den völkerrechtlichen Fragen, die der ebenso als Elgin-Fall bezeichnete Disput aufwirft.¹¹² Bereits Séfériadès, damals Rechtsprofessor in Athen, sprach in seinem Traktat diesen Punkt der Wahrscheinlichkeit an, der schließlich von Visscher aufgenommen wurde.¹¹³

Das zweite Beispiel in Visschers Text handelte von den Restitutionsbestimmungen in den Pariser Friedensverträgen nach dem Ersten Weltkrieg. Während der Versailler Vertrag vor allem Belgien unter dem Titel der „Restitution“ Wiedergutmachung für die Kriegszerstörungen durch Deutschland zusprach, stellte sich die Lage um Österreichs kulturelles Erbe wesentlich komplexer dar.¹¹⁴ Vor allem der Vertrag von St. Germain war für Visscher ein Exempel, bei dem die Einheit von Sammlungen und Kollektionen aufgelöst zu werden drohte.¹¹⁵ Daher widmete Visscher der Besprechung dieser Vorgänge ganze zwölf Seiten. Der Begriff „Restitution“ wurde benutzt, um die Übergabe zahlreicher Sammlungsstücke aus den Wiener Museen an die neuen Nationalstaaten zur Debatte zu stellen. Dies betraf zum einen Forderungen von Italien, die noch auf die Zeit des *Risorgimento* zurückgingen, als Österreich seine italienischen Provinzen verlor. Andererseits wurde im Friedensvertrag von St. Germain ein Komitee aus drei Juristen eingesetzt, das über Ansprüche von Nachfolgestaaten des Habsburger Reichs als Schiedsinstanz endgültig entscheiden sollte.¹¹⁶

Bestellt wurden diese drei Juristen von der Reparationskommission. Sie waren jedoch lediglich befugt, eine Restitution zu veranlassen, wenn bewiesen werden konnte, dass ein beanspruchtes Objekt in Verletzung des innerstaatlichen Rechts weggebracht wurde.¹¹⁷ Da die meisten Gegenstände zu einer Zeit nach Wien gebracht wurden, in der sie verfassungsrechtlich als Eigentum der habsburgischen Monarchen gesehen wurden, war etwa eine Rückforderung der Schätze der Prager Kunstkammer ausgeschlos-

112 Skouteris, *The Vocabulary of Progress*, in: EJIL 16, Nr. 5 (2005), 823–856.

113 Séfériadès, *La question du Rapatriement*, in: RDI 10 (1932), 52–81.

114 De Visscher, *La Protection Internationale*, in: RDILC 16 (1935), 32–74, 246–288 (274ff).

115 Siehe dazu Huguenin-Bergemat, *Kulturgüter bei Staatensukzession* (2010).

116 O., *International Arbitrations*, in: BYIL 4 (1923/1924), 124–130; siehe auch Art. 195 Friedensvertrag von St. Germain en Laye.

117 De Visscher, *La Protection Internationale*, in: RDILC 16 (1935), 32–74, 246–288 (276).

sen, die schon im 17. Jahrhundert nach Wien kamen. Die Zentralisierung von Kunstwerken in Wien als Regentenhauptstadt verstieß nach Visscher nicht gegen das zu jener Zeit geltende Recht und begründete nach Ansicht der Schiedsinstanz keine Rückgabeansprüche.

In einigen Fällen legte der Vertrag von St. Germain fest, dass eine Lösung auf zwischenstaatlicher Ebene direkt verhandelt werden sollte, wie insbesondere im Fall von Objekten mit italienischer Herkunft. Aus all diesen Bemühungen schloss Visscher einerseits, dass die Einheit und Integrität von künstlerischen Werken ein Prinzip ihres Schutzes und von Restitutionsvorhaben sei. Andererseits hob Visscher hervor, wie schwer es sei, ein generelles Kriterium für die Bindung von Kunstobjekten an einen Staat anzugeben. Es waren für die Anknüpfung viele verschiedene Kennzeichen wie die Nationalität des Künstlers, der Ort der Erstellung oder etwa die Bedeutung für die Nationalgeschichte verfügbar.¹¹⁸ Eine einheitliche rechtliche Normierung durch völkerrechtliche Regeln lehnte Visscher daher ab.¹¹⁹

Mit diesen Ausführungen prägte Charles de Visscher maßgeblich die völkerrechtlichen Diskurse der Folgejahre sowie der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg.¹²⁰ Er konstituierte das Aktionsfeld des neuen Rechtsgebiets, formulierte zentrale Problemstellungen, warf wesentliche Fragen auf und lieferte historische Beispiele zur Legitimation der Schutzregeln. Nach wie vor dient Visscher als wichtige Referenz und wird auch noch in der Gegenwart zitiert, doch bestehen seine wegweisenden Einflüsse hauptsächlich in dem theoretischen Bezugsrahmen, den er für den völkerrechtlichen Kulturgüterschutz entwarf.¹²¹

118 Jayme, Neue Anknüpfungsmaximen, in: Jayme (Hg.), Nationales Kunstwerk (1999), 95–108.

119 De Visscher, La Protection Internationale, in: RDILC 16 (1935), 32–74, 246–288 (288).

120 Siehe Strebler, Die Haager Konvention, in: ZaöRV 16, Nr. 1 (1955), 35–75.

121 Vrdoljak, Cultural Heritage in Human Rights, in: Ben-Naftali (Hg.), International Humanitarian Law (2011), 250–304; Toman, The Protection of Cultural Property (1996), 18f; Merryman, Thinking about the Elgin Marbles, in: MLR 83, Nr. 8 (1985), 1880–1923.

3. *Das Mandatssystem als problematischer Wegbereiter einer internationalen
Institutionalisierung*

Das Mandatssystem brachte eine Internationalisierung der Kolonialverwaltung von gewissen Regionen, jedoch wurde damit zugleich das Diktum von „Zivilisation“ und „Kultur“ und die mit diesen Begriffen zusammenhängende Logik der Inklusion und Exklusion perpetuiert.¹²² Die Begriffe der „Zivilisation“ und „Kultur“ nehmen im Völkerbund und in den Kommentaren zur Völkerbundsatzung eine besondere Stellung ein. International betrachtet gab es in der Zwischenkriegszeit bis in die frühen Nachkriegsjahre des Zweiten Weltkriegs eine umfangreiche Forschungsliteratur zum Mandatssystem des Völkerbunds. Der Bezug zur Kultur im engeren Sinne war in der rechtlichen Literatur zu den Mandaten aber spärlich, obwohl besonders in den A-Mandaten explizite Regeln zum Umgang mit den materiellen Hinterlassenschaften der Antike festgeschrieben wurden. Auch die Permanente Mandatskommission hat sich dieser Thematiken in einigen ihrer Sitzungen angenommen.

Trotz der raren Erwähnungen der Verwaltung des kulturellen Erbes in den (zeitgenössischen) Forschungen zu den Mandatssystemen kam es im Rahmen der Aufsichtsfunktion der Mandatskommission zu einer Internationalisierung der Sorge um das kulturelle Erbe. Sie war Anlaufstelle für verschiedene Anliegen und Interessen genauso wie der Ort der Rechenschaft gegenüber der internationalen Öffentlichkeit. Aus diesem Grund waren die Entwicklungen auf diesen Gebieten auch maßgeblich für die Ausbildung der völkerrechtlichen Verwaltung von Kultur im 20. Jahrhundert.

In heutigen Debatten wird die Frage, ob das Mandatssystem eher ein Mittel der Dekolonisation oder des Neo-Kolonialismus war, kontrovers diskutiert.¹²³ Die Antworten auf diese Fragen fallen verschieden aus, je nachdem auf welche Region man zu welcher Zeit blickt. Erst vor kurzem hat Susan Pedersen in ihrem Buch „The Guardians. The League of Nations and the Crisis of Empire“ eine umfassende historische Studie zum Mandatssystem und den einzelnen Mandatsterritorien vorgelegt, die einen globalen Überblick über die Entwicklungen liefert.¹²⁴ Im Gegensatz zu dem geringen historisch-wissenschaftlichen Interesse der letzten Jahrzehnte am

122 Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations* (2001), 174f.

123 Schayegh, *The Mandates*, in: Schayegh/Arns (Hg.), *Routledge Handbook* (2015), 412–419.

124 Pedersen, *The Guardians* (2015), 10.

Mandatssystem wurde jenes samt seinen Implikationen für „Kultur“ und „Zivilisation“ unter Zeitgenossen aufmerksam diskutiert.

Das Mandatssystem und insbesondere die Permanente Mandatskommission des Völkerbunds institutionalisierte weiters die gemeinsamen Interessen der „zivilisierten“ Staaten über die Mandatsgebiete. Dabei bestand ein asymmetrisches Dreiecksverhältnis zwischen dem Völkerbund, dem Mandatar und dem Mandatsgebiet. Im Verlauf der Zwischenkriegszeit verschoben sich, nicht zuletzt durch die Prüfung der internationalen Öffentlichkeit, die Kräfteverhältnisse und führten zu neuen Rechtsnormen, um die Verwaltung des kulturellen Erbes zu regeln. Das Recht der Verwaltung von Kultur schrieb somit nicht bloß den „Standard of Civilization“ juristisch fest, sondern es wurde auch zu einem Verhandlungsort für politische Emanzipation.

a. Die Theorie des Mandatssystems: Zwischen Treuhandschaft der Zivilisation und kolonialer Arbeitsgemeinschaft

Die Analyse der theoretischen Einfassung des Mandatssystems ist für die moderne Verwaltung des kulturellen Erbes sehr erhellend. Sie zeigt, auf welche Weise die Ideen der Treuhandschaft und Zusammenarbeit, die heute wichtige Größen in der Kulturverwaltung sind, ursprünglich in asymmetrischen Beziehungen gründen.

In der Monographie des Wiener Juristen Fritz Bleiber wurde das Mandatssystem des Völkerbunds als Treuhandschaft dargestellt. Der Gedanke einer Treuhandschaft über Mandatsgebiete bestand schon in frühen Entwürfen der Völkerbundsatzung, wie Bleiber herausarbeitete.¹²⁵ Damit war jedoch noch nicht ausgesprochen, welche theoretischen Konzepte sich hinter der Metapher der „Treuhandschaft“ verbargen. Neben Anläufen, die juristischen Grundlagen der Mandate aus dem „Trust“ des Common Law und dem „Mandatum“ der kontinentaleuropäischen Rechtstradition abzuleiten, gab es auch völkerrechtstheoretische Versuche, das Wesen der Mandate und ihr Verhältnis zur Kultur und Zivilisation genauer zu bestimmen.¹²⁶

In einem der wichtigsten Kommentare von Hans Wehberg und Walter Schücking wurde die Völkerbundsatzung als „die politische Organisation

125 Bleiber, *Der Völkerbund*, in: Walz (Hg.), *Handbuch des Völkerrechts*, Bd. 4, 1. Abt, (1939), 138ff, 167, 174.

126 Stoyanovsky, *La Théorie Générale des Mandats Internationaux* (1925), 41ff.

der Kulturwelt“ bezeichnet.¹²⁷ Zu den Zielen dieser Organisation zählten die renommierten deutschen Völkerrechtler auch die Bestimmungen der Artikel 22 bis 25 der Völkerbundsatzung, welche sie als Ausdruck einer „internationalen Arbeitsgemeinschaft“ betrachteten.¹²⁸ Ein Begriff, den schon der bei den Versailler Friedensverhandlungen teilnehmende Albrecht Mendelssohn Bartholdy benutzte. Für ihn war der Völkerbund eine „Arbeitsgemeinschaft freier Völker zu ihrer aller gleichen Wohlfahrt.“¹²⁹

Wehberg und Schücking fassten unter einer solchen „Arbeitsgemeinschaft“ die solidarischen Aufgaben der „Kulturstaaten“ zusammen. Das Mandatssystem gehörte für beide jedoch nur in bedingter Weise und lediglich als Ausfluss zu den solidarischen Aufgaben. Der Grund für diese Einschränkung war, dass die Einrichtung des Mandatssystems für die beiden Juristen als Akt der Sieger des Weltkriegs erschien, um die Kontrolle über ehemalige deutsche Kolonien und Gebiete des Osmanischen Reichs zu legitimieren. Deswegen gehörten die Bestimmungen zu den Mandaten ihrer Ansicht nach nicht in die Völkerbundakte. Diese Vormundschaft der Siegerstaaten über die Mandatsgebiete deuteten beide Völkerrechtler als Teil einer „kolonialen Arbeitsgemeinschaft“. Dabei betonten nicht nur Schücking und Wehberg, sondern auch Wolfgang Schneider, dass der Völkerbund selbst der Träger der Hoheitsgewalt über die Mandatsgebiete sein solle.¹³⁰ Als Aufgabe der „Kulturgemeinschaft“ galt es auch, das Wohlergehen und die Entwicklung der Mandate zu gewährleisten.¹³¹

Der amerikanische Jurist Quincy Wright betrachtete Kolonial- oder Schutzgebiete als „trust of civilization“.¹³² Die Verwaltung kolonialisierter Gebiete sollte nicht als souveränes Recht der Kolonialmacht, sondern als eine Verantwortung zur „Zivilisierung“ gesehen werden. Beeinflusst wurde Wright in seinen Ansichten stark von dem amerikanischen Völkerrechtler Alpheus Henry Snow und seinem Buch „The Question of Aborigines in the Law and Practice of Nations“.¹³³

Jedoch wurde die Auffassung, dass Mandate eine Aufgabe der Kulturstaaten seien, keineswegs von allen geteilt, die sich theoretisch mit dem Mandatssystem beschäftigten. Der französische Jurist Albert Millot betonte

127 Schücking/Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes (1921), 44ff.

128 Ibid., 53ff.

129 Mendelssohn Bartholdy, Der Völkerbund als Arbeitsgemeinschaft (1918), 23.

130 Schneider, Das Völkerrechtliche Mandat (1926), 32ff.

131 Schücking/Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes (1921), 423.

132 Wright, Mandates under the League of Nations (1930), 10.

133 Snow, The Question of Aborigines in the Law (1919).

etwa, dass das Wesen der Mandate nicht mit Verweisen auf moralische oder ähnliche Ideen erklärt werden sollte.¹³⁴ Stattdessen sah er in ihnen eine politische Herrschaftsform ähnlich den Protektoraten, Kondominien oder anderen Formen der Kolonisation. Mit dieser Beurteilung des Charakters der Mandate stand Millot nicht alleine, auch andere Autoren vernachlässigten die „zivilisatorischen“ Implikationen der internationalen Kulturverwaltung.¹³⁵

Das Standardwerk zum Mandatssystem war das zweibändige Werk „Les Mandats Internationaux“ des niederländischen Juristen Daniel van Rees, der Mitglied der Mandatskommission im Völkerbund war.¹³⁶ Aufgrund der Stellung von van Rees genoss diese Schrift eine besondere Autorität. Der Sprache von Kultur und Zivilisation enthielt sich van Rees weitgehend, jedoch betonte er den Treuhandschaftscharakter der Mandate.¹³⁷ Dieser Aspekt der Treuhandschaft des Mandatssystems wurde auch in der offiziellen Publikation des Völkerbunds zu seinem zehnjährigen Bestehen 1930 hervorgehoben. Dies, obwohl der einleitende Satz zum Kapitel über das Mandatssystem in seinem Buch lautet: „The Mandates system is a new conception in international law and a novel experiment in colonial policy.“¹³⁸ Auch in aktuellen völkerrechtlichen Debatten wird das Mandatssystem als Ursprung der völkerrechtlichen Treuhandschaft unterstrichen.¹³⁹

Doch was bedeutete eine „Treuhandschaft“ konkret und wem gegenüber bestand sie? Antworten dazu lieferte der Hymans Report aus 1920. Dieser vom Völkerbundrat angenommene Text zeichnete den rechtlichen Rahmen des Kontrollsystems über die Verwaltung der Mandatsgebiete vor.¹⁴⁰ Schücking und Wehberg fassten die wesentliche Vorstellung des belgischen Politikers Paul Hymans über das Kontrollsystem wie folgt zusammen:

[D]er Völkerbund sei niemandem hinsichtlich der Mandatsfrage verantwortlich; denn verantwortlich könne man nur gegenüber einer andern Person sein, die in diesem Falle nicht vorhanden sei. Insbesondere

134 Millot, *Les Mandats Internationaux* (1924), 87ff.

135 So etwa Hill, *International Administration* (1931), 117ff; Schneider, *Das Völkerrechtliche Mandat* (1926), 32ff.

136 Pedersen, *The Guardians* (2015), 59ff.

137 Van Rees, *Les Mandats Internationaux* (1927), 8ff; Matz, *Civilization and the Mandate System*, in: *MPYUNL* 9 (2005), 47–95.

138 *League of Nations, Ten Years of World Co-Operation* (1930), 330.

139 Matz, *Civilization and the Mandate System*, in: *MPYUNL* 9 (2005), 47–95.

140 Pedersen, *The Guardians* (2015), 49.

re könne von einer Verantwortung gegenüber den Bewohnern der Mandatsgebiete nicht gesprochen werden. Es gebe nur eine moralische Verantwortung, die gegenüber der öffentlichen Meinung der ganzen Welt bestände.¹⁴¹

Die Kontrolle der Mandatsverwaltung war somit eng mit der öffentlichen Meinung der ganzen Welt verknüpft. Die Bevölkerung in den Mandatsgebieten wurde dabei nicht berücksichtigt und diese hatte auch kaum eine Möglichkeit, selbst am Meinungsbildungsprozess der Weltöffentlichkeit wirksam teilzunehmen. Gemäß Hymans Ausführungen bestand die Verantwortung nur gegenüber der „zivilisierten“ Welt. Ein Umstand, der auch von Schücking und Wehberg nicht weiter hinterfragt wurde.

Mit diesen Ansichten über die Rolle der „Zivilisation“ wurden bereits die verhängisvollen Weichen zu einer Logik der Inklusion und Exklusion gestellt. Dies hatte auch Rückwirkungen auf die Verwaltung des kulturellen Erbes dieser Mandatsstaaten.¹⁴² Indem die „zivilisierte“ Welt als maßgebliche Instanz in der internationalen Verwaltung konstruiert wurde, waren es auch ihre Interessen, die im Umgang mit dem kulturellen Erbe in den Mandatsgebieten den zentralen Platz einnahmen. Folglich war auch der Aufsichtsmechanismus auf eine Weise ausgestaltet, welche die Interessen der Mandatsbevölkerung in der gesamten Verwaltung des Mandatsgebiets nicht institutionell einbezog. Lediglich mit Petitionen an die Permanente Mandatskommission konnten sie sich in der Institution Gehör verschaffen. Deren Berücksichtigung hing jedoch von dem Wohlwollen der Kommissionsmitglieder ab.

b. Gleicher Zugang zur Antike: Koloniale Rechtsrahmen 1918–1926

Das große Anliegen des Mandatssystems auf dem Gebiet der Kulturverwaltung war es, den gleichen Zugang zum antiken Erbe zu gewährleisten und rechtlich abzusichern. Weniger die Bewohner des Mandatsgebiets als die Mandatsmächte wurden dabei zunächst von der internationalen Gemeinschaft als potentielle Gefährdung für einen solchen Zugang wahrgenommen. Die völkerrechtlichen Instrumente sowie die internationale Überwachung hatten vor allem den Zweck, die Willkür der Mandatsmächte bezüglich der antiken Überreste in diesen Ländern einzuschränken. Die in-

141 Schücking/Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes (1921), 434.

142 Siehe auch Vrdoljak, International Law, Museums and the Return (2006), 105.

ternationale Gemeinschaft sollte an ihrer Erforschung und ihren Erträgen beteiligt werden. Der Begriff „kolonialer Rechtsrahmen“ spielt darauf an, dass die rechtliche Ausgestaltung der Verwaltung des kulturellen Erbes noch lange Zeit in den Händen der Mandatäre lag, auch wenn das Interesse der Mandatsländer entsprechend berücksichtigt werden sollte.

Syrien-Libanon war vom Völkerbund Frankreich zur Verwaltung als Mandatsmacht zugeteilt. Im Mandatsvertrag von 1922 verpflichtete sich Frankreich, ein Gesetz in Kraft zu setzen, welches das antike Erbe des Landes schützte und die Durchführung von Ausgrabungen rechtlich regeln sollte. Die Bestimmungen des Artikels 14 des Mandatsvertrags legten umfassend fest, nach welchen Grundsätzen die Verwaltung auf kultureller Ebene erfolgen sollte.¹⁴³ Zentral waren dafür Überlegungen zu den gemeinsamen Interessen der internationalen Gemeinschaft, die namentlich aus den Mitgliedern des Völkerbunds bestanden. Das Mandat sollte diese vor allem gegen einen zu großen Einfluss der Mandatsmacht Frankreich absichern.¹⁴⁴ Daher wurde im Mandatsvertrag festgeschrieben:

This law shall ensure equality of treatment in the matter of excavations and archaeological research to the nationals of all states members of the League of Nations.¹⁴⁵

Auf diese Weise wurde die Internationalisierung der Kulturverwaltung auch zu einer Möglichkeit, das kulturelle Erbe allen Mitgliedern des Völkerbunds zu gleichen Bedingungen zugänglich zu machen. Das Mandat zeichnete außerdem den weiteren Inhalt dieses Gesetzes vor. In Absatz 1 bestimmte es, welche Gegenstände als antik zu betrachten wären und damit Objekt der Schutzregelung waren. Darunter fielen alle menschlichen Produkte, die vor 1700 entstanden. Der Begriff „Kulturgut“ oder „Kulturerbe“ wurde an dieser Stelle nicht verwendet, sondern es wurde lediglich auf das Alter und die Eigenschaft, von Menschenhand geschaffen zu sein, abgestellt.

Einer neuen Antikenbehörde für Syrien-Libanon wurden im Umgang mit Ausgrabungen und Altertümern in Absatz 3, 5 und 8 eine Reihe von Befugnissen übertragen.¹⁴⁶ Diese sollte über die Exportlizenzen entscheiden, Ausgrabungsgenehmigungen erteilen und die Fundverteilung vornehmen. Die Durchführung von Grabungen ohne Genehmigung wurde

143 LoN, Mandate pour la Syrie et le Liban, O.528.M.313.1922vi (12.08.1922).

144 Vrdoljak, *International Law, Museums and the Return* (2006), 107.

145 LoN, Mandate pour la Syrie et le Liban, O.528.M.313.1922vi (12.08.1922).

146 Ibid.

pönalisiert. Zur weiteren Sicherung der Interessen der internationalen Gemeinschaft wurde in Absatz 7 verankert, dass einerseits lediglich die archäologischen Vorhaben jener Personen genehmigt werden sollten, die entsprechende Erfahrung auf diesem Gebiet vorweisen konnten. Andererseits sollte keine Nation bei der Vergabe von Ausgrabungslizenzen benachteiligt werden.

Die Frage der Aufteilung von Funden wurde in Abkehr vom Osmanischen Antikengesetz von 1906 in Absatz 8 so geregelt, dass nunmehr die Ausgräber wieder einen Anteil der Funde erhalten sollten. Die Festsetzung der Aufteilung wurde von der Behörde durchgeführt.

Diese hier für Syrien-Libanon ausgeführten Regeln gingen auch wortident in Artikel 21 des britischen Mandats über Palästina ein.¹⁴⁷ Anders war die Lage im britischen Mandat über Mesopotamien. Hier wurde der Mandatsentwurf wegen der arabischen Aufstände gegen die Fremdherrschaft niemals ratifiziert. Stattdessen wurde zwischen Großbritannien und dem neuen König von Irak Faysal ein zwischenstaatlicher Vertrag geschlossen, der später auch als Mandatsvertrag anerkannt wurde.¹⁴⁸

Dieser Vertrag enthielt in Artikel 14 die Bestimmungen für den Umgang mit den antiken Hinterlassenschaften.¹⁴⁹ Darin wurde König Faysal verpflichtet, binnen einem Jahr ein Antikengesetz zu erlassen, das auf jenen Regeln basierte, die im unratifizierten Friedensvertrag von Sèvres mit dem Osmanischen Reich festgeschrieben worden waren. Der Vertrag von Sèvres von 1920 enthielt als Anhang zu Artikel 421 jene Regeln, die beinahe wortident Eingang in die Mandatsverträge fanden. Ebenso wie im Mandat zu Palästina und Syrien-Libanon wurden hier in acht Punkten dieselben Regelungen hinsichtlich des Zugangs zu den Altertümern, Ausgrabungsbewilligungen und der Fundteilung festgesetzt. Diese Regelungen sollten auch im Irak das deutlich restriktivere osmanische Antikengesetz ersetzen. Zentral war dabei die Gleichbehandlung all jener Mitglieder des Völkerbunds sowie jener Staaten, die Großbritannien diese Rechte auch zugestanden, womit in erster Linie die USA gemeint waren.¹⁵⁰

Das britische Mandat über den Irak endete zwar formell 1932 mit dem Eintritt des Iraks in den Völkerbund.¹⁵¹ Die britischen Einflussphären auf

147 LoN, Mandate pour la Palestine, C.529.M.314.1922vi (12.08.1922).

148 Pedersen, *The Guardians* (2015), 263ff.

149 Treaty of Alliance between Great Britain and Iraq, (10.10.1922) XXXV LNTS 14.

150 Eine Darstellung der amerikanischen Geschichte der Archäologie im Nahen Osten in der Zwischenkriegszeit findet sich bei Goode, *Negotiating for the Past* (2007).

151 Pedersen, *Getting Out of Iraq—in 1932*, in: *AHR* 115, Nr. 4 (2010), 975–1000.

die natürlichen Ressourcen sowie Infrastruktur blieben aber auch darüber hinausgehend bestehen. Garantiert wurde das in dem Freundschaftsvertrag zwischen Großbritannien und Irak, der 1930 abgeschlossen wurde und vor allem militärische Kontrolle sowie die Konzessionen zur Ölproduktion absicherte.¹⁵²

Die kulturelle Ebene war davon jedoch nicht betroffen. Zwar blieb der deutsche Direktor der irakischen Antikenbehörde Julius Jordan bis 1934 auf seinem Posten und war den europäischen und amerikanischen Archäologen bei den Fundteilungen weiterhin positiv gewogen.¹⁵³ Doch fand spätestens mit der Einsetzung des Panarabisten Sati al-Husri¹⁵⁴ als ersten irakischen Leiter der Antikenbehörde eine Emanzipation von kolonialen Bestrebungen statt.¹⁵⁵

aa) Die Aufgabe der Zivilisation: Die Permanente Mandatskommission als Forum hegemonialer Legitimation in Syrien und Libanon

Das Thema der antiken Hinterlassenschaften in den A-Mandaten wurde regelmäßig in den Sitzungen der Permanenten Mandatskommission aufgegriffen. Es waren vor allem zwei Gründe, die das Tätigwerden der Kommission auf diesem Gebiet erklären. Einerseits war das Bewahren antiker Überreste eine Aufgabe der Zivilisation, welcher sich die Mandatsländer annahmen und die von der Kommission überwacht wurde. Andererseits ging es um den gleichen Zugang für die Archäologen der verschiedenen Nationen zu den antiken Altertümern. Solche Probleme wurden im Rahmen der Permanenten Mandatskommission unter dem eigenen Tagesordnungspunkt „Antiquities“ diskutiert.

Die erste Kontroverse auf diesem Gebiet fand während der fünften Session der Mandatskommission 1924 statt. Die Kommission adressierte zwei Anfragen an den französischen Vertreter Robert de Caix. De Caix war Architekt der französischen Strategie für den Nahen Osten, Hoher Kommissar des Mandatsgebiets bis 1923 und ab diesem Zeitpunkt im Außenministerium am Quai d'Orsay in Paris tätig. Das erste Anliegen drehte sich um die Versendung von antiken Funden aus Syrien an den Louvre. Ein Trans-

152 Treaty of Alliance between the United Kingdom and Iraq, (30.06.1930) CXXXII LNTS 363.

153 Goode, *Negotiating for the Past* (2007), 206.

154 Cleveland, *The Making of an Arab Nationalist* (1971).

155 Magee, *The Foundations*, in: Potts (Hg.), *A Companion* (2012), 70–86.

port, um Fundstücke zur Restaurierung nach Paris zu bringen, wie der französische Repräsentant auf Anfrage erwiderte. Der italienische Vorsitzende der Mandatskommission, Alberto Theodoli, dankte zwar den französischen Institutionen für diese Bemühungen, mahnte jedoch auch die Rückführung dieser Werke ein, wenn die entsprechenden Arbeiten abgeschlossen wären.¹⁵⁶ De Caix konnte zwar keine Daten über den aktuellen Stand nennen, beteuerte aber die Absicht, die Stücke nach Syrien und Libanon in die Nationalmuseen zurückzusenden. Das Museum in Beirut wurde erst 1942 fertiggestellt, während das Museum in Damaskus bereits 1919 eröffnet worden war.

Die zweite Angelegenheit betraf das Antikengesetz. Die portugiesischen und spanischen Kommissionsmitglieder Alfredo Freire D'Andrade und Leopoldo Palacios baten in derselben Sitzung um dessen Übermittlung. Frankreich war nach Artikel 14 des Mandats für das Gebiet von Syrien-Libanon verpflichtet, ein solches in Kraft zu setzen. Robert de Caix konnte aber nur auf das fortgeschrittene Stadium verweisen, in denen sich die Vorarbeiten dazu befanden. Dabei skizzierte er einige Eckpunkte des neuen Gesetzes, wie den Anwendungsbereich, die Exportverbote sowie die Genehmigungspflicht von Ausgrabungen. Inzwischen galt das Osmanische Antikengesetz aus 1906 mit gewissen Adaptionen weiter.¹⁵⁷

Im Bericht der Mandatskommission an den Völkerbundrat wurde jedoch lediglich der Umstand mitgeteilt, dass noch kein Gesetz nach Artikel 14 des Mandats erlassen wurde.¹⁵⁸ Die Versendung von Funden an französische Institutionen und das Drängen auf eine Rückführung nach der Durchführung der Restaurationsarbeiten sowie wissenschaftlichen Untersuchungen wurden in diesem Bericht hingegen nicht erwähnt.

Auch in den Folgejahren wurde die Mandatskommission wieder zum Schauplatz, um die Verwaltung der antiken Altertümer in den Mandatsgebieten zu diskutieren. Vor allem die in Rom angesetzte Sondersitzung der Mandatskommission im Jahr 1926, welche sich eingehend mit der Verwaltung von Syrien-Libanon beschäftigte und deren Anlass die Niederschlagung des syrischen Aufstands und die Bombardierung von Damaskus

156 PMC, Minutes of the 5th Session (Extraordinary), C.617.M.216.1924.vi (20.11.1924), 109f.

157 Gelin, *L'Archéologie en Syrie et au Liban* (2002), 40.

158 PMC, Report on the Work of the 5th (Extraordinary) Session, C.661.M.264.1924.vi. (11.11.1924), 3.

bildeten, brachte die Kulturverwaltung zur Sprache.¹⁵⁹ Abgesehen von der humanitären Tragödie wurden bei der Bombardierung auch wichtige antike Stadtteile von Damaskus zerstört. Ein Umstand, der besonders pikant war, weil es sich bei Damaskus um einen biblischen und damit, wie manche Ereignisberichte hervorhoben, in gewisser Weise auch europäischen Ort handelte.¹⁶⁰

Für die französische Regierung war wiederum Robert de Caix als Vertretung bei der Mandatskommissionssitzung.¹⁶¹ Das Besondere an dieser Sitzung war, dass den Anliegen der Einwohner des Mandatsgebiets ein gewisser Platz eingeräumt wurde. Man entschloss sich nach den repressiven Maßnahmen Frankreichs auf dem Mandatsterritorium die Petition des Komitees des syrisch-palästinischen Kongresses in den Anhang des Sitzungsberichts aufzunehmen.¹⁶²

Arnulf Becker Lorca betonte in seiner Studie „Mestizo International Law“, wie gerade der Umgang mit dem kulturellen Erbe vom syrisch-palästinischen Komitee als Argument vorgebracht wurde, um die französische Verwaltung zu delegitimieren, da sie nicht den „zivilisatorischen“ Standards entspreche.¹⁶³ Es wurden die Missstände bei Ausgrabungen angesprochen und kritisiert, auch der Umstand, dass es noch kein Antikengesetz gab, wurde beanstandet. Ebenso wurden die fehlende Mitsprache der regionalen Behörden bei der Vergabe von Ausgrabungslizenzen und die unautorisierten Expeditionen thematisiert.¹⁶⁴ Schließlich wurde kritisiert, dass im syrischen Museum nur ein Bruchteil der Funde einlangte und keine wirksame Kontrolle darüber bestünde, welche Gegenstände das Land verlassen.

Trotz dieses umfangreichen Vorbringens des syrisch-palästinischen Kongresses standen bei der Befragung bloß das noch nicht erlassene Antikengesetz und der gleiche Zugang zu den antiken Hinterlassenschaften im Fokus. Dabei rückte die Frage der Ausgrabungslizenzen in den Mittelpunkt. Dahinter verbarg sich der Vorwurf, dass Frankreich an ausländische Insti-

159 Eine Übersicht des französischen Vorgehens liefert Provence, French Mandate Counterinsurgency, in: Schayegh/Arsan (Hg.), *The Routledge Handbook* (2015), 136–151.

160 Pedersen, *The Guardians* (2015), 148.

161 PMC, Minutes of the 8th Session (Extraordinary), C.174.M.65.1926.VI. (08.03.1926), 26.

162 Ibid., 174–186.

163 Becker Lorca, *Mestizo International Law* (2014), 296.

164 PMC, Minutes of the 8th Session (Extraordinary), C.174.M.65.1926.VI. (08.03.1926), 183.

tutionen keine Bewilligungen für Ausgrabungen erteilte. Auf konkrete Nachfragen erlangte die Kommission von Robert de Caix lediglich die Antwort, dass auch ausländischen Institutionen Lizenzen bewilligt wurden, nähere Informationen gab er jedoch nicht preis. De Caix rechtfertigte eine restriktive Vergabe von Bewilligungen für die Durchführung von Ausgrabungen jedoch damit, dass viele, die schon ein wenig Ahnung von Geschichte hätten, eine solche begehren würden. Nähere Einzelheiten wurden nicht verzeichnet. Im Report an den Völkerbundrat wurde schließlich die Nachreichung einer Liste der bewilligten und abgelehnten Ausgrabungen ebenso eingefordert wie das zu erlassende Antikengesetz erneut angesprochen.¹⁶⁵ Darüber hinausgehende Punkte wurden im Bericht an den Völkerbundrat nicht vorgelegt und gingen somit unter.

Die Bombardierung von Damaskus fand auch in der völkerrechtlichen Literatur Beachtung. Der amerikanische Völkerrechtler Quincy Wright publizierte zu dem Thema einen Artikel im „American Journal of International Law“. Darin überlegte Wright die Anwendung der völkerrechtlichen Bestimmungen der Haager Landkriegsordnung 1907 auf die Vorfälle in Damaskus. Er kam zu dem Schluss, dass die kriegsvölkerrechtlichen Bestimmungen hier anzuwenden seien, anders als dies oft in Kolonialkriegen der Fall war.¹⁶⁶ Dies bedeutete vor allem einen entsprechenden völkerrechtlichen Schutz für die syrischen Rebellen. Da diese ihrerseits jedoch mit Plünderungen Kriegsvölkerrecht gebrochen hatten, konnte Frankreich in Syrien entsprechende Gegenmaßnahmen setzen. Auf dieser Ebene stellte sich nun für Quincy Wright die Frage der Proportionalität, die er verneinte. Deutliche Worte fand Quincy Wright jedoch, als er die Bombardierung von Damaskus mit der Zerstörung von Louvain im Ersten Weltkrieg verglich.¹⁶⁷

Susan Pedersen hat die Funktionsweise der Mandatskommission rund um diese Ereignisse eingehend analysiert. Sie verzeichnet für diesen Abschnitt das erneute Zunehmen des Diskurses um die „Civilisation“, um die Mandats Herrschaft zu legitimieren.¹⁶⁸ Dies war vor allem nötig, um die aufgrund der Gräueltaten verlorene moralische Autorität als Mandats-

165 Ibid., 198.

166 Zur Anwendbarkeit von völkerrechtlichen Regeln in Kolonialkriegen siehe Fabricius, *Aufarbeitung* (2017).

167 Wright, *The Bombardment of Damascus*, in: *AJIL* 20, Nr. 2 (1926), 263–280.

168 Pedersen, *The Guardians* (2015), 162ff; grundsätzliche Überlegungen zu Rolle von Petitionen im Mandatssystem sind auch zu finden bei Wheatley, *The Mandate System as a Style of Reasoning*, in: Schayegh/Arsan (Hg.), *The Routledge Handbook* (2015), 106–122.

macht wieder herzustellen. Der Völkerrechtshistoriker Arnulf Becker Lorca sah hingegen eine Verschiebung der Debatte vom „Standard of Civilization“ hin zur Frage nach der Proportionalität des französischen Vorgehens im Laufe der Verhandlungen.¹⁶⁹ Die weitere Schlussfolgerung von Becker Lorca, dass das Aufbringen der Proportionalität eine Absage an die Rhetorik der Zivilisation bedeutete, greift jedoch zu kurz. Der Grund dafür liegt darin, dass die Frage der Proportionalität überhaupt erst aufkommen kann, wenn man die Mandatsherrschaft als „zivilisatorisch“ legitim betrachtet.

Aufgrund solcher Argumentationsmuster schlussfolgert Becker Lorca, wie oben bereits angedeutet, dass das Prinzip der Proportionalität den Diskurs über den „Standard of Civilization“ ersetzte. Doch blieb der „zivilisatorische“ Rahmen in denen sich solche Argumentationen bewegten, stets präsent. Quincy Wright kam gegen Ende seines Artikels genau darauf zu sprechen und stellte fest, dass es Frankreichs Aufgabe als „Treuhänder der Zivilisation“ sei, für Ordnung in Syrien zu sorgen. Dabei sollte aber auf das Wohl und die Rechte der Einheimischen Rücksicht genommen werden, jedoch wurde auf beides von Frankreich nicht ausreichend Acht gegeben:

The mandate for Syria holds France responsible for maintaining order. Consequently, measures for suppressing disorder and insurrection would normally be a fulfillment rather than a violation of the mandate. However, as the Covenant under which the mandates are given expressly recognizes international law in its preamble, and as the principle of trusteeship for the well-being and development of these people could hardly be carried out by depriving them of rights under that law, it would seem that measures in violation of international law would come under the Council's censure.¹⁷⁰

Das Mandatsverhältnis ermächtigte demnach zur Unterdrückung von Aufständen, da Frankreich als Mandatsmacht zur Herstellung von Ordnung verpflichtet war. Dennoch, so setzte Quincy Wright fort, musste Frankreich das Völkerrecht achten, für dessen Einhaltung es von dem Völkerbundrat verantwortlich gemacht werden konnte. Indem das Wohlergehen und die Entwicklung des Mandatsgebiets explizit als völkerrechtliche Pflicht anerkannt wurden, ohne dass Syrien in der Lage gewesen wäre,

169 Becker Lorca, *Mestizo International Law* (2014), 299ff.

170 Wright, *The Bombardment of Damascus*, in: *AJIL* 20, Nr. 2 (1926), 263–280 (279).

Rechtsverletzungen geltend zu machen, setzte sich damit auch das dem Völkerrecht mit dem „Zivilisationsstandard“ eingeschriebene asymmetrische Verhältnis fort.

bb) Zugang ordnen: Die Einführung von Antikengesetzen in den A-Mandaten

Die Einführung von Antikengesetzen zur Verwaltung des kulturellen Erbes war in den Mandatsverträgen für die A-Mandate eigens vorgesehen. Die ersten Regeln wurden fast ausschließlich von den Mandatsmächten entworfen und in Geltung gesetzt.

In Palästina wurde schon vor der Einführung des Mandatssystems der Umgang mit den antiken Hinterlassenschaften rechtlich geregelt. Frankreich und Großbritannien teilten während und nach dem Ersten Weltkrieg die Gebiete des Osmanischen Reichs in der Levante sowie Mesopotamien in drei Zonen unter dem Namen „Occupied Enemy Territory Administration“ auf. Für jenen Teil im Süden, der unter britischer Verwaltung stand – das spätere Mandatsgebiet von Palästina –, wurde schon am 1. Dezember 1918 eine „Antiquities Proclamation“ erlassen.¹⁷¹ Dieser Erlass definierte nicht nur, was alles als schützenswertes antikes Erbe zu verstehen war, sondern reklamierte auch jene Antiken, die dem Osmanischen Reich gehörten, für die neue britische Regierung. Gleichzeitig wurden die Bestimmungen des bisher in Kraft stehenden Osmanischen Antikengesetzes aufgehoben, sofern sie der Proklamation widersprachen. Damit hatte Großbritannien die Verwaltung über das antike Erbe auf diesem Territorium übernommen. Auch die britischen archäologischen Institutionen ließen sich bald nach dem Ersten Weltkrieg in Palästina nieder.¹⁷²

Das erste vollständige Antikengesetz für Palästina wurde von der britischen Verwaltung 1920 erlassen und in den Jahren 1929 sowie 1930 reformiert.¹⁷³ Der im August 1920 unterzeichnete Friedensvertrag von Sèvres

171 Die Proklamation ist abgedruckt in Asbee (Hg.), Jerusalem 1918–1920 (1921), 78f.

172 Gibson, British Archaeological Institutions, in: PEQ 131, Nr. 2 (1999), 115–143.

173 Israel/Palästina, Antiquities Ordinance 1920, in: OGGP, Nr. 222 (01.11.1928), 675f; Israel/Palästina, Antiquities Ordinance 1929, in: OGGP, Nr. 236 (01.06.1929), 548–554; Israel/Palästina, Antiquities Regulations 1930, in: OGGP, Nr. 252/72 (01.02.1930), 66–69; Israel/Palästina, Notice, in: OGGP, Nr. 269/714 (16.10.1930), 836–838; Israel/Palästina, Enactment of the Antiquities Ordinance, in: OGGP, Gazette Extraordinary (31.12.1929), 1190f.

zwischen den Alliierten und dem Osmanischen Reich enthielt in Artikel 421 Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung des neuen Antikengesetzes. Dieser Artikel sollte die Zugänglichkeit zum kulturellen Erbe auf dem Gebiet des Osmanischen Reichs regeln. Damit war das Antikengesetz von Palästina auch das erste, das innerhalb der Mandatsgebiete in Kraft trat.

Aufgrund der besonderen Bedeutung Palästinas für die drei monotheistischen Religionen Islam, Judentum und Christentum waren alle Gegenstände und Stätten im Besitz religiöser Gemeinschaften von der Anwendung des Antikengesetzes ausgenommen. Als administrative Institution wurde das „Department of Antiquities“ gegründet. Dessen Direktor wurde vom britischen Hochkommissar für Palästina bestellt. Außerdem wurde für den Direktor ein Beratungsorgan eingerichtet, das sowohl die archäologischen Interessen der jüdischen wie muslimischen Bevölkerung wie auch der britischen, französischen, amerikanischen und italienischen Archäologen repräsentieren sollte.¹⁷⁴ Bei Fragen, die als besonders wichtig erachtet wurden, sah das Gesetz für dieses Organ Beratungs- und Anhörungsrechte beim Direktor vor. Dazu gehörten Fälle wie die Ausstellung von Ausgrabungsbewilligungen, die archäologischen Angelegenheiten in Jerusalem, Gesetzesänderungen oder bei Vorliegen gegensätzlicher nationaler Interessen der „archäologischen Großmächte“.

Das Gesetz normierte, dass das Eigentum an allen antiken Altertümern – darunter wurden sämtliche Gegenstände verstanden, die von Menschenhand vor dem Jahr 1700 erschaffen wurden – der Regierung zustand. Hinsichtlich des Schicksals von antiken Funden unterschieden die Vorschriften, ob diese im Zuge von genehmigten Ausgrabungen oder zufällig zu Tage gefördert wurden. In beiden Fällen gab es eine Anzeigepflicht von Funden gegenüber der Antikenbehörde. Während im Falle von Zufallsfunden der Behörde die Möglichkeit offenstand, den Gegenstand gegen eine entsprechende Kompensation an den Finder zu übernehmen oder ihn an diesen zu derelinquieren, kam es bei bewilligten Ausgrabungen zu einer Fundteilung. Von dieser waren lediglich jene Stücke ausgenommen, die nach Ansicht des Direktors der Antikenbehörde und aufgrund wissenschaftlicher Erwägungen als Ensemble im Museum von Palästina bleiben sollten. Im Falle von Meinungsverschiedenheiten war ein Streitbeilegungsmechanismus unter Einbindung des Beratungsorgans vorgesehen. Die dem Ausgräber zugeteilten Funde konnte dieser in der Folge auch aus dem

174 Israel/Palästina, Antiquities Ordinance 1920, in: OGGP, Nr. 29/9 (15.10.1920), 4–16.

Mandatsgebiete Palästinas exportieren. Ansonsten war für Ausfuhren von Antiken eine eigene Genehmigungspflicht vorgesehen, die es der Behörde auch ermöglichte, die Gegenstände gegen Entschädigung zu erwerben. Neben speziellen Enteignungsbestimmungen im Falle von geplanten Ausgrabungen auf Privatgrundstücken und Strafbestimmungen enthielt das Gesetz von 1920 noch Regelungen für die Leihe von antiken Altertümern ins Ausland.

Im Gegensatz zur zügigen Ausarbeitung des Antikengesetzes in Palästina dauerte es im Irak und in Syrien-Libanon noch einige Jahre, bevor hier eigene Antikengesetze erlassen wurden. Das hing einerseits mit dem besonderen Bedürfnis nach archäologischen Ausgrabungen in Palästina aufgrund seiner speziellen historisch-religiösen Bedeutung zusammen. Doch verschoben die andauernden politischen Konflikte in den beiden anderen A-Mandatsländern auch die Prioritäten. So wurden zu Beginn der 1920er Jahre im Irak wie auch in Syrien die arabisch-nationalistischen Aufstände niedergeschlagen, ehe auf dem Gebiet eigene Antikengesetze ausgearbeitet wurden.¹⁷⁵

Nachdem die Aufstände im Irak von der Royal Airforce blutig unterdrückt worden waren und König Faysal als monarchisches Oberhaupt im neuen Staat eingesetzt wurde, beauftragte dieser im Jahr 1922 die „Queen of the Desert“ Gertrude Bell mit der Ausarbeitung eines „Law of Excavations“, wie es Gertrude Bell in Briefwechseln bezeichnete.¹⁷⁶ Dieses wurde von ihr noch 1922 entworfen und orientierte sich ebenso wie das palästinensische Antikengesetz stark an den Bestimmungen des Friedensvertrags von Sèvres.¹⁷⁷ Diese Grundsätze wurden dann auch explizit in den am 10. Oktober 1922 unterzeichneten „Treaty between His Britannic Majesty and His Majesty the King of Irak“ aufgenommen, der als Grundlage für die weitere Mandatsverwaltung genutzt wurde.¹⁷⁸ Doch das Antikengesetz wurde erst 1924 in Kraft gesetzt, da sich im Irak Widerstand gegen das Gesetz und im Speziellen gegen die vorgesehenen Fundteilungsbestimmungen formierte.¹⁷⁹ Besonders das politische Lager der Nationalisten sperrte sich gegen zu großzügige Zugeständnisse gegenüber den „westlichen“ Archäologen. Denn im Friedensvertrag von Sèvres war vorgesehen, dass den

175 Pedersen, *The Guardians* (2015), 142–168.

176 Letter Gertrude Bell to Her Father (20.07.1922), in: Gertrude Bell Archive, URL: http://www.gerty.ncl.ac.uk/letter_details.php?letter_id=566 [31.07.2020].

177 Bernhardsson, *Reclaiming a Plundered Past* (2005), 116–118.

178 Treaty of Alliance between Great Britain and Iraq, (10.10.1922) XXXV LNTS 14.

179 Bernhardsson, *Reclaiming a Plundered Past* (2005), 121.

Ausgräbern ein guter Teil der Funde zustand. Das Gegenargument zur Verteidigung dieser Norm, vorgebracht etwa vom British Museum, lautete, dass eine solche Regelung nötig sei, um ausländischen Archäologen genügend Anreize zu geben, um im Irak Ausgrabungen durchzuführen.¹⁸⁰ Schließlich wurde der von Gertrude Bell ausgearbeitete Gesetzesentwurf mit den umstrittenen Regelungen in Kraft gesetzt.

Im Vergleich der drei A-Mandate untereinander wurden in Syrien-Libanon die Regelungen zur Verwaltung des antiken Erbes am spätesten erlassen. Diesem Gesetzeswerk ging die Petition des syrisch-palästinischen Komitees voraus, welches die Missstände bei der Verwaltung des antiken Erbes vor der Permanenten Mandatskommission ansprach, und die wiederholten Anfragen an die französische Administration im Rahmen der Sitzungen der Mandatskommission des Völkerbunds.¹⁸¹

Der französische Hochkommissar legte am 26. März 1926 die Regeln für den Umgang mit den antiken Altertümern für Syrien und Libanon vor.¹⁸² Der Anwendungsbereich war ebenso wie bei den anderen Gesetzen durch die Definition des Begriffs des antiken Altertums (*Antiquités*) abgegrenzt. Dabei wurde in Artikel 3 auch die bestehende rechtliche Position all jener antiken Gegenstände abgesichert, die bereits entdeckt und im Eigentum von syrischen oder libanesischen Gemeinschaften, Privaten oder eines fremden Staats standen. Lediglich die Pflicht, den Besitz solcher Antiken anzumelden, wurde in Artikel 10 für diese Gegenstände eingeführt. Die Neuentdeckungen waren jedoch Eigentum des Mandatsstaats.

Dass es sich um ein besonders ausgräberfreundliches Gesetz handelte, ging auch aus den Enteignungsbestimmungen hervor. Zufallsfunde fielen auch in Syrien-Libanon gegen eine Entschädigung an die Regierung, während die Normen zur Teilung von Funden, die im Zuge bewilligter archäologischer Ausgrabungen gemacht wurden, den Behörden große Handlungsspielräume ließen:

Art. 19. – Der Staat kann beschließen, dass einige oder alle Gegenstände aus Ausgrabungen unentgeltlich oder entgeltlich veräußert werden, vorausgesetzt, dass diese Veräußerung den Interessen seiner Sammlungen nicht zuwiderläuft. [...] ¹⁸³

180 Magee, *The Foundations*, in: Potts (Hg.), *A Companion* (2012), 70–86 (75).

181 Siehe Kapitel V.3.b.aa.

182 Arrête No. 207 *Portant règlement sur les antiquités en Syrie et au Liban*, in: BOAHC 5, Nr. 8 (26.03.1926), 136–139.

183 *Ibid.*, 138 [Übers. d. Autors]: „L'État peut décider que tout ou partie des objets provenant des fouilles sera aliéné à titre gratuit ou à titre onéreux, sous la réser-

Damit konnte die Mandatsmacht Frankreich entscheiden, ob und wie viele der Funde an die Ausgrabungsmission abgetreten wurden und welche Stücke im Staat zu verbleiben hatten. Somit waren die ersten gesetzlichen Regelungen in allen drei A-Mandatsländern darauf ausgerichtet, eine bestmögliche Situation für archäologische Expeditionen zu schaffen. Das Recht suchte weniger den Ausgleich von Interessen ausländischer Ausgräber mit jenen der Bevölkerung an der Erhaltung der kulturellen Hinterlassenschaften, sondern versuchte ein geordnetes Verfahren des gleichen Zugangs der archäologisch aktiven Staaten zu den kulturellen Stätten und deren Aneignung zu etablieren. Das antike Erbe wurde nicht als Eigentum des Staats, in dem es sich befand, sondern als aneigenbares Gemeingut aufgefasst. Dem Rechtsverständnis nach ähnelte diese Konzeption der Figur eines „Res nullius“.¹⁸⁴ In den folgenden Jahren kam es jedoch zu einer schrittweisen Revision dieser Rechtsnormen.

c. Von verordneter Zivilisation zu nationaler Emanzipation 1927–1945

Die mit dem „Zivilisationsstandard“ legitimierte Kulturverwaltung sah sich in der Zeit von 1927 bis zum Ende des Mandatssystems mit nationalen Emanzipationsbegehren konfrontiert.¹⁸⁵ Vor allem im Irak wurde das kulturelle Erbe zum wichtigen Symbol der neu erlangten nationalen Unabhängigkeit stilisiert. Auch weitere Gesetze in den anderen A-Mandaten reagierten auf das Aufzeigen von Missständen von nationaler Seite. Die Permanente Mandatskommission gab sich in ihrer Rhetorik hingegen als willfährige Verfechterin des Internationalismus, die sich weiterhin am gleichen Zugang zum kulturellen Erbe und dessen Verwaltung orientierte.

aa) Abdankender Internationalismus und nationale Unabhängigkeit im Irak

In den Jahren nach 1926 brachte die Permanente Mandatskommission die Sprache immer wieder auf die kulturellen Schätze im Rahmen ihrer Aufgaben. Die Kommission sah sich dabei einerseits in der Rolle, den gleichen

ve formelle que ces aliénations ne porteront aucun préjudice à l'intérêt de ses collections.“

184 Kempe/Suter (Hg.), *Res nullius* (2015).

185 Pedersen, *The Guardians* (2015), 195–286.

Zugang zum antiken Erbe für die Völkerbundmitglieder sicherzustellen. Andererseits drängte sie auf einen adäquaten Schutz und die Erhaltung der Altertümer. Besondere Tätigkeit in diesem Bereich entfaltete das portugiesische Kommissionmitglied José Peñha Garcia.

Peñha Garcia brachte im Jahr 1930 Bedenken um die Sicherheit historischer Stätten im Irak vor. Im selben Jahr erkundigte er sich auch beim britischen Repräsentanten nach einer Gegenstrategie für den wachsenden Nationalismus im Irak, der den Expeditionen entgegenschlug. Die Antwort des britischen Vertreters Major H.W. Young legte das koloniale Verständnis der internationalen Solidarität offen, mit dem die Verwaltung der Kultur im Mandatsgebiet erfolgte. Denn für Young habe die irakische Bevölkerung schlicht Schwierigkeiten zu verstehen, dass die Ausgräber im Allgemeinen anständig ihren Verpflichtungen unter Aufsicht des Völkerbunds und der „zivilisierten“ Welt nachkommen.¹⁸⁶ Schon in der darauffolgenden Sitzung der Mandatskommission im Jahr 1931 berichtete der britische Vertreter von Fortschritten in der Antikenverwaltung,¹⁸⁷ so etwa der Berufung reisender Inspektoren und dem verbesserten Schutz vor illegalen Ausgrabungen.¹⁸⁸ Diese schnellen Reaktionen auf die Punkte der Mandatskommission zeigen, dass diese zumindest formal ernst genommen wurden.

Die 21. Session der Mandatskommission im Jahr 1931 stand im Zeichen der bevorstehenden Unabhängigkeit des Iraks, seines Ausscheidens aus dem Mandatssystem und der Aufnahme in den Völkerbund. Im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Gleichbehandlung brachte Peñha Garcia die Sprache auf die gleiche Behandlung von Archäologen bei Ausgrabungstätigkeiten im Irak.¹⁸⁹ Sein Anliegen zielte darauf ab, dass die im Vertrag zwischen Großbritannien und Irak festgeschriebene Gleichbehandlung archäologischer Missionen nach der Unabhängigkeitserklärung des Irak nicht mehr beachtet werden müsste. Um weiterhin das Interesse der Wissenschaft angemessen zu verfolgen, sollte nach Ansicht von Peñha Garcia eine entsprechende Zusatzerklärung verabschiedet werden, die den Irak dazu verpflichten sollte.

Der britische Repräsentant vor der Mandatskommission, Francis Humphrys, erwiderte darauf, dass der Irak eine solche Erklärung ablehnen würde. Auch andere Mitglieder der Kommission, so etwa van Rees und Rap-

186 PMC, Minutes of the 19th Session, C.643.M.262.1930.vi. (29.12.1930), 106f.

187 Goode, *Negotiating for the Past* (2007), 185ff.

188 PMC, 20th Session of the Commission, C.422.M.176.1931.vi. (19.08.1931), 119.

189 PMC, Minutes of the 21st Session, C.830.M.411.1931.vi. (29.12.1931), 118f.

pard, lehnten es ab, auf einer solchen zu bestehen. Jedoch betonte Rappard die von der Kommission vertretene Ansicht, dass archäologischen Forschungen keine Restriktionen auferlegt werden sollten. Dem Irak wurde die größtmögliche Freiheit gewährt, da auf diese Weise der Respekt, den sich der Irak vor der „civilised humanity“ verdienen würde, nur umso höher wäre, wenn er aus freien Stücken diese Forschungen auf seinem Staatsgebiet zuließe.¹⁹⁰

In Syrien-Libanon war die Dynamik eine andere. Nach dem Bombardement von Damaskus wurde 1932 das Thema des antiken Erbes zunächst sehr wohlwollend von Peñha Garcia im Rahmen der 22. Session der Mandatskommission angesprochen. Der Wert der kulturellen Schätze für den Tourismus wurde herausgestellt und weitere Ausgrabungen wurden von Peñha Garcia angeregt, notfalls auch mittels Enteignung der Grundbesitzer.

Hingegen bereitete Peñha Garcia in der darauf folgenden 23. Sitzung der Mandatskommission im nächsten Jahr der Rückgang der Finanzierung der Antikenbehörde Sorgen. Die Ausgrabungen und die Errichtung von Museen lagen für ihn im öffentlichen Interesse. Dem Einwand von de Caix, der erneut die französische Regierung vor der Mandatskommission vertrat, dass der Louvre sich an der Finanzierung beteiligte, begegnete Peñha Garcia mit dem Hinweis auf das vorrangige Interesse des Louvre, Exponate einzubehalten.¹⁹¹ De Caix bestritt diesen Umstand nicht weiter, sondern hob hervor, dass auch ausländische Institute sowie die regionalen Museen profitieren würden und bereits wichtige Beiträge zur Geschichtswissenschaft dadurch geleistet worden seien.

Auch im Jahr 1934 debattierten Peñha Garcia und de Caix ausführlich über diese Angelegenheiten. Zwar wurden von Peñha Garcia das neue Antikengesetz und der damit einhergehende verbesserte rechtliche Schutz begrüßt. Zugleich stellte er die kurz zuvor erfolgte Übereignung der Festung „Karak des Chevaliers“ an Frankreich in Frage und bat um eine Erläuterung der Umstände, die zu dieser Abtretung geführt hätten.¹⁹² De Caix brachte konservatorische Gründe vor, die es außerdem erforderten, die Einwohner innerhalb der Festung abzusiedeln.

Schon im Folgejahr 1935 ließ sich beobachten, wie die angespanntere Lage für archäologische Ausgrabungen im Irak auch Rückwirkungen auf Syrien entfaltete. Denn viele der Ausgräber schlugen nunmehr in Syrien

190 Ibid., 119.

191 PMC, Minutes of the 23rd Session, C.406.M.209.1933.vi. (01.07.1933), 156.

192 PMC, Minutes of the 25th Session, C.259.M.108.1934.vi. (12.06.1934), 87.

ihre Zelte auf, nachdem die Antikenverwaltung im Irak unter Sati al-Husri sehr restriktiv gegenüber ausländischen Expeditionen vorgegangen war. Auch in der Permanenten Mandatskommission wurde die Zunahme der archäologischen Unternehmungen im Kontext der Beschränkungen im Irak diskutiert.¹⁹³

bb) Revision von Antikengesetzen: Recht als Tröster

Gegen Ende der 1920er Jahre und während der 1930er Jahre wurden in jedem der A-Mandate die Antikengesetze reformiert. Dabei wurden meist die Regeln zur Fundteilung nachgeschärft und das Prozedere der Aufteilung genauer festgelegt. Dies ging vor allem auf die Kritik aus den Mandatsländern an dem nachlässigen Umgang mit dem kulturellen Erbe durch die europäischen Verwalter zurück. Das Recht wurde zu einem wichtigen Austragungsort dieser Konflikte. Die Mandatsmächte verwendeten es zunehmend als Mittel des Ausgleichs der verschiedenen Interessen zwischen Ausgräbern, Verwaltung und der lokalen Bevölkerung.

So kam es etwa in Palästina 1928 zur Nachschärfung des Verfahrens zur Fundteilung. Dieses sollte nunmehr erst erfolgen, nachdem die Ausgräber eine komplette Auflistung und Beschreibung aller Funde geliefert hätten.¹⁹⁴ Davor sollte keine Teilung der Ausgrabungsergebnisse vorgenommen werden. Ein Jahr darauf wurde ein ganz neues Antikengesetz für Palästina erlassen,¹⁹⁵ das den Begriff des antiken Altertums konkretisierte und den Hochkommissar über das Mandatsgebiet mit neuen Befugnissen ausstattete, die zuvor der Antikenbehörde zukamen. Darunter auch die Erteilung von Ausgrabungslizenzen. Ebenso wurde der Handel von Antiken durch die Vergabe eigener Lizenzen zum Gewerbe des Antikenhandels neu reguliert. Außerdem wurden die Exportbestimmungen verschärft, die es nunmehr dem Direktor der Antikenbehörde erlaubten, jeden Export im öffentlichen Interesse zu stoppen. Schließlich wurden eigene Befugnisse eingeführt, die verschiedene Maßnahmen wie Restaurationen oder auch die Enteignung zur Erhaltung historischer Monumente ermöglichten. Im Folgejahr wurde das Verfahren für den Export genauer normiert und im

193 PMC, Minutes of the 27th Session, C.251.M.123.1935.vi. (18.06.1935), 96.

194 Israel/Palästina, Antiquities Ordinance 1920, in: OGGP, Nr. 222 (01.11.1928), 675f.

195 Israel/Palästina, Antiquities Ordinance 1929, in: OGGP, Nr. 236 (01.06.1929), 548–554.

Speziell jene Dokumente, die von Antragstellern beizubringen waren, genauer festgeschrieben.¹⁹⁶

In Syrien-Libanon wurde 1933 das mit 111 Artikeln bis dahin umfangreichste Antikengesetz der Mandatsgebiete in Kraft gesetzt.¹⁹⁷ Das Gesetz widmete sich in sechs Abteilungen unter anderem der Klassifizierung antiker Altertümer, dem Handel von Antiken, den Enteignungsmaßnahmen für Ausgrabungen samt der Lizenzvergabe sowie der Fundteilung. Die Bewilligung von Ausgrabungen wurde nunmehr wie in Palästina vom Hochkommissar vorgenommen und nicht von der Antikenbehörde. Ein Zeichen dafür, dass es sich dabei nicht bloß um eine wissenschaftliche Entscheidung handelte, sondern auch politische Erwägungen eine maßgebliche Rolle spielten. Vor allem aber für die Fundteilung sah das neue Gesetz besondere Regelungen vor. Der Ausgrabungsleiter sollte zwei gleichwertige Selektionen der Grabungsergebnisse zusammenstellen. Es blieb dann dem Direktor der Antikenbehörde überlassen, die Auswahl zu treffen, welcher dieser beiden Teile beim Staat verbleiben sollte und welcher an die Ausgrabungsmission ging. Für den Export wurden keine ausdrücklichen Bestimmungen für Antiken im Gesetz aufgenommen.

Diese beiden Punkte machten Syrien-Libanon für ausländische archäologische Expeditionen sehr attraktiv. Im Gegensatz zur Entwicklung in Syrien-Libanon wurden im Irak in den 1930er Jahren zunächst die Praxis und darauf folgend auch die Gesetze gegenüber Ausgrabungsmissionen restriktiver. Dies hing vor allem mit den unterschiedlichen politischen Entwicklungen der beiden Mandatsländer zusammen. Während Frankreich bis 1947 in Syrien als Mandatsmacht präsent war, wurde der Irak von Großbritannien bereits 1932 formell unabhängig. Dazu gehörte nach dem nationalen Selbstverständnis auch die Emanzipation von den ausländischen archäologischen Forschern und der Integrität des kulturellen Erbes im Irak.¹⁹⁸

Dies wurde 1936 mit einem neuen Antikengesetz umgesetzt, das keinerlei Möglichkeit mehr zur Fundteilung vorsah. Auch der Export antiker Altertümer wurde allein auf Zwecke der Leihe beschränkt. Erstellt wurde

196 Israel/Palästina, Antiquities Regulations 1930, in: OGGP, Nr. 252/72 (01.02.1930), 66–69; Israel/Palästina, Notice, in: OGGP, Nr. 269/714 (16.10.1930), 836–838; Israel/Palästina, Enactment of the Antiquities Ordinance, in: OGGP, Gazette Extraordinary (31.12.1929), 1190f.

197 H. C. Rep. Française en Syrie et au Liban, Règlement sur les Antiquités (1935).

198 Zum Erstarken des Nationalismus als antikoloniales Moment siehe Manela, The Wilsonian Moment (2007).

dieses Gesetz vom neuen Leiter der Antikenbehörde Sati al-Husri.¹⁹⁹ Bereits 1935 gab es vom bekannten britischen Archäologen Leonhard Woolley Kritik am Entwurf für das neue Antikengesetz, das jedoch schließlich 1936 beschlossen wurde.²⁰⁰ Woolley bezog sich auf das Gesetz von 1924 und hob hervor, dass sich dieses durch elf Jahre hindurch bewährt hätte. Er führte auch die Billigung des Völkerbunds für das Gesetz aus 1924 als Beweis dafür an, dass irakische Interessen ausreichend berücksichtigt würden.²⁰¹ Essentiell für die Durchführung weiterer Ausgrabungen im Irak waren laut Woolley, dass die Funde weiterhin fair aufgeteilt würden.

Wie die Kritik von Leonhard Woolley zeigt, sah man die Einschränkung der Ausgrabungsfreiheit als kulturellen Rückschritt der Mandatsländer.²⁰² Nachdem aber das Antikengesetz in Kraft getreten war, nahm die Anzahl der ausländischen Expedition im Irak rapide ab. Viele der archäologischen Missionen wechselten in den nächsten Grabungsperioden nach Syrien. So gab es 1940 nur noch eine vom Ausland durchgeführte Ausgrabung im Irak, jene der unter der deutschen Hakenkreuzfahne in Warka.²⁰³

Die unterschiedlichen Entwicklungen in den drei Mandatsstaaten zeigen, dass die Verwaltung in der Zwischenkriegszeit politisiert wurde und die Mandatarstaaten als Verwalter zunehmend unter Legitimationsdruck gerieten. Das Recht war eine schnelle Antwort auf solche Herausforderungen. Es diente nicht bloß als Standardsetzer, sondern als Instrument verschiedener Kulturpolitiken.

d. Keine Rechtsregeln zum kulturellen Erbe in B- und C-Mandaten

Ausführliche Regelungen zur Verwaltung von kulturellen Hinterlassenschaften wie in den A-Mandaten von Palästina, Syrien-Libanon und Irak waren für die B- und C-Mandatsgebiete nicht vorgesehen. Die Kulturverwaltung in diesen Ländern konzentrierte sich in den B-Mandaten stattdessen auf Regelungen zur Missionierung und zur Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie zur Eigentumsfreiheit. Wortident wurden diese Regelungen in die britischen Mandate von Kamerun, Togoland und Ostafrika ebenso wie in den französischen Mandaten von Kamerun und Togoland sowie

199 Cleveland, *The Making of an Arab Nationalist* (1971).

200 Bernhardsson, *Reclaiming a Plundered Past* (2005), 194

201 Woolley, *Antiquities Law, Iraq*, in: *Antiquities* 9 (1935), 84–88 (84).

202 *Ibid.*

203 Goode, *Negotiating for the Past* (2007), 219.

schließlich im belgischen Mandat über Ostafrika aufgenommen.²⁰⁴ Wesentlich vorgezeichnet wurde ihr Inhalt bereits durch Artikel 22 der Völkerbundsatzung.²⁰⁵

Artikel 22. Auf die Kolonien und Gebiete, die infolge des Krieges aufgehört haben, unter der Souveränität der Staaten zu stehen, [...] finden die nachstehenden Grundsätze Anwendung: Das Wohlergehen und die Entwicklung dieser Völker bilden eine heilige Aufgabe der Zivilisation, und es ist geboten, in die gegenwärtige Satzung Bürgschaften für die Erfüllung dieser Aufgabe aufzunehmen. [...]

Die Normen in den B-Mandaten sahen vor, dass alle Angehörigen von Staaten, die Mitglieder des Völkerbunds waren, im Mandatsgebiet den Bürgern der Mandatsmacht gleichgestellt werden sollten und damit auch die gleichen Personen- und Eigentumsrechte genießen sollten. Dieses Prinzip der Gleichbehandlung wurde auch für die Erschließung natürlicher Ressourcen sowie der Vergabe von Konzessionen vorgeschrieben. Außerdem wurde die Gewissensfreiheit und die Missionierung in den Mandaten verbürgt, sodass Missionaren der Aufenthalt in den Mandatsgebieten genauso erlaubt war wie das Errichten von religiösen Gebäuden. Die Grenzen dieser Aktivitäten sind allein mit dem „ordre public“ und dem Moralempfinden angegeben.

Sehr ähnlich zu den B-Mandaten wurde auch in den C-Mandatsgebieten im Pazifik, den pazifischen Inseln Nauru und Samoa, sowie Südwestafrika entsprechende Bestimmungen normiert.²⁰⁶ Auch hier ordnete der Mandats text die Gewissensfreiheit an, die von der Mandatsmacht für diese Gebiete gewährleistet werden sollte. Zudem wurde Missionaren die Tätigkeit in diesen Ländern erlaubt.

In der Tatsache, dass für diese Regionen keine Normen zur Kulturverwaltung bestanden, so wie es sie in den A-Mandaten gab, kam nicht nur

204 LoN, British Mandate for the Cameroons, C.449.M.345.(c).1922.VI (01.08.1922), Art. 6, 7; LoN, French Mandate for the Cameroons, C.449.M.345.(e).1922.VI. (01.08.1922), Art. 6, 7; LoN, British Mandate for Togoland, C.449.M.345.(b).1922.VI. (01.08.1922), Art. 6, 7; LoN, French Mandate for Togoland, C.449.M.345.(d).1922.VI. (01.08.1922), Art. 6, 7; LoN, British Mandate for East Africa, C.449.M.345.(a).1922.VI. (01.08.1922), Art. 7, 8; LoN, Belgian Mandate for East Africa, C.449.M.345.(f).1922.VI. (01.08.1922), Art. 7, 8.

205 Van Rees, *Les Mandats Internationaux* (1927), 21ff.

206 Die Texte sind in Englisch etwa angeführt bei Schneider, *Das Völkerrechtliche Mandat* (1926); in Französisch finden sie sich unter anderem bei Millot, *Les Mandats Internationaux* (1924).

das mangelnde Interesse der Archäologen für diese Länder und Kulturen zum Ausdruck. Es bildete sich darin auch eine klare Wertung ab, dass einerseits schützenswerte Kultur nur in den Ländern des ehemaligen Osmanischen Reichs mit ihrem klassisch antiken Erbe bestand. Andere Kulturen, die nicht diesen im weitesten Sinne westlichen und biblischen Kulturen zurechenbar waren, wurden rechtlich hingegen nicht berücksichtigt. Insbesondere gab es auch keinen rechtlichen Rahmen für anthropologische Sammlungen. Außerdem zeigt sich, dass für die Aktivitäten in den A-Mandaten ein erhöhter völkerrechtlicher Legitimationsdruck bestand. Ein Sinn für schützenswertes immaterielles Kulturerbe, lokale Traditionen oder Bräuche hatte sich zu dem Zeitpunkt jedoch noch nicht ausgebildet (siehe Kapitel VI.2). Dies bedeutet jedoch nicht, dass es zu keinen Aneignungen gekommen wäre.

4. *Plurale Regulierungsansätze der Zwischenkriegszeit im globalen Kontext*

Innerhalb des institutionellen und rechtlichen Rahmens des Mandatssystems wurde eine internationale Kulturverwaltung entworfen. Die entwickelten Praktiken fanden jedoch nicht allein im Zusammenhang mit dem Mandatssystem einen Platz, sondern auch in anderen Kontexten. Internationale Akteure wie das Komitee für internationale geistige Zusammenarbeit oder Staaten wie Afghanistan, Brasilien oder China widmeten sich in dieser Zeit aktiv der Kulturverwaltung. Eine Welle der Verrechtlichung begann, neue Gesetze wurden erlassen und neue Verträge abgeschlossen, um die Verwaltung des kulturellen Erbes zu regeln. Der Vergleich dieser Normierungsvorhaben und Rechtsquellen soll einerseits den Unterschied zwischen den verschiedenen Machtstrukturen sowie den Einfluss der internationalen Gemeinschaft weiter herausarbeiten. Andererseits soll er die anhaltende Bedeutung zeigen, die der Umgang mit dem kulturellen Erbe für das Konzept der „Zivilisation“ hatte.

a. Verrechtlichung der internationalen Solidarität: Die Arbeit des Komitees für internationale geistige Zusammenarbeit

Das 1922 gegründete internationale Komitee für geistige Zusammenarbeit war eine Unterorganisation des Völkerbunds und in der Zwischenkriegszeit ein neuer Akteur auf dem Gebiet der internationalen Kooperatio-

nen.²⁰⁷ Da es mit geistigen Belangen aller Art betraut war, spielte es auch für den Schutz von künstlerischen und historischen Monumenten eine wichtige Rolle. Vor allem neue Kodifikationsprojekte wurden angestoßen und Standardisierungen, insbesondere auf dem Gebiet der Archäologie, erarbeitet.

Einen zweiten Schwerpunkt bildete der Austausch auf wissenschaftlicher und kultureller Ebene. Die eigene Tätigkeit des Komitees wurde dabei vom Gedanken der „internationalen Solidarität“ getragen, was auch explizit in den Anfangssitzungen erwähnt wurde.²⁰⁸ Völkerrechtstheoretische Denkmuster wurden in die Debatten um die Verwaltung von Kultur eingeführt. Die zweite Session 1923 stand bereits unter diesem Zeichen. In einem Bericht des Komitees an den Völkerbundrat wurde ein internationales Abkommen über archäologische Forschungen sowie die Publikation der Ergebnisse vorgeschlagen.²⁰⁹ Angestrebt wurde eine Verständigung über vier zentrale Punkte: 1.) über eine Liste aller archäologischen Schätze, die noch nicht zu Tage gebracht wurden. 2.) über einen allgemeinen Forschungsplan für die Zukunft. 3.) über die internationale Verständigung auf jene Regeln, die bezüglich der Ausgrabungsmethode gelten sollten. 4.) über die Einführung internationaler Bestimmungen betreffend die Erhaltung und Veräußerung archäologischer Monumente.

Zu den letzten beiden Punkten enthielt der Bericht im Anhang bereits konkretere Anregungen und Vorschläge, die der französische Philosoph und Vorsitzende Henri Bergson präsentierte. Bergson betonte zwar, dass die wissenschaftlichen Methoden der Archäologie in allen „zivilisierten“ Ländern dem Stand der Wissenschaft entsprächen, dennoch plädierte er für eine Sammlung dieser Methoden, um sie zu vergleichen und auszuwerten.²¹⁰ Auch die Erhaltung der Altertümer adressierte Bergson, indem er die verschiedenen Konservierungsmethoden ansprach und dabei zwischen der Erhaltungsmethode am Ausgrabungsort selbst und in einem Museum unterschied. Bergson gab zwar der Bewahrung am Ausgrabungsgelände den Vorzug und führte dabei vor allem das italienische Beispiel von Pompeji an.²¹¹ Die Voraussetzung dafür müsse aber eine strikte Überwachung und die garantierte Sicherheit für die archäologischen Gegenstände sein.

207 Siehe als Überblick Renoliet, *L'Unesco oubliée* (1999).

208 ICIC, Minutes of the 2nd Session, C.570.M.224.1923.XII. (01.09.1923), 67.

209 *Ibid.*, 28f.

210 *Ibid.*, 64.

211 *Ibid.*

Stünde diese in Frage, so sei nach Bergson die Verwahrung in einem Museum zu bevorzugen.

Bergson erwog auch, ob der unterschiedliche „Zivilisationsgrad“ der Staaten die ungleichen Sicherheitsgarantien für die archäologischen Monumente zwischen den Ländern widerspiegelte. Er zitierte dabei die Resolutionen der „Union Académique Internationale“, in denen Grundzüge für die Regelung der archäologischen Angelegenheiten in den Mandatsgebieten vorgelegt wurden.²¹² Die Ziele dieser Vorschläge waren auf die Erhaltung der Monumente, den Aufbau einer repräsentativen Serie an Fundstücken und die Förderung der wissenschaftlichen Studien zur Erweiterung des archäologischen Wissens gerichtet. Damit verbunden sah Bergson auch die Frage, ob Museumsstücke in andere Staaten ausgeführt werden sollten. Länder wie Ägypten, in denen es eine sehr große Anzahl antiker Hinterlassenschaften gäbe, so Bergsons Überzeugung, sollten auch einen Anteil der Funde für ausländische Museen vorsehen, die zu den Ausgrabungen beigetragen haben.

Diese speziellen Regelungen, die vor allem für die Mandatsgebiete und ähnliche Protektorate gedacht waren, zeigen besonders im Vergleich zur Behandlung des antiken Erbes in Staaten mit „höherer Zivilisation“ ihre imperiale Stoßrichtung. Bergsons Beispiele waren hier Italien und Griechenland. Dass in diesen beiden Ländern im Gegensatz zu den Mandatsgebieten und Protektoraten eine restriktive Politik hinsichtlich des Zugangs ausländischer Missionen sowie der Aneignung der antiken Altertümer herrschte, wurde von Bergson mit Blick auf den „Zivilisationsgrad“ der beiden Staaten hingenommen und sogar gerechtfertigt.²¹³

Ein weiterer Grund lag für Bergson in der Tatsache, dass andere Länder nicht in einer reziproken Weise ähnliche Möglichkeiten des Zugangs zu antiken Hinterlassenschaften anbieten könnten. Erwägungen, die in Bezug auf Mandatsgebiete undenkbar wären. Dennoch ließ es die rechtliche Situation zumindest in Italien zu, dass auch ausländische Expeditionen Ausgrabungsbewilligungen erlangen konnten und zumindest in der Theorie auch einen Teil der Funde behalten durften. Bergson unterstrich jedoch jene Regelung im italienischen Denkmalschutzgesetz, die den Export von Objekten von historischem, archäologischem und künstlerischem Interesse ins Ausland verbot, wenn dies einen ernsthaften Verlust für die Geschichte, Archäologie oder Kunst darstellen würde. Diese Norm sei nach Berg-

212 Ibid., 65.

213 Ibid., 66.

sons Ansicht eine Generalklausel, mit der die Behörden jede Ausfuhr stoppen könnten.

Bergsons Kritik an diesen Vorschriften lief darauf hinaus, dass „zivilisierten“ Staaten ohne eigene Hinterlassenschaften der griechisch-römischen Antike die Vorzüge und der Nutzen antiker Altertümer verwehrt würden. Deshalb sei es nach Bergson notwendig, für diese archäologischen Fragen auch auf internationaler Ebene eine Regelung zu finden. In der Folge wurde die (faschistische) italienische Regierung mit der Ausarbeitung eines Entwurfs zur Regelung dieser Angelegenheiten betraut. Auch in den kommenden Jahren bekräftigte das Komitee, solche Fragen auf internationaler Ebene mit völkerrechtlichen Instrumenten regeln zu wollen.²¹⁴ Über dieses vage Entschlussstadium brachten es die Bemühungen jedoch nicht hinaus.²¹⁵ Diese Episode verdeutlicht nicht nur die eurozentristische Verfasstheit der internationalen Institutionen, sondern auch die problematischen Narrative samt ihren imperialen Implikationen.

b. Die Technisierung von Normierungsfragen: Die Kairo-Akte 1937

Während drei Konferenzen des 1926 gegründeten internationalen Museumsbüros in Rom 1930, Athen 1931, Madrid 1934 und Kairo 1937 wurden grundlegende Fragen der internationalen Normierung zur Erhaltung historischer und künstlerischer Monumente auf wissenschaftlicher Ebene diskutiert. Damit einher ging die Technisierung der Debatte, die sich schon bei Bergson andeutete. Diese war dadurch gekennzeichnet, dass die politischen Aspekte der Frage um archäologische Expeditionen ausgeklammert wurden und diese rein aus technisch-wissenschaftlichen Gesichtspunkten erörtert wurden. Als ein vielbeachtetes Ergebnis dieser Gespräche ging die Kairoer Schlussakte aus den internationalen Konferenzen über Ausgrabungen 1937 hervor, die schließlich auch von der Völkerbundversammlung mit einer Resolution vom 30. September 1937 angenommen wurde.²¹⁶ Die Akte enthielt Vorschläge, wie Staaten den verschiedenen Herausforderungen mit neuen oder der Änderung von bestehenden Gesetzen begegnen sollten.

214 ICIC, Minutes of the 6th Session, C.445.M.165.1925.XII. (20.08.1925), 7.

215 Siehe etwa ICIC, Minutes of the 12th Session, C.428.M.192.1930.XII. (13.08.1930), 139; ICIC, Minutes of the 13th Session, C.471.M.201.1931.XII. (15.08.1931), 82.

216 IMO/IIIC, Final Act of the International Conference on Excavations (1937).

Die Forderung nach gesetzlicher Normierung war ein subkutanes Kernanliegen des Konferenztexts, auch wenn bilaterale Abkommen ebenso als Regelungsalternative angesehen wurden. Dazu gehörte zunächst die Definition, was als antikes Objekt gelten sollte und wie es sich mit den Eigentumsverhältnissen daran verhielt. Der Konferenztext plädierte dafür, dass den Findern ein Anteil zukommen sollte und Privateigentum an antiken Altertümern gefördert werden sollte. Begründet wurde dies mit der Möglichkeit zum legalen Erwerb für ausländische Museen. Damit wären diese nicht auf den Erwerb von Fundstücken durch illegale Methoden oder von widerrechtlich verbrachten Stücken angewiesen.²¹⁷ Die Logik des immer weiter reichenden Erwerbs wurde jedoch nicht hinterfragt.

Die Konferenzakte verfolgte mit diesen Regeln das Ziel, Stücke, an denen das nationale Museum des Ausgrabungsstaats kein Interesse fand, ausländischen Museen anzubieten. Auch Doubletten und Stücke, die einander ähnelten, sollten so für den Export bereitgestellt werden. Solche Bewertungen konnten nach Maßgabe des Textes fast ausschließlich westlich ausgebildete Archäologen vornehmen.

Andere Vorschläge in der Schlussakte von Kairo bezogen sich auf administrative Fragen, wie gemeinsame Prinzipien für die nationalen Behörden bei der Durchführung von Ausgrabungen, der Publikation von Ergebnissen in einer möglichst verbreiteten Sprache, und das Einschränken von Ausgrabungslizenzen auf wissenschaftlich wie moralisch anerkannte Personen, die genug finanzielle Mittel bereitstellen könnten.²¹⁸ Dies erscheint als Ausdruck einer immer enger zusammenwachsenden internationalen Gemeinschaft, die Zugang zum kulturellen Erbe nach „liberal and equitable conditions“²¹⁹ verlangte.

c. Asymmetrische Kulturverwaltungsstrukturen in Asien

Während die Mandatsmächte durch das System des Völkerbunds hinsichtlich der Verwaltung der antiken Kulturobjekte und Stätten zumindest der Permanenten Mandatskommission Rede und Antwort stehen mussten, fehlte diese zusätzliche internationale Ebene in den Kolonien. Dennoch wurde die Verwaltung durch die Einrichtung von archäologischen Instituten und dem Erlass entsprechender Gesetze zunehmend verrechtlicht. Die

217 Ibid., 16f.

218 Ibid., 13.

219 Ibid., 13.

Rechtssprache wurde dabei allgemein gehalten, sodass von historischen Monumenten oder Reichtümern die Rede war und nicht von nationalen Denkmälern. Das „Universale“ und Aneignbare wurde betont. Eine Entwicklung, die sich etwa in der südostasiatischen französischen Kolonie Indochina wiederfand.

Die rechtliche Konstruktion zur Aneignung des kulturellen Erbes in den Kolonien wurde von Frankreich besonders ausführlich gesetzlich ausgearbeitet. Die Verwaltung des eigenen historischen Erbes wurde im Jahr 1913 in Frankreich auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt. Zwar war der Geltungsbereich dieses Gesetzes grundsätzlich auf das Mutterland beschränkt, er konnte jedoch durch eine spezielle Bestimmung in Artikel 36 des Gesetzes auf Algerien und die Kolonien ausgedehnt werden.²²⁰ Für Indochina wurde Ende 1924 ein solches Gesetz erlassen. Ein Schritt, den der damalige Kolonialminister Édouard Daladier mit einem öffentlichen Interesse an den kulturellen Hinterlassenschaften begründete:

In Französisch-Indochina werden, vorbehaltlich der Rechte der Souveräne der geschützten Staaten, Gebäude, deren Erhaltung aus historischer oder künstlerischer Sicht von öffentlichem Interesse ist, vom Generalgouverneur auf Vorschlag des Direktors der Ecole Française d'Extrême-Orient ganz oder teilweise unter Denkmalschutz gestellt. [...] Der Schutz dieser Reichtümer ist eine Pflicht, die der französischen Autorität nicht nur in den Gebieten der direkten Souveränität, sondern auch in denen des Protektorats zwingend auferlegt ist.²²¹

Demnach betonte Daladier in seinem Rapport an den Präsidenten die wichtigen Schutz- und Konservierungsaufgaben Frankreichs gegenüber den Monumenten in Indochina. Weiters sei das Gesetz von 1900 nicht mehr den geänderten Realitäten des Antikenhandels und des Tourismus in Indochina gewachsen.

220 Frankreich, Loi sur les monuments historiques, in: JORF 129 (04.01.1914), Art. 36.

221 Le Ministre des Colonies, Rapport au Président, 23.12.1924, in: BEFEO 26 (1926), 526f [Übers. d. Autors]: „En Indochine française, et sous réserve des droits des souverains des Etats protégés, les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public, sont classés comme monuments historiques, en totalité ou en partie, par les soins du Gouverneur général, sur la proposition du Directeur de l'Ecole Française d'Extrême-Orient. [...] La protection de ces richesses est un devoir qui s'impose impérieusement à l'autorité française, non seulement dans les territoires de souveraineté directe, mais également dans ceux de protectorat.“

Die französische Vorlage wurde jedoch nicht uneingeschränkt übernommen, sondern an wesentlichen Punkten abgeändert. Der Generalgouverneur von Indochina sowie die Ecole Française d'Extrême-Orient waren mit der Antikenverwaltung betraut. Sowohl die Ausgrabungsgenehmigungen und die Ausfuhrzertifikate wurden über die Ecole abgewickelt.²²² Ein wesentliches Projekt war es außerdem, die zentralen historischen Stätten in einem Inventar zu erfassen und sie damit unter Schutz zu stellen. Darüber hinaus legte der Generalgouverneur ein Register mit sieben Stätten an, die in französisches Eigentum übergehen sollten.²²³ Eine der wichtigsten Stätten war Angkor. Spezielle Rechtsvorschriften wandelten den Ort in einen archäologischen Park um, der auch speziell den Anforderungen des Tourismus Rechnung tragen sollte.²²⁴

Anders gingen die Briten im heutigen Sri Lanka vor. In der ehemaligen britischen Kolonie Ceylon wurde 1940 ein eigenes Antikengesetz erlassen, um die Monumente auf der Insel zu schützen und Ausgrabungsregeln einzuführen.²²⁵ Dieses Gesetz fiel an den Anfang der Amtszeit von Senarath Paranavithanas als Direktor des archäologischen Instituts in Ceylon. Mit ihm stand auch zum ersten Mal eine Person aus Sri Lanka an der Spitze des Instituts. Die gesetzlichen Normen hatten hier mehr den Grund, einen rechtlichen Rahmen für das Wirken zu schaffen, das während des Zweiten Weltkriegs ohnedies nur in stark reduzierter Form aufrechterhalten wurde.²²⁶

Hingegen erließ in der niederländischen Kolonie Indonesien der Generalgouverneur 1931 ein Statut, das den Umgang mit „goods which have to be deemed of great interest for the prehistory, history, art or palaeontology“ regelte.²²⁷ Die Redeweise von Gütern („goods“) zeigte die Kommodifizierung dieser Gegenstände an. Als zentrales Instrument zur Verwaltung wurde auch in Indonesien ein entsprechendes Register eingeführt. Der

222 Le Gouverneur général de l'Indochine, Arrêté, 11.07.1925, in: BEFEO 26 (1926), 648.

223 Le Gouverneur général de l'Indochine, Arrêté, 15.04.1925, in: BEFEO 26 (1926), 546.

224 Le Gouverneur général de l'Indochine, Arrêté, 30.10.1925, in: BEFEO 26 (1926), 677.

225 Sri Lanka, Antiquities Ordinance, in: Ceylon Government Gazette Nr. 8698 (23.12.1940), 1–3.

226 Siehe Seneviratne, *Situating World Heritage Sites*, in: Rizvi/Liebmann (Hg.), *Archaeology and Postcolonial Critique* (2008), 177–195.

227 Indonesien, Statute 1931 No. 238 (13.06.1931), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020].

Niederländer Frederik David Kan Bosch war zu jener Zeit der Leiter des archäologischen Diensts in Indonesien. Zu Bestimmungen über Fundteilungen schwieg das Gesetz, es band aber Ausgrabungs- und Exportlizenzen an die Zustimmung des archäologischen Instituts.

Aber auch in zwischenstaatlichen Verhältnissen, die keine direkten Kolonialbeziehungen darstellten, drückte sich eine Asymmetrie basierend auf den in der Völkerrechtswissenschaft als unterschiedlich wahrgenommenen „Kulturstandards“ aus. Frankreich schloss mit dem erst kurz nach dem Ersten Weltkrieg unabhängig gewordenen Afghanistan 1922 einen Vertrag zur Durchführung von Ausgrabungen.²²⁸ Das Konzept der Zivilisation spielte in diesem Vertrag eine doppelte Rolle. Der Abschluss des Vertrags mit Frankreich festigte die internationale Stellung Afghanistans und seine Beziehungen mit den „zivilisierten“ Staaten, nachdem es erst 1919 von Großbritannien unabhängig geworden war. Damit erhob es den Anspruch, selbst als solcher Staat zu gelten. Andererseits war Frankreich in der Lage, weitreichende Zugeständnisse zu erlangen, da der Nutzen dieser Vereinbarung für Afghanistan hoch war und Frankreich als „zivilisierter“ Treuhänder des kulturellen Erbes aktiv werden konnte.

Im Vertrag äußerte sich diese privilegierende Behandlung französischer Interessen nicht nur dadurch, dass es für dreißig Jahre das exklusive Recht zugestanden bekam, auf dem ganzen afghanischen Staatsgebiet archäologisch tätig zu sein (Artikel 1 und 12),²²⁹ sondern auch dadurch, dass mit Ausnahme von Edelmetallen die Hälfte aller Funde der französischen Regierung überlassen wurde.

Es bilden sich an diesen vier Beispielen die Tendenzen in den Normierungsstrategien der Zwischenkriegszeit ab. Dabei war das universalisierende Narrativ von „historischen Monumenten“ in der rechtlichen Sprache allgegenwärtig. Nicht nur sprachlich anders verfasst waren hingegen die Rechtstexte, wie sie sich in unabhängigen Staaten mit kolonialer Vergangenheit zu jener Zeit entwickelten. Die Idee des „Standard of Civilization“ bildete in diesen Staaten andere rechtliche Strukturen aus. Die Schutzregime zielten dabei darauf, das Recht als integrative Kraft zu nutzen, Spuren und Überreste antiker Hochkulturen in ein Staatsnarrativ einzuhegen. Folglich ergaben sich in diesen Erdteilen andere rechtliche Strukturen. Im Ergebnis wurde das Recht vor allem genützt, um imperiale Verwaltungs-

228 Convention concernant la concession du privilège des fouilles archéologiques en Afghanistan, (09.09.1922) CV LNTS 153.

229 Convention concernant la concession du privilège des fouilles archéologiques en Afghanistan, (09.09.1922) CV LNTS 159f.

praktiken und die Aneignung des fremden kulturellen Erbes zu legitimieren. Die Verflechtung des „Standard of Civilization“ und der Schutznormen für Kultur werden hier in besonderer Weise deutlich.

d. Exklusion des Westens als nationale Emanzipation: Lateinamerika, China und Persien

Im Gegensatz zur Verwaltung in den Kolonien begannen vor allem in Lateinamerika immer mehr Staaten die Kulturverwaltung als ihre eigene nationale Angelegenheiten zu betrachten. Entsprechend ausgestaltet waren auch die Gesetze, die diese Staaten in der Zwischenkriegszeit erließen. Regelmäßig sahen solche Normen vor, dass nationale Monumente geschützt, in Registern dokumentiert und von nationalen Kommissionen überwacht werden sollten.

Eine paradigmatische Bestimmung enthielt etwa das bolivianische Gesetz aus 1927 vor, welches in Artikel 3 vorschrieb, dass alle im Staatsgebiet befindlichen Gegenstände, die einen künstlerischen oder archäologischen Wert repräsentierten, als nationale Monumente zu betrachten waren:

Zu nationalen Monumenten werden diejenigen erklärt, die auf dem Territorium der Republik existieren und die durch ihre künstlerischen oder archäologischen Güte einen Wert der Kunst oder Tradition darstellen.²³⁰

Eine ähnliche Definition wurde ab 1937 in Brasilien erlassen.²³¹ Hier gab es zwei alternative Kriterien zur Feststellung des öffentlichen Interesses, um Gegenstände oder Stätten als nationales Erbe zu qualifizieren: einerseits die Verbindung mit denkwürdigen Ereignissen in der brasilianischen

230 Bolivien, Ley del Monumento Nacional (05.08.1927), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020] [Übers. d. Autors]: „Se declaran monumentos nacionales los existentes en el territorio de la Republica y que por sus meritos artisticos o arqueologicos reprentan un valor de arte o de tradicion.“

231 Brasilien, Decree Law NB (25.11.1937) (Übersetzung): „Article 1. The national historical and artistic heritage shall comprise all movable and immovable property existing in the country, the preservation of which is in the public interest either because of its connection with memorable events in the history of Brazil or because of its exceptional archaeological, ethnographic, bibliographic or artistic value.“

Geschichte und andererseits ihr archäologischer, ethnographischer oder künstlerischer Wert.

Diese Einteilung des nationalen Erbes in eine nationale und mit ethnographischen und archäologischen Artefakten in eine indigene Geschichte lässt sich in ähnlicher Weise auch an den Regelungen in Costa Rica und Paraguay ablesen. Das Gesetz in Paraguay hob die Kolonialkunst als „patrimonio nacional“ genauso hervor, wie „los objetos arqueológicos y etnográficos“.²³² Costa Rica sah es außerdem als seine Aufgabe, der Nation die Spuren der präkolumbianischen Zivilisationen zu erhalten.²³³ In Honduras wurden 1936 sogar antike Überreste als Nationalgut in die Verfassung aufgenommen.²³⁴

Zum Teil schlug sich dieses doppelbödiges Geschichtsbewusstsein auch im Umgang mit wissenschaftlichen Expeditionen aus anderen Ländern nieder. Der Zugang und der Aufenthalt wurden ebenso normiert wie die staatliche Aufsicht über die in erster Linie archäologisch und ethnographisch interessierten Wissenschaftler. So wurde in der Folge in Kolumbien ein eigenes Gesetz erlassen, welches das ausländische Engagement in wissenschaftlichen Unternehmungen reglementierte und einschränkte.²³⁵

Ähnliche Tendenzen zur rechtlichen Verwaltung waren auch in China zu finden. Die Teilnahme von ausländischen wissenschaftlichen Forschern an Expeditionen wurde limitiert.²³⁶ Diese Hürden für ausländische Forscher waren vermutlich auf das Misstrauen insbesondere gegenüber westli-

232 Paraguay, Decreto-Ley No. 18.904 (15.06.1943), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020]: „Artículo 1. Declárese patrimonio nacional los edificios, muebles y objetos de arte colonial; libros, manuscritos, documentos, correspondencias, retratos, condecoraciones, armas, etc., de carácter histórico; retablos, imágenes, altares, candelabros, cuadros, etc. procedentes de templos o instituciones públicas, los objetos arqueológicos y etnográficos, y los que a juicio de la Comisión creada por el presente Decreto-Ley tengan un valor-histórico-tradicional.“

233 Costa Rica, Ley Numero 14 (14.09.1923), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020]: „Que es un deber de los gobiernos hispano-americanos controlar las excavaciones de huaca o sepulturas indígenas, tanto para impedir que se des truyan tales objetos, como para reglamentar el comercio de los mismos, todo con el propósito de conservar a la Nación los vestigios de la civilización precolombina“.

234 Siehe Honduras, Constitución Política (1936), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020], Article 157.

235 Kolumbien, Decreto 1060 (12.05.1936), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020].

236 China, Rules Relating to the Participation (16.03.1935), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020].

chen Forschern und den Erfahrungen mit den ungleichen Verträgen und der Zerstörung des Sommerpalasts in Peking 1860 zurückzuführen.²³⁷ Trotz der Aufsicht über ausländische Forscher und des Verbots der Fundteilung wurde den ausländischen Wissenschaftlern die Möglichkeit zugestanden, Gegenstände für wissenschaftliche Zwecke auszuführen. Das Gesetz sprach jedoch nicht von nationalen Monumenten oder nationalen Gütern, sondern in erster Linie von Relikten. Bei Verstößen drohten hohe Strafen sowie Disziplinarsanktionen für die zuständigen Aufsichtsorgane.²³⁸ Außerdem führte man in China trotz oder gerade wegen des Bürgerkriegs von 1927 bis 1949 Bestimmungen zum Schutz und zur Erhaltung von antiken Hinterlassenschaften und besonderen landschaftlichen Naturschönheiten ein.²³⁹

Einen anderen Weg nahm Persien. Im Jahr 1927 setzte Persien die Monopolkonzession für Ausgrabungen an Frankreich außer Kraft.²⁴⁰ Das Ergebnis war geringerer französischer Einfluss auf die persische Archäologie, dafür mehr britische und amerikanische Expeditionen im Land. Dies wurde zum Anlass für die Erlassung der neuen Antikengesetze 1930. Es folgte in zwei Antikengesetzen aus 1930 eine umfassende Regelung der Verwaltung und des Zugangs zu den kulturellen Schätzen des Landes. Wesentlicher Ausgangspunkt dieser Normierungen war der Gedanke, dass es sich bei den Antiken um nationales Erbe handelte.²⁴¹

Neben der Inventarisierung nationaler Monumente nahmen persische Behörden auch die zentrale Rolle im Gewähren und Verbiehen von Ausgrabungslizenzen ein. Die Ausgrabungsaktivitäten wurden in die zwei Kategorien wissenschaftlich und kommerziell klassifiziert. So bekam die

237 Kleinschmidt, *Diskriminierung durch Vertrag und Krieg* (2013).

238 China, Rules Governing the Excavation of Relics (16.03.1935), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020].

239 China, Regulations Governing Preservation (13.09.1928), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020].

240 Accord au sujet de l'abolition de la convention franco-persane de 1900, (18.10.1927) CXII LNTS 267.

241 Iran, National Heritage Protection Act (03.11.1930), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020]: „Article 1: Observing the Article 3 of this Law, all artifacts, buildings and places having been established before the end of Zandieh Dynasty era in Iran, either movable or immovable, may be considered as national heritage of Iran and shall be protected under the State control.“

Fundteilung eine neue legitimatorische Basis. Auch der Antikenhandel und der Export fanden eigene Regelungen.²⁴²

Im Gegensatz zur Kolonial- und Mandatsverwaltung, welche vermeintlich gemeinsame Interessen sowie die Treuhandgedanken in den Vordergrund stellte, bildete sich zur selben Zeit in einigen Staaten Asiens und Lateinamerikas ein gegenläufiger nationaler Ansatz aus. Ausdruck erlangte dieser in der Sprache der gesetzlichen Regelungen. Die Überreste antiker Zivilisationen als nationales Erbe zu schützen und zu verwalten, wurde in der Zwischenkriegszeit außerdem zunehmend als Verantwortung wahrgenommen, die Staaten verpflichtete. An den Beispielen Brasiliens und Costa Ricas lassen sich diese Entwicklungen besonders gut ablesen. Der Schutz von Monumenten wurde zu einer Aufgabe, der sich „zivilisierte“ Staaten zu stellen hatten.

5. Neue Paradigmen: Doppelgesichtige Verrechtlichungsstrategien

Die Zwischenkriegszeit war eine Zeit großer internationaler Anstrengungen, um Monumente, Kunstgegenstände und das kulturelle Erbe in internationale Verwaltungssysteme einzuhegen. Den Staaten wurde von der Generalversammlung des Völkerbunds die Aufgabe überantwortet, in der Bevölkerung durch Bildung ein Bewusstsein für den Schutz der Monumente und damit der „Zivilisation“ zu schaffen.²⁴³ Außerdem sollte die Zusammenarbeit der Staaten auf dem Gebiet der Restitution von nationalen Kunstwerken vertieft werden. Themenbereiche wie Veräußerungen, Austausch und Übertragung zwischen nationalen Sammlungen sollten auf internationaler Ebene verrechtlicht werden.

Die Generalversammlung adressierte in ihrer Resolution von 1932 die Gemeinschaft der „zivilisierten“ Staaten als maßgeblichen Träger des kulturellen Erbes („patrimoine artistique et archéologique“).²⁴⁴ Das Völkerrecht und die internationale Kooperation jener Staaten sollten ihre Bewahrung sichern. Dass damit aber nur das Erbe der sogenannten „zivilisierten“ Staaten angesprochen war, blieb hinter der generell abstrakten Sprache des Rechts und seiner Metapher des Schutzes verborgen. Die rechtlichen Re-

242 Iran, Règlement d'application de la Loi (03.11.1930), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020], Artikel 38, 47.

243 LoN, Recommandations 1932, in: Art et Archéologie 1 (1939), 114f.

244 Ibid.

geln zum Schutz von Kulturgütern legten damit scheinbar neutrale Standards fest.

Diese doppelgesichtigen Standards spiegelten sich auch in den Vertragsentwürfen für das Kriegsvölkerrecht und dem internationalen Privatrecht wieder, die in der Zwischenkriegszeit formuliert wurden. Mit diesen Entwürfen führte man zugleich neue Paradigmen in die Verwaltung des kulturellen Erbes ein, die sich bis in den heutigen völkerrechtlichen Kulturgüterschutz verfolgen lassen. Der vermeintliche Fortschritt, der mit den neuen Rechtsnormen erlangt werden sollte, wirkte jedoch durch das Konzept der Zivilisation in wichtigen Bereichen ausschließend. Der Zivilisationsdiskurs materialisierte sich insbesondere an den Debatten um die kriegsvölkerrechtlichen Schutznormen, doch auch im internationalen Privatrecht waren die Diskussionen in diesen problematischen Kontext eingeladen.

a. Das internationale Privatrecht als Schutzinstrument für das kulturelle Erbe: Dogmatische Grundlegungen

Ein Problembewusstsein für den Umgang mit Kunstgegenständen und dem kulturellen Erbe im internationalen Privatrecht war nicht allein unter Juristen zu Beginn des 20. Jahrhunderts nur begrenzt vorhanden. Jedoch erfuhr dieser Teilrechtsbereich durch Charles de Visscher eine wichtige Weichenstellung, um diese Themenbereiche international rechtlich zu regulieren. Visscher leitete in den 1930er Jahren für das internationale Museumsbüro ein Projekt, um Normen auszuarbeiten, festzulegen und zu begründen, die das innerstaatliche Privatrecht auf diesem Gebiet vereinheitlichen sollten. Ziel war es, Regeln zu schaffen, um den Entzug von Kunstwerken und historischen Gegenständen von nationalem Interesse zu verhindern und deren Restitution vorzusehen. Der Begriff des „Schutzes“ stand dabei im Zentrum des Diskurses. Dass die Idee zur Verrechtlichung eines solchen Schutzes dem internationalen Privatrecht noch weitgehend fremd war, stellte auch Charles de Visscher heraus:

Die jüngsten Entwicklungen beruhen auf einer relativ neuen Idee, die nur durch vertragliche Regelung zwischen Staaten voll entwickelt wer-

den kann: die Erhaltung des künstlerischen und historischen Erbes der Nation.²⁴⁵

Um die Problemstellung und seine Lösung im internationalen Privatrecht einzuführen, begann Visscher mit einem Rechtsvergleich.²⁴⁶ Dazu analysierte er die historische Entwicklung der Gesetze in Italien, Frankreich, Österreich, Deutschland und Spanien, die den Umgang mit dem künstlerischen und historischen Erbe regelten. In all diesen Staaten war der Export von Werken von besonderem künstlerischen, historischen oder kulturellen Interesse verboten. Teilweise war zugleich die Veräußerung von Kunstwerken aus dem staatlichen Besitz untersagt. Ebenso kam Visscher auf Ausgrabungsgesetze in Italien und Griechenland zu sprechen. Es ging ihm dabei darum, die Exportbeschränkungen für bewegliche Kunstgüter und Antiken zu analysieren und die verschiedenen Gesetze und Regelungsstrategien in die Debatte einzuführen.

In einem nächsten Schritt besprach Visscher prominente und weniger prominente Fälle von Kunstentzug und Restitution in ihrer rechtlichen Dimension. Er untersuchte die verschiedenen Rechtsregime europäischer Länder auf ihre Effektivität im Umgang mit solchen Fällen. An dieser Stelle kam die spezielle Perspektive des internationalen Privatrechts zum Zug. Schon vor dem Ersten Weltkrieg kam im internationalen Privatrecht die Frage auf, wie Museumssammlungen und Kunstwerke – insbesondere im Fall ihrer Entwendungen und illegalen Ausfuhr – in der Rechtsordnung eines anderen Staats zu behandeln seien. Das Institut de Droit International diskutierte diese Frage kurz im Zusammenhang des Resolutionsentwurfs für die Lösung von Rechtskonflikten („concernant les conflits des lois en matière de droits réels“) im internationalen Privatrecht aus den Jahren 1910 und 1911.²⁴⁷ Davor griff bereits das Handbuch von Antoine Pillet zum internationalen Privatrecht die Thematik auf.²⁴⁸ In beiden Fällen wurde auf das Recht des Belegenheitsorts des Gegenstands, die *lex rei sitae*,

245 De Visscher, La Protection Internationale, in: RDILC 16 (1935), 33 [Übers. d. Autors]: „Les plus récents procèdent d'une idée relativement nouvelle, qui ne pourra trouver son plein épanouissement que dans la voie d'une réglementation conventionnelle entre Etats: celle de la conservation du patrimoine artistique et historique de la nation.“

246 Über die enge Verflechtung der Rechtsvergleichung mit dem internationalen Privatrecht siehe Reimann, Comparative Law and Private International Law, in: Reimann/Zimmermann (Hg.), Oxford Handbook of Comparative Law (2006), 1363–1396.

247 Diéna, Les conflits de lois (1911), 28.

248 Pillet, Principes de Droit International Privé (1903), 405.

abgestellt, um den Sachverhalt und insbesondere die Frage der Rechtmäßigkeit von Veräußerungen zu beurteilen. Einzelfragen und Fälle wurden zudem in Zeitschriften besprochen.²⁴⁹

Auch in der Zwischenkriegszeit wurde in Abhandlungen zum internationalen Privatrecht die rechtliche Einordnung von Kunstwerken immer wieder diskutiert. Stets wurde auf das Recht des Belegenheitsorts einer Sache verwiesen.²⁵⁰ Einige der großen mehrbändigen Monographien des internationalen Privatrechts erwähnten jedoch Kunstwerke nicht eigens bei der Diskussion des Statuts von beweglichen Sachen.²⁵¹

Obwohl die Auseinandersetzung schon früher begonnen hatte, erschloss zuerst Charles de Visscher das Thema der Kunstwerke systematisch für das internationale Privatrecht. Die Frage nach dem Anknüpfungspunkt an das Sachstatut betrachtete Visscher dabei genauso wie jene des gutgläubigen Eigentümers. Dabei stellte Visscher fest, dass prinzipiell der aktuelle Belegenheitsort einer Sache zur Beurteilung des anwendbaren Rechts herangezogen werden soll:

Grundsätzlich ist allein das Recht der tatsächlichen Lage des beweglichen Gegenstands (*lex rei sitae*) zum Zeitpunkt seiner Entwendung zu berücksichtigen, um die Gültigkeit der Eigentumsübertragung zu beurteilen.²⁵²

Mit dieser Regelung folgte Visscher der allgemeinen Lehre zur Anknüpfung von beweglichen Sachen nach dem Sachstatut im internationalen Privatrecht seiner Zeit.²⁵³ Der Grundsatz „*mobilia personam sequuntur*“, wonach sich die anwendbare Rechtsordnung nach dem Personalstatut des Eigentümers richten sollte, wurde schon früher aufgegeben.

Komplexer gestaltete sich für Visscher die Lage beim gutgläubigen Eigentümerswerb. Während dieser bei Kunstgegenständen im Staatseigen-

249 Clunet, *Jugement Étranger*, in: JDI 19 (1892), 973–977; Clunet, *Jugement Étranger*, in: JDI 21 (1894), 311–322; Lepelletier, *De la prohibition d'exporter*, in: JDI 23 (1896), 962–981; Chrétien, *De la protection et de la conservation*, in: JDI 30 (1903), 736–743.

250 Pillet/Niboyet, *Manuel de Droit International Privé* (1924), 473; Niboyet, *Précis élémentaire de Droit international privé* (1928), 210f.

251 Arminjon, *Précis de Droit international privé*, Bd. 2, (1929); Frankenstein, *Internationales Privatrecht* (1929).

252 De Visscher, *La Protection Internationale*, in: RDILC 16 (1935), 47 [Übers. d. Autors]: „En principe, c'est la loi de la situation réelle de l'objet mobilier (*lex rei sitae*) au moment de son aliénation qui, seule, doit être prise en considération pour apprécier la validité de son transfert de propriété.“

253 Nussbaum, *Deutsches Internationales Privatrecht* (1932), 302ff.

tum beinahe ausnahmslos ausgeschlossen war, lagen die Umstände bei Objekten im Privateigentum anders. Beim Verkauf oder Transport von Kulturgütern ins Ausland plädierte Visscher für die Anwendung des Rechts jenes Staats, in dem die Sache neu gebracht wurde.²⁵⁴ Eine Regelung, die im Fall des kulturellen Erbes grundsätzlich die Kolonialmächte begünstigte.

Visscher behandelte noch weitere spezielle Fragen des internationalen Privatrechts, nämlich jene der Veräußerungsverbote, der Vindizierung von Kunstwerken, des Umgangs mit *res extra commercium* und jene der Enteignung und der Entschädigung. Vor allem die Vindizierung von gutgläubig erworbenen Kunstwerken, sobald diese in ein drittes Land verbracht wurden, gestaltete sich äußerst kompliziert und eröffnete auch Fragen des „ordre public“ im internationalen Privatrecht. Die Grundregel, dass das gutgläubig erworbene Eigentumsrecht von der Rechtsordnung eines anderen Staats zu respektieren sei, war nach Visscher nicht differenziert genug, um auch den speziellen Anforderungen von Kunstwerken gerecht zu werden.

Das große Verdienst von Visscher war die Systematisierung des Regulierungsfelds um Kunstwerke im internationalen Privatrecht und die Darstellung der Normen, die diesen Rechtsbereich tangierten und tangieren. Dabei fasste er die Ergebnisse seiner beinahe ausschließlich auf Europa begrenzten Studie so zusammen, dass eine frappierende Übereinstimmung der Ansichten und Gesetze in Bezug auf Kunstwerke herrsche. Besonders wenn im dritten Abschnitt seiner Abhandlung die Rede davon war, dass alle „zivilisierten“ Nationen Anteil an den künstlerischen Schätzen anderer Nationen hätten, schien Visscher vor allem an Europa zu denken.²⁵⁵

aa) Internationale Solidarität kodifizieren: Die Vertragsentwürfe des Internationalen Museumsbüros von 1933, 1936 und 1939

Neben der erstmaligen theoretischen Durchdringung des Rechtsbereichs durch Charles de Visscher wurden vom internationalen Museumsbüro in der Zwischenkriegszeit auch mehrere Anläufe unternommen, um den Umgang mit dem kulturellen Erbe im internationalen Privatrecht zu kodifizieren. In dem 1933 vorgestellten Vertragsvorschlag ging es insbesondere um die Repatriierung gestohlener, verlorener oder widerrechtlich veräußerter oder exportierter Objekte von historischem, künstlerischem oder

254 De Visscher, La Protection Internationale, in: RDILC 16 (1935), 50.

255 De Visscher, La Protection Internationale, in: RDILC 16 (1935), 66.

wissenschaftlichem Interesse. Damit sollte die internationale Solidarität zwischen den Staaten auf diesem Gebiet weiter verrechtlicht werden.²⁵⁶

Der wesentliche Inhalt des Konventionsprojekts war, dass die Vertragsparteien keine Transaktionen von Objekten von künstlerischem, historischem oder wissenschaftlichem Charakter anerkannten, die nach den Gesetzen einer anderen Vertragspartei rechtswidrig waren.²⁵⁷ Damit nahmen diese Entwürfe den Grundgedanken von rezenten multilateralen Abkommen, wie der UNIDROIT-Konvention, voraus. Dem Erwerber in gutem Glauben wurde zwar eine Entschädigung zugestanden, er konnte sich aber nicht auf seinen guten Glauben berufen, wenn der Gegenstand vor dem Erwerb vom internationalen Museumsbüro als abgängig entsprechend publiziert wurde. Die Bemühungen um Restitution standen ebenso im Zentrum des Entwurfs wie die Regelung, auf welche Weise man mit dem Gutgläubenserwerb an solchen Gütern umgehen sollte.

Ugo Aloisi erstellte 1935 einen Bericht, der die Stellungnahmen der verschiedenen Staaten zu diesem Kodifikationsentwurf sammelte. Diese fielen mitunter kontrovers aus.²⁵⁸ In ihren Stellungnahmen erörterten die Staaten, ob Objekte von bloß wissenschaftlichem Interesse vom Schutz mitumfasst seien. Sie bezogen sich vor allem auf das Anliegen, dass der internationale Schutz nicht weitergehen sollte als jener auf nationaler Ebene. Dies betraf auch die Einordnung, welche Objekte und welche Interessen geschützt gehörten und was genau unter den verschiedenen Tatbestandsvarianten der Wegnahme zu verstehen sei.²⁵⁹

Auf Grundlage der vielen eingelangten Stellungnahmen wurde 1936 ein zweiter Kodifikationsentwurf erstellt. Der Entwurf trug den Titel „Projet de Convention Internationale pour la Protection des Patrimoines historiques et Artistiques nationaux“.²⁶⁰ Markantester Unterschied zum vorangegangenen Entwurf war die geänderte Formulierung des Artikels 1. Dieser lautete im Textvorschlag von 1933 noch eher unverbindlich: „Les Hautes Parties Contractantes s’engagent à ne pas reconnaître la validité de transactions portant sur des objets [...]“. Im Projekt von 1936 änderte sich das und anstatt des bloßen Bemühens, die Geltung solcher Transaktionen nicht anzuerkennen, sollte nunmehr ausdrücklich ein Recht zur Rückfor-

256 IMO, Rapport, in: *Art et Archéologie* 1 (1939), 47–50.

257 IMO, Premier projet de Convention internationale, in: *Art et Archéologie* 1 (1939), 51f.

258 Aloisi, Observations des Gouvernements, in: *Art et Archéologie* 1 (1939), 53–68.

259 *Ibid.*, 54–57.

260 IMO, Deuxième projet de Convention internationale, in: *Art et Archéologie* 1 (1939), 69–74.

derung eingeräumt werden: „Chacune des Hautes Parties contractantes reconnaît à toute autre Haute Partie contractante le droit de réclamer le rapatriement des objets [...]“. Dieses neue Recht sollte nach Artikel 15 des Konventionsentwurfs auf diplomatischem Weg geltend gemacht werden. Für den Fall, dass mit Diplomatie keine Lösung erzielt werden könne, sollte eine Schiedsinstanz eingerichtet werden, um Konflikte zu lösen.

Ein weiterer Kodifikationsentwurf wurde 1939 vom internationalen Museumsbüro vorgestellt. Darin war nicht mehr die Rede von einem Recht, das geltend gemacht werden konnte, stattdessen wurde sowohl ein zivilrechtliches Prozedere vor Gerichten als auch ein diplomatisches Verfahren zur Streitbeilegung vorgesehen.²⁶¹ Der paradigmatische Fall, den die Konvention vor Augen hatte, sollte die gerichtliche Klärung sein. Der Entwurf enthielt auch inhaltliche Regelungen zur Vereinheitlichung der Mindestvoraussetzungen für eine Restitution, Regeln für Entschädigungen und Verjährung.

Schließlich änderte sich auch der Umfang der beanspruchbaren Gegenstände in den verschiedenen Kodifikationsentwürfen. Erstreckten sich die Restitutionspflichten im Entwurf von 1933 ohne Unterscheidung auch auf Objekte im Privateigentum, sah Artikel 17 des Übereinkommensvorschlages von 1936 und Artikel 11 aus 1939 eine Einschränkung auf öffentliches Eigentum vor. Zwar sollte von dieser Begrenzung nur durch eine gesonderte Erklärung abgewichen werden können, doch lässt sich daran auch die Einschränkung des Anwendungsbereichs nachverfolgen.

bb) Affirmative Fortschrittsrhetorik und ihre diskriminierenden Seiten im internationalen Privatrecht

Diese Regeln in den Kodifikationsentwürfen des internationalen Museumsbüros wurden kontrastiert von diskriminierenden Bestimmungen im Vertragstext.²⁶² Die Generalversammlung des Völkerbunds bekräftigte in ihrer Empfehlung an die Mitgliedsstaaten, dass die „zivilisierten“ Staaten die Hüter seien, denen es zukomme, diese Kulturobjekte der Erde zu be-

261 IMO, *Le Projet définitif*, in: *Art et Archéologie* 1 (1939), 78–107.

262 Das Argument dieses Kapitels wurde bereits publiziert in Spitra, *Civilisation, Protection, Restitution*, in: *JHIL* 22, Nr. 2/3 (2020), 329–354.

wahren.²⁶³ Hingegen konnten Kolonien, Mandatsgebiete, Protektorate oder Gebiete, die unter der Hoheit eines anderen Staats standen, nicht Vertragspartei des Konventionsentwurfs von 1933 werden und an den darin vorgesehenen Rechten teilhaben.

Diese exkludierende Funktion des internationalen Privatrechts war ihm schon konzeptionell eingeschrieben. Der Pariser Rechtsprofessor Antoine Pillet fundierte in seiner vielbeachteten Monographie „Principes de Droit International Privé“ schon vor dem Ersten Weltkrieg das internationale Privatrecht durch eine „communauté juridique internationale“.²⁶⁴ Diese habe ihren Zweck in der rechtlichen Absicherung des zunehmenden wirtschaftlichen Austauschs zwischen den Nationen und der Erleichterung der internationalen Aktivitäten der Menschen, wozu für Pillet auch die Entdeckung und Besiedelung sowie Erweiterung auf „neue“ Territorien gehörte.²⁶⁵ Als Akteure, die in den Nutzen dieser Rechte kamen, galten für ihn aber nur Angehörige „anerkannter“ Nationen.

Auch im deutschen Sprachraum wurde dieses Anliegen deutlich. Der Wiener Professor Gustav Walker fand in der fünften Auflage seiner Monographie zum internationalen Privatrecht dafür deutliche Worte.²⁶⁶ So bezeichnete er im Vorwort, ebenso wie etwa der deutsch-amerikanische Jurist Arthur Nussbaum, das internationale Privatrecht als Recht der „Kulturstaaten“.²⁶⁷ Dies wiederholte er in Zusammenhang mit seiner Betrachtung des „Weltprivatrechts“ erneut:

Der Gedanke, für alle Kulturstaaten das gleiche bürgerliche Recht zu schaffen, ein „Weltrecht“, ein „Weltprivatrecht“ einzuführen, die „Vereinheitlichung des gesamten Rechts der Nationen zu einem einheitlichen Weltrecht“ zu verwirklichen, hat auf phantasievolle Juristen einen eigenen Reiz ausgeübt.²⁶⁸

263 LoN, *Recommandations* 1932, in: *Art et Archéologie* 1 (1939), 114f: „[La] conservation du patrimoine artistique et archéologique de l’humanité intéresse la communauté des États gardiens de la civilisation.“

264 Pillet, *Principes de Droit International Privé* (1903), 4ff.

265 *Ibid.*, 4f.

266 Zu Gustav Walker siehe Olechowski, *Zivilgerichtliches Verfahrensrecht*, in: Olechowski/Ehs/Staudigl-Ciechowicz (Hg.), *Die Wiener Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät 1918–1938* (2014), 406–411.

267 Walker, *Internationales Privatrecht* (1934⁵), 1; Nussbaum, *Deutsches Internationales Privatrecht* (1932), III.

268 Walker, *Internationales Privatrecht* (1934⁵), 76f [Hervorhebungen im Original].

Diese Ausschließungsmechanismen und die Hegemonie des Privatrechts europäischer Prägung im internationalen Rechtsverkehr hatte sich insbesondere im Entwurf von 1933 und den Textvorschlägen von 1936 und 1939 explizit gemacht. Denn es war nach diesen Abkommensplänen möglich, jegliche Verpflichtungen und Rechtsfolgen mit Bezug auf Kolonien, Protektorate, Überseegebiete oder Mandatsgebiete auszuschließen:

Jede Hohe Vertragspartei kann bei der Unterzeichnung, der Ratifikation oder dem Beitritt erklären, dass sie durch die Annahme dieser Konvention keine Verpflichtung in Bezug auf alle oder einige ihrer Kolonien, Protektorate, überseeischen Gebiete, Gebiete unter ihrer Oberhoheit oder Gebiete, für die ihr ein Mandat erteilt worden ist, übernimmt.²⁶⁹

Die strukturelle Diskriminierung, die damit zum Ausdruck kam, bestand darin, dass bloß „zivilisierte“ Staaten und etwa keine indigenen Völker Rückgabeansprüche stellen konnten. Somit hätten alle Vertragsparteien die Möglichkeit, Restitutionsverpflichtung zugunsten von Kolonien, Mandate oder Protektorate auszuschließen. Die Textvarianten von 1936 und 1939 waren in diesem Punkt wortident. Vor allem die Mandatsländer wären damit von Ansprüchen und Restitutionsforderungen ausgeschlossen, wenn diese ihre Unabhängigkeit erlangten. Im Kommentar des Drafting Committees zum Konventionsentwurf von 1939, dessen Leiter Charles de Visscher war, ging man nicht auf den entsprechenden Artikel 12 im Vertragstext ein.²⁷⁰ Die darin zum Vorschein gelangende, diskriminierende Funktion des „Standard of Civilization“ war diesem Rechtsgebiet besonders augenscheinlich eingeschrieben und benötigte keine weitere Rechtfertigung.

269 IMO, *Le Projet définitif*, in: *Art et Archéologie* 1 (1939), 78–87, Article 12 [Übers. d. Autors]: „Toute Haute Partie contractantes pourra déclarer, au moment de la signature, de la ratification ou de l’adhésion, qu’en acceptant la présente convention elle n’assume aucune obligation pour l’ensemble ou une partie de ses colonies, protectorats, territoires d’outre-mer, territoires placés sous sa suzeraineté ou territoires pour lesquels un mandat lui a été confié.“

270 IMO, *Commentaire par le Comité*, in: *Art et Archéologie* 1 (1939), 88–108.

b. Völkerrecht als Lösung oder inopportune Kodifikationsbestrebungen:
Das „Ius in Bello“

Anders als im internationalen Privatrecht war im Kriegsvölkerrecht der Schutz des kulturellen Erbes kein neues Thema in der Zwischenkriegszeit. Schon vor dem Ersten Weltkrieg gab es vor allem mit dem Blick auf die nationale Bindung weitreichende völkerrechtliche Debatten. Diskutiert und rechtlich normiert wurde ebenso das Zerstörungsverbot in der Haager Landkriegsordnung 1907.

Schon bald nach Kriegsende wurden die ersten Versuche unternommen, effektivere völkerrechtliche Regeln zu entwerfen, um den im Krieg gefährdeten Monumenten einen besseren Schutz zukommen zu lassen. Anders als noch die Haager Konferenzen von 1899 und 1907 wurden diese Bemühungen überwiegend nicht von Staaten, sondern von internationalen Organisationen, wissenschaftlichen Gesellschaften oder der Zivilgesellschaft getragen. Die Aufgabe der „Zivilisierung“ der Kriegsführung durch den besseren Schutz von Monumenten wurde in Europa damit in erster Linie von nichtstaatlichen Akteuren forciert. Jedoch betrachteten manche Regierungen diese Kodifikationsbestrebungen zu Zeiten, in denen man sich bemühte, den Krieg als solchen zu ächten,²⁷¹ als inopportun.²⁷² Hingegen kam es in nord- und südamerikanischen Staaten zur Adaptierung und Ausarbeitung einer entsprechenden Initiative des emigrierten Russen Nicolas Roerich.

Die Einordnung der Schutzbemühungen in das vorhandene *ius in bello* stieß jedoch an seine Grenzen. Vor allem die neuen technischen Entwicklungen und Möglichkeiten zur Kriegsführung, wie sie etwa der Luftkrieg brachte,²⁷³ setzten Monumente neuen Gefahren aus. Dies veranlasste 1936 das internationale Museumsbüro in seinem Bericht an das Komitee für intellektuelle Zusammenarbeit auch dazu, die Haager Kriegsregeln als bereits überholt zu charakterisieren.²⁷⁴ Aus diesem Grund bemühte man sich auf internationaler Ebene, neue Kriegsregeln zu entwerfen, die dem kulturellen Erbe einen besseren Schutz boten. Diese Bemühungen setzten schon

271 Hathaway/S. J. Shapiro, *The Internationalists* (2017).

272 Foundoukidis, *Le projet de Convention*, in: *Art et Archéologie* 2 (1940), 82–94 (82).

273 Zum Luftkrieg siehe Hippler, *Governing from the Skies* (2017).

274 IMO, *Rapport du Comité de Direction*, in: *Art et Archéologie* 2 (1940), 57–59 (58).

in Friedenszeiten an, um den Herausforderungen der modernen Kriegsführung zu begegnen.

aa) Apathie und Reformversuche in der Wissenschaft vom
Kriegsvölkerrecht

Die Völkerrechtswissenschaft kam zwar immer wieder auf die verheerenden Folgen des Ersten Weltkriegs für die historischen Denkmäler und Monumente in Reims und Louvain zu sprechen, diskutierte jedoch kaum rechtliche Verbesserungsmöglichkeiten.²⁷⁵ Auch die Auseinandersetzung mit dem Kriegsrecht in den völkerrechtlichen Abhandlungen folgte in erster Linie den Haager Konventionen und im Speziellen der Haager Landkriegsordnung 1907, weshalb das Thema des kriegsrechtlichen Umgangs mit Werken sowie Gebäuden von künstlerischer, wissenschaftlicher oder historischer Bedeutung oft unter dem Okkupationsrecht abgehandelt wurde.²⁷⁶

Innerhalb der deutschen Völkerrechtler gab es eine Reihe von Autoren, welche die Bedeutung von Schutzregeln in Frage stellten. Ernst Wolgast stellte überhaupt die Kriegsmanier in Frage und betonte, dass diese von der Kriegsraison verdrängt werde.²⁷⁷ Der Marineoffizier Ernst Vanselow lenkte von deutschen Verfehlungen während des Ersten Weltkriegs ab und rief hingegen die Plünderung des Sommerpalasts in Peking 1860 durch England und Frankreich ins Gedächtnis.²⁷⁸ Noch drastischer formulierte es Ernst Zitelmann: „Wo Sein und Nichtsein auf dem Spiel steht, hat alles andere zu schweigen.“²⁷⁹

Eine große Zahl von Autoren stellte die völkerrechtlichen Schutzgebote im Krieg aber nicht so nachdrücklich in Frage. Die rechtliche Innovations-

275 Moye, *Les droit des gens moderne* (1928²), 399f; Le Fur, *Précis de Droit International Public* (1931), 504f; Keith, *Wheaton's International Law*, Bd. 2, (1944⁷), 217.

276 Siehe etwa Liszt/Fleischmann, *Das Völkerrecht systematisch dargestellt* (1925¹²), 495; Lawrence, *Les Principes de Droit International* (1920⁵), 452; De Louter, *Le Droit International Public Positif*, Bd. 2, (1920), 286ff; Strupp, *Theorie und Praxis des Völkerrechts* (1925), 162; Le Fur, *Précis de Droit International Public* (1931), 513; Hold-Ferneck, *Lehrbuch des Völkerrechts*, 2. Teil, (1932), 283.

277 Wolgast, *Völkerrecht* (1934), 956.

278 Vanselow, *Völkerrecht* (1931), 226f.

279 Zitelmann, *Der Krieg und die Denkmalpflege*, in: *ZfV* 10 (1917/1918), 1–19 (16).

kraft stammte nicht von ihnen, sondern kam auf Anregung des Völkerbunds. Mit neuen Paradigmen und geschichtlichen Grundüngerzählungen wurde in der Zwischenkriegszeit der Kulturgüterschutz, zwar noch nicht dem Namen nach, jedoch der Sache nach, zu einer eigenen Disziplin des Völkerrechts entwickelt.

Ein erster Anlauf zur Reform der kriegsvölkerrechtlichen Regeln kam von der niederländischen archäologischen Gesellschaft. Diese war nicht nur in Europa, sondern auch schon seit dem 19. Jahrhundert in den holländischen Kolonien in Südostasien tätig.²⁸⁰ Als wissenschaftliche Gesellschaft versuchte sie mit dem Völkerrecht als Diskurselement auf die Praxis der Staaten einzuwirken. Dabei arbeitete die Gesellschaft empirisch und versuchte durch eine Umfrage mittels Fragebogen den Reformbedarf wissenschaftlich zu belegen.²⁸¹ Im Zentrum standen die praktischen Auswirkungen der Regeln der Haager Konventionen auf Monumente und die Frage, was die Gründe für die Befolgung und den Bruch der Rechtsregeln waren. Insbesondere ging die niederländische archäologische Gesellschaft davon aus, dass Artikel 27 der Haager Landkriegsordnung die Pflichten der Kriegsführenden zu unpräzise festlegte:

Artikel 27. Bei Belagerungen und Beschießungen sollen alle erforderlichen Vorkehrungen getroffen werden, um die dem Gottesdienste, der Kunst, der Wissenschaft und der Wohltätigkeit gewidmeten Gebäude, die geschichtlichen Denkmäler, die Hospitäler und Sammelplätze für Kranke und Verwundete soviel wie möglich zu schonen, vorausgesetzt, daß sie nicht gleichzeitig zu einem militärischen Zwecke Verwendung finden.

Pflicht der Belagerten ist es, diese Gebäude oder Sammelplätze mit deutlichen besonderen Zeichen zu versehen und diese dem Belagerer vorher bekanntzugeben.

Vor allem in drei Punkten müssten Verbesserungen erzielt werden: eine einheitliche und bessere Kennzeichnung der Monumente, bessere Information an die Kriegsparteien, welche Gegenstände geschützt sind, und einfachere Gewissheit darüber, falls geschützte Gebäude militärisch genutzt werden. Die Ergebnisse des Fragebogens wurden aber nicht mitveröffentlicht. Die Studie erreichte auch nicht die erhoffte Wirkung, einen breiten

280 Bloembergen/Eickhoff, A Wind of Change, in: *BMGN* 128, Nr. 1 (2013), 81–104.

281 *Société néerlandaise d'archéologie*, La protection des monuments, in: *RGDIP* 26 (1919), 329–336.

Dialog über den besseren Schutz des kulturellen Erbes im Krieg loszutreten.

bb) Gegen den „Feind des Menschengeschlechts“: Der Roerich-Pakt als „zivilisatorisches“ Ausrufezeichen aus den Amerikas

Eine Person, dessen Verdienste um den Schutz künstlerischer und historischer Monumente in der Zwischenkriegszeit immer wieder hervorgehoben wird, ist der russische Künstler Nicholas Roerich. Nach ihm wurde auch der in Montevideo 1933 von der Panamerikanischen Union angenommene und 1935 in Washington unterzeichnete „Treaty on the Protection of Artistic and Scientific Institutions and Historic Monuments“ als „Roerich Pakt“ bezeichnet.²⁸² Der dem Okkultismus zugeneigte Roerich verurteilte nicht nur bereits während des Ersten Weltkriegs die deutschen Zerstörungen von historischen Stätten und künstlerischen Monumenten auf das Schärfste, sondern er gab seinem Ärger auch einen künstlerischen Ausdruck.²⁸³

Kaiser Wilhelm II., dessen Namen in den Brustharnisch eingraviert ist, wird in dieser Darstellung aus 1915 als Teufel inszeniert. Darin drückte sich nicht nur klar die Verurteilung deutscher Kriegshandlungen aus, sie wurde auch ins Moralische gewendet. So bezeichnete Roerich den deutschen Kaiser auf diesem Bild einerseits als „Feind des Menschengeschlechts“, andererseits stand am Teufelsschwanz auch in kyrillischen Lettern: „Der Deutsche ist böse“. Der russische Text sprach weiter davon, dass Wilhelm II. viele Völker mit Wut zugrunde gerichtet und viele Städte diebisch zerstört habe. Die Illustrationen benannten die beiden Städte Louvain und das französische Reims als seine Opfer.

282 Treaty on the Protection of Artistic and Scientific Institutions and Historic Monuments (Roerich Pact), (angenommen 15.04.1935, in Kraft 26.08.1935) CLXVII LNTS 289.

283 von Waldenfels, Nikolai Roerich (2011).

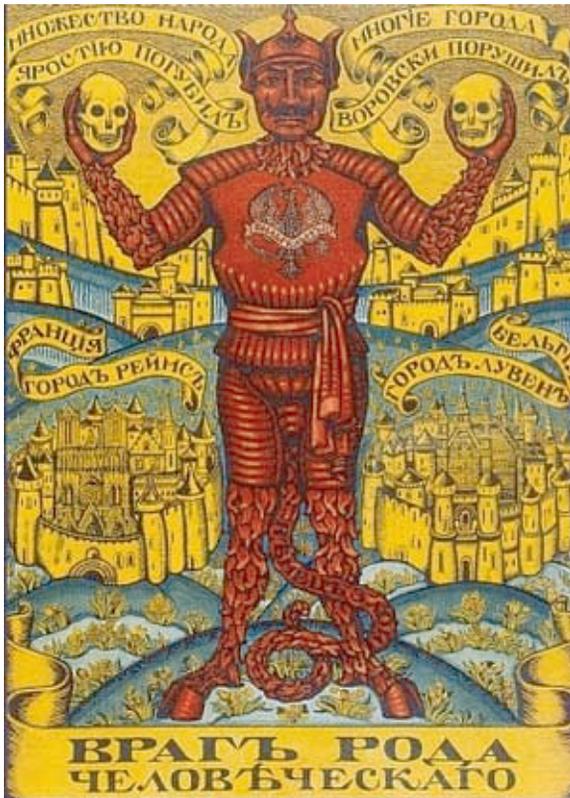


Abbildung 6: Wilhelm II. als „Feind des Menschengeschlechts“ von Nicholas Roerich, 1915. Der Text links oben sagt: „Er hat viele Völker mit Wut zugrunde gerichtet“, rechts oben: „Er zerstörte diebisch viele Städte“, links in der Mitte: Frankreich, Stadt Reims, rechts in der Mitte: Belgien, Stadt Louvain, unten in der Mitte: „Feind des Menschengeschlechts“.

Das Entsetzen und die Wut, die Roerich über die Zerstörungen dieser Monumente empfand, brachte ihn Ende der 1920er und Anfang der 1930er Jahre dazu, sich um einen internationalen Vertrag zu bemühen, der diesen Stätten einen besonderen Schutz zukommen lassen sollte. Gemeinsam mit dem Pariser Völkerrechtler George Chklaver arbeitete Roerich einen Vertragsentwurf aus, den er 1930 dem internationalen Museumsbüro und dem Völkerbund zur Annahme vorschlug.

In dem zeitgleich erschienen Buch „The Banner of Peace“ wählte Roerich eine diplomatischere Sprache, um die Zerstörungen zu adressieren. „We do not, however, wish to inscribe above them words of enmity; let us simply say, Destroyed by human errors, and recreated by human hope.“²⁸⁴ Jedoch distanzierte sich Roerich nicht von seiner künstlerischen Anklage aus 1915. Die Narrative von „Zivilisation“, „Kultur“ und „Humanität“ nahmen weiterhin einen festen und zentralen Platz in seinem Vorhaben ein.

Chklaver schrieb 1931 im Vorwort zum Banner of Peace: „Sceptics may advance, of course, that the rules of the ‘Roerich Pact’ can be broken, as any rules of law, by unscrupulous belligerents or revolutionaries. But everybody knows that even the commands of divinity are violated. So much worse for the violators.“²⁸⁵ Mit dieser Verfemung des Rechtsbrechers suggerierte Chklaver, dass dieser sich mit einer solchen Handlung aus dem Kreis der „zivilisierten“ Rechtsbefolger selbst ausschloss. Auch Roerich betonte die zivilisatorischen Absichten mit seinem Projekt:

That the idea was originally conceived in the United States is not an accident. By its geographical position, the United States is least personally affected by such measures of protection. Hence, this proposition comes from a country whose own art treasures are in no particular danger, illustrating the better that this flag is a symbol of peace, not of one country, but of civilization as a whole.²⁸⁶

Der Vorschlag von Roerich und Chklaver stieß in Europa auf Interesse und Zustimmung, aber er fand keinen institutionellen Rückhalt im internationalen Museumsbüro oder im Völkerbund. Als zentrale Bestimmung des ebenso als „Washingtoner Vertrag“ bekannten Rechtstexts wurde vorgesehen, dass historische Monumente, Museen, wissenschaftliche, künstlerische, kulturelle und Bildungsinstitutionen im Kriegsfall als neutral gelten sollen.²⁸⁷ Dieser Schutz wurde auch auf das Personal solcher Einrichtungen erstreckt (Artikel 1). Der Unterschied zu den Haager Regeln war vor allem, dass die militärische Notwendigkeit den Schutz nicht aushebeln

284 Roerich, *Roerich Banner of Peace* (1931), 6.

285 *Ibid.*, 6.

286 *Ibid.*, 11.

287 *Treaty on the Protection of Artistic and Scientific Institutions and Historic Monuments (Roerich Pact)*, (angenommen 15.04.1935, in Kraft 26.08.1935) CLXVII LNTS 289, Art. 1.

konnte. Lediglich bei militärischer Nutzung verloren diese Institutionen ihren Schutzstatus (Artikel 5).

Von der Panamerikanischen Union wurde Roerichs Projekt im Gegensatz zu den europäischen Staaten bereitwillig unterstützt. Bei der Konferenz von Montevideo 1933 wurde der Pakt von den nord-, mittel- und südamerikanischen Staaten unterzeichnet, wovon schließlich zehn Staaten auch bis 1937 Vertragsparteien wurden. Die Annahme erfolgte bald nach dem Misserfolg Roerichs in Europa. Wie aus seinen Erläuterungen zum Projekt erkennbar ist, hat vor allem der symbolische und „zivilisatorische“ Wert eine wichtige Rolle bei der Annahme des Pakts gespielt und weniger die tatsächliche Sorge um die Zerstörung von Monumenten in dieser Region. Auf diese Weise wurden die Americas zum Maßstab für den völkerrechtlichen Schutz von historisch und kulturell wichtigen Denkmälern und somit auch zum „zivilisatorischen“ Standardsetzer.

Dieses Engagement in Amerika stand auch im Kontrast zu Europa. Auf dem europäischen Kontinent konnte sich bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkriegs kein neuer rechtlicher Schutzstandard für Kunstwerke und Denkmäler im Krieg ausbilden, trotz zahlreicher Bemühungen und Kodifikationsprojekte.

cc) Internationale Organisationen als Gewissen der „Kulturwelt“

Das internationale Museumsbüro setzte im Jahr 1937 eine Gruppe von rund elf Experten ein, um wie schon im internationalen Privatrecht auch für das Kriegsvölkerrecht ein Kodifikationsprojekt zu verfolgen. Unter ihnen befand sich abermals der belgische Jurist Charles de Visscher, aber auch der Pariser Rechtsprofessor Geouffre de la Pradelle, der Grieche Nicolas Politis und der Direktor des Kunsthistorischen Museums in Wien Alfred Stix. Unmittelbarer Anlass für das Projekt waren die Gräueltaten des Spanischen Bürgerkriegs, vor dem auch die Kulturgüter im Land nicht gefeit waren.

Der Kodifikationsentwurf dieser Gruppe unter dem Titel „Preliminary Draft international Convention for the Protection of Historic Buildings and Works of Art in time of war“ hatte vor allem die europäische Situation vor Augen. Dies lässt sich nicht nur an der Zusammensetzung der Kommission ablesen, sondern auch an der zuvor von Visschers formulierten Kritik am Roerich-Pakt.²⁸⁸ Laut Visscher könne in Europa keine absolute

288 De Visscher, Rapport Préliminaire, in: *Art et Archéologie* 2 (1940), 47–55 (50f).

Neutralisierung von Monumenten im Krieg stattfinden, da zu viele schützenswerte Bauten in der Nähe von militärischen Gebäuden liegen würden. Das rechtliche Konstrukt der „militärischen Notwendigkeit“ sei damit ein wesentlicher Rechtsvorbehalt, um die Kriegsführung in Europa auf eine realistische Art zu normieren.²⁸⁹ Visscher sprach vor allem den lateinamerikanischen Ländern, die zu jener Zeit Vertragsparteien des Roerich-Pakts waren, die kulturelle Augenhöhe ab. Sein Argument lautete, dass diese Staaten weniger Belege ihrer Kultur und Zivilisation hätten, weshalb es auch leichter möglich sei, den Monumenten im Landkrieg größeren Schutz zukommen zu lassen.

In seinem Kommentar zum Konventionsprojekt appellierte der Leiter des internationalen Museumsbüros, der Grieche Euripide Foundoukidis, an die internationale Solidarität in Fragen des Schutzes von Monumenten, Kunstwerken und den damit verbundenen Institutionen.²⁹⁰ Die Staaten bildeten seiner Ansicht nach eine Interessengemeinschaft, die an der Erhaltung der Meisterwerke einer gemeinsamen Zivilisation Anteil nehme.

Der Konventionsentwurf benannte als Schutzobjekte historische Gebäude und Kunstwerke (Artikel 1).²⁹¹ Deren Erhalt sollte durch spezielle Sensibilisierung in der militärischen Ausbildung, armeeinterne Instruktionen und Strafsanktionen im Falle der Übertretung geschützt werden (Artikel 3). Die weiteren Schutzvorschriften unterschieden zwischen unbeweglichen Monumenten und beweglichen Kunstwerken.

Ein Kernpunkt der Konvention lag in der Einrichtung spezieller Bergungsorte für Kunstwerke, die Immunität vor Kriegshandlungen genießen sollten (Artikel 4, 7, und 9). Diese Bestimmungen waren neu und zuvor noch in keinem internationalen Vertrag zu finden. Damit sollte auch auf die zunehmende Technisierung und die neuen Kampfmittel geantwortet werden, indem wichtige Kunstwerke bereits vor oder zu Kriegszeiten an sichere Orte gebracht werden sollten. Als Bergungsorte kamen insbesondere historisch bedeutsame Gebäude in Frage, denen als Monumente ohnehin ein besonderer Schutz zukam, wie beispielsweise Landschlösser.²⁹² Eine

289 Das Argument der militärischen Notwendigkeit wurde auch in anderen Bereichen des Kriegsvölkerrechts bemüht, siehe Vec, *Challenging the Laws of War*, in: Friedrich/Hoffmann/Renn/Schmaltz/Wolf (Hg.), *One Hundred Years of Chemical Warfare* (2017), 105–134.

290 Foundoukidis, *Le projet de Convention*, in: *Art et Archéologie* 2 (1940), 82–94 (84f).

291 De Visscher, *Rapport Préliminaire*, in: *Art et Archéologie* 2 (1940), 47–55.

292 Foundoukidis, *Le projet de Convention*, in: *Art et Archéologie* 2 (1940), 82–94 (87ff).

Empfehlung, die bei der Wahl der Bergungsorte auf Seiten NS-Deutschlands im Zweiten Weltkrieg berücksichtigt wurde.²⁹³ Der Schutz von Monumenten hing davon ab, dass sie nicht militärisch genützt würden und in einem gewissen Abstand zur militärischen Infrastruktur gelegen waren.

Ein besonderes Charakteristikum des Vertragsvorschlages waren seine ausführlichen Durchführungsbestimmungen. Es wurden eigene Organe wie eine „International Verification Commission“ oder ein „Standing Committee“ vorgesehen, die mit der Ausführung und Überwachung der Konvention betraut werden sollten.²⁹⁴ Mittels internationaler Aufsicht und Vernetzung sollte auf die wirksame Einhaltung der völkerrechtlichen Ordnung gedrängt werden. Vorbehalten gegen die enge internationale Kooperation auf diesem Gebiet begegnete Foundoukidis mit dem Hinweis des Interesses der internationalen Gemeinschaft an der Internationalisierung des Schutzes und der fortschreitenden Sensibilisierung der öffentlichen Meinung für diese Themen.²⁹⁵

Ein Jahr vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs wurde dem Völkerbundrat der fertige Kodifikationsentwurf vorgelegt. Es langten etwa vierzig Stellungnahmen von Staaten ein, wovon sich 26 Staaten vorstellen konnten, einem solchen Vertrag beizutreten. Darunter fehlten jedoch einige der größten europäischen Staaten wie Großbritannien, Deutschland oder Spanien. Der Ausbruch des Zweiten Weltkriegs setzte den Anstrengungen auf internationaler Ebene ein jähes Ende, und auch Euripide Foundoukidis schloss seinen bereits während des Kriegs veröffentlichten Kommentar mit dem Ausblick, dass es erst möglich sei, die Bemühungen um einen internationalen Vertrag nach dem Krieg fortzusetzen.²⁹⁶

6. Zwischenergebnis: Ansätze einer neuen Kulturordnung im Völkerrecht

Die Zwischenkriegszeit erscheint als eine Epoche großer Veränderungen in der Verwaltung von Kultur. Erste Internationalisierungs- und Institutionalisierungsbemühungen erfolgten etwa durch das Mandatssystem. Die zuständige Permanente Mandatskommission sollte unter anderem die Ein-

293 Schönberger/Loitfellner (Hg.), *Bergung von Kulturgut* (2016).

294 IMO, Preliminary Draft international Convention, in: *Art et Archéologie* 2 (1940), 60–81 (71).

295 Foundoukidis, *Le projet de Convention*, in: *Art et Archéologie* 2 (1940), 82–94 (87).

296 *Ibid.*, 94.

haltung rechtlicher Normen zur Kulturverwaltung überprüfen, die den Mandatsmächten völkerrechtlich vorgeschrieben wurden. Trotz der Befangenheit dieser Institution durch ihre Besetzung mit zumeist ehemaligen Kolonialbeamten kam es dennoch zur Erörterung von Missständen. Mandatsmächte waren zumindest verpflichtet, Auskunft über ihre Aktivitäten zu geben. Dieses Mittel wurde auch genutzt.

Außerdem drängten Organisationen wie das International Committee on Intellectual Cooperation des Völkerbunds und das Internationale Museumsbüro mit ihren völkerrechtlichen Kodifikationsvorschlägen auf eine weitere internationale Regulierung des Rechtsbereichs rund um das kulturelle Erbe. Es kam zur Diskussion und Normierung vieler unterschiedlicher Fragen, zur Besetzung von Arbeitsgruppen und der Herstellung von Öffentlichkeit für unterschiedliche Themen. Repräsentanten verschiedener Regierungen berieten diese weiteren Entwicklungen auf dem Gebiet der intellektuellen Zusammenarbeit. Die europäischen Großmächte gaben jedoch noch immer den Ton an.

Diese Epoche prägte auch neue Begriffe wie „Kulturgut“ und ein neues Verständnis von „Schutz“-Konzepten. Wichtige Weichenstellungen zur Weiterentwicklung dieses Rechtsgebiets erfolgten in dieser Zeit. Rechtsdogmatische und vergleichende Studien zu diesem Rechtsgebiet wurden verfasst und die rechtsgeschichtlichen Ursprünge des Schutzes von Kulturgüter erforscht. Zugleich wurde aber nach wie vor der „zivilisatorische“ Unterschied betont, der auf den Umgang mit Kulturgütern zurückwirkte, wie die Polemik und das Projekt von Nicolas Roerich zeigten.

Die hegemonialen Ansprüche auf das Kulturerbe wurden unter dem Deckmantel von internationalen Interessen in unterschiedliche rechtliche Normen übersetzt, um ihnen den Anschein von Neutralität und Objektivität zu geben – ein Umstand, der heute Restitutionsbegehren im Wege steht. Auch wenn das Recht auf Restitutionen in Kodifikationsentwürfen des internationalen Museumsbüros diskutiert wurde, für die Kolonien und Mandatsgebiete sollten diese Regeln nicht gelten. Ebenso war die Gesetzgebung durch die Mandatsmächte des Völkerbunds ein lebendiger Ausdruck dieser Bestrebungen, einen unterschiedlichen Standard für europäische Mächte und ihre Kolonialgebiete festzuschreiben. Mit der zunehmenden Normierung ging einher, dass bestimmte politische Fragen in solche von einem technischen Charakter umgedeutet wurden. Diese neue Dynamik lässt sich etwa am Beispiel der Kairo-Akte von 1937 ablesen.

Auf einer globalen Ebene erscheinen die Maßnahmen zur Verwaltung von Kultur ebenfalls ambivalent. In den asiatischen Kolonien Indien, Indochina, Indonesien und Ceylon unterstellten die europäischen Kolonisa-

toren die materiellen Zeugnisse der Vergangenheit jener Regionen ihrer eigenen Verwaltung. Hier kann vom „kolonialen Schutz“ dieser Monumente durch die europäischen Besatzungsmächte gesprochen werden, der einen explizit paternalisierenden Hintergrund besaß. Die Quellen zur französischen Kulturverwaltung in Indochina veranschaulichen diesen intellektuellen Kontext eindrücklich. Hingegen erließen Staaten wie China, Irak und Persien etwa zur selben Zeit Gesetze, die den Zugang zu den kulturellen Hinterlassenschaften auf ihrem Territorium restriktiv ausgestalteten: Das Kulturerbe wurde Austragungsort imperialer und nationaler Interessenskonflikte, insbesondere nach Erfahrungen mit kolonialen und imperialen Politiken.

Diese neuen Ansätze der Zwischenkriegszeit können als Ausdruck eines Umbruchs gelesen werden. Eine neue Ordnung für die Verwaltung von Kultur mit internationalen Institutionen wurde teilweise etabliert und rechtlich abgesichert. Jedoch fußte sie weiterhin oftmals auf diskriminierenden Strukturen. Zivilisatorische Konflikte wurden im Völkerrecht teilweise offen ausgetragen, wie dies der Fall bei den Zerstörungen von Monumenten im Ersten Weltkrieg war. Auch der Eurozentrismus war diesem System noch vital eingeschrieben. Dennoch waren diese Ansätze auch in ihrem emanzipatorischen Potenzial prägend für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg.