

# Die doppelte Verantwortung der UNESCO

## Zur zwiespältigen Ernennung des Tempels von Preah Vihear zum Weltkulturerbe

Sven Mißling · Maleen Watermann

**Die Ernennung des Tempels von Preah Vihear an der thailändisch-kambodschanischen Grenze zum Weltkulturerbe hat einen seit dem Ende der Kolonialzeit bestehenden, zwischenstaatlichen Grenzkonflikt erneut eskalieren lassen. Der Beitrag untersucht die doppelte Verantwortung der UNESCO, die diese bei der Ernennung sowohl für den Schutz des Welterbes als auch für die Förderung des internationalen Friedens wahrzunehmen hatte. Zudem wird gezeigt, dass die rechtlichen Möglichkeiten der UNESCO, im Nachhinein befriedend auf den Konflikt einzuwirken, begrenzt sind, so dass die Ernennung des Tempels zum Welterbe insgesamt als zwiespältig zu bewerten ist.**

Am 12. Juli 2008 hat das Welterbekomitee<sup>1</sup> der UNESCO<sup>2</sup> eine weitreichende Entscheidung getroffen: Es nahm den im kambodschanisch-thailändischen Grenzgebiet gelegenen Tempel von Preah Vihear in die Welterbeliste auf.<sup>3</sup> Nach einer Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs (IGH) aus dem Jahr 1962<sup>4</sup> befindet sich der Tempel auf kambodschanischem Staatsgebiet. Die Aufnahme des Tempels in die Liste hat dazu geführt, dass ein zwischen Thailand und Kambodscha schwelender Grenzkonflikt, der sich unmittelbar auf den Tempel bezieht, erneut angefacht wurde. Beide Staaten beanspruchen seit dem Ende der französischen Kolonialherrschaft über Kambodscha ein rund 4,6 Quadratkilometer großes Areal für sich. Darauf befindet sich nicht nur der wegen seines außergewöhnlichen universellen Wertes als ›Denkmal‹ im Sinne von Art. 1 Abs. 1 der UNESCO-Welterbekonvention von 1972<sup>5</sup> zum Weltkulturerbe erklärte Haupttempel von Preah Vihear, sondern darüber hinaus auch weitere Kultstätten, Klöster und Dörfer der historischen Khmer. Beide Staaten betrachten die Tempelanlagen als Ausdruck und Sinnbild ihrer jeweiligen nationalen kulturellen Identität. Im Anschluss an die Entscheidung des Welterbekomitees (World Heritage Committee – WHC) kam es in unmittelbarer Umgebung des Tempels zu Kämpfen zwischen kambodschanischem und thailändischem Militär, bei denen über 30 Personen getötet und Teile des Haupttempels beschädigt wurden.<sup>6</sup>

Durch die Aufnahme des Tempels in die Welterbeliste ist der Konflikt derzeit wohl weiter von einer friedlichen Lösung entfernt denn je. Vielmehr scheint es, als habe die Ernennung zum Weltkulturerbe dazu beigetragen, bestehende kulturelle Gegensätze zwischen Thailand und Kambodscha zu verstärken und einen durch das Urteil des IGH von 1962 zumindest

formalrechtlich gelöst geglaubten, internationalen Konflikt zwischen den Staaten erneut aufbrechen zu lassen. Es stellt eine gewisse Paradoxie dar, dass die in der Weltöffentlichkeit im Allgemeinen mit hohem Ansehen verbundene Anerkennung eines Welterbedenkmal durch die UNESCO im vorliegenden Fall ausgerechnet zu einer offenen und bewaffneten Eskalation eines seit langem bestehenden internationalen Konflikts geführt hat. Immerhin darf nicht vergessen werden, dass die UNESCO gemäß ihrer Verfassung insbesondere auch zur Aufrechterhaltung und Förderung des internationalen Friedens beitragen soll.<sup>7</sup> Auch die Welterbekonvention und die auf ihrer Grundlage geführte Welterbeliste stellen insoweit nicht nur ein wesentliches rechtliches Instrument zum Schutz des Kulturerbes, sondern auch einen Beitrag zur Sicherung und Förderung des internationalen Friedens dar.<sup>8</sup>

Im vorliegenden Beitrag sollen die Rolle der UNESCO und die Bedeutung der Aufnahme des Tempels von Preah Vihear in die Welterbeliste im Zusammenhang mit dem internationalen Konflikt um den Tempel aus einer völkerrechtlichen Perspektive näher beleuchtet werden. Es wird zum einen der Frage nachgegangen, wie die Entscheidung des WHC un-

1 Offizieller Name: Komitee für das Erbe der Welt.

2 Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur.

3 Offizieller Name: ›Liste des Erbes der Welt‹; UNESCO Doc. WHC-08/32.COM/24 v. 12.7.2008, S. 226ff.

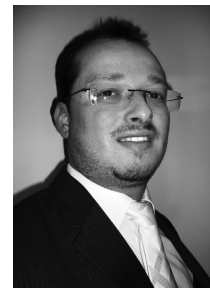
4 IGH, Urteil v. 15.6.1962 in der Angelegenheit des Tempels von Preah Vihear (Kambodscha vs. Thailand), I.C.J. Reports 1962, S. 6. Vgl. H.D.N. Johnson, International Court of Justice. Judgements of May 26, 1961 and June 15, 1962. The Case Concerning the Temple of Preah Vihear, The International and Comparative Law Quarterly, 1962, S. 1183–1204; Markus Wagner, Temple of Preah Vihear Case, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (EPIL), Oxford University Press 2009, Online Edition, besucht am 19.11.2009.

5 Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt v. 23.11.1972, <http://www.unesco.de/welterbekonvention.html?&L=0>

6 Cambodia Alleges Thai Temple to UN, Bangkok Post, 26.10.2008. Vgl. auch die ARD-Meldung ›Tote bei Kämpfen um historischen Tempel‹, 3.4.2009, <http://www.tagesschau.de/ausland/thailandkambodscha104.html>

7 Vgl. Art. 1 Abs. 1 der UNESCO-Verfassung v. 16.11.1945, Text: <http://www.unesco.de/verfassung.html?&L=0>

8 Barbara Genius-Devime, Bedeutung und Grenzen des Erbes der Menschheit im völkerrechtlichen Kulturgüterschutz, Baden-Baden 1996, passim und S. 20ff.



**Ass. iur. Sven Mißling**, geb. 1977, ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Völkerrecht und Europarecht an der Universität Göttingen.



**Maleen Watermann**, geb. 1983, ist geprüfte Rechtskandidatin an der Universität Göttingen.



Tempelanlage Preah Vihear

Foto: UNESCO

ter dem Aspekt der rechtlichen Mitverantwortung der UNESCO und ihrer Organe für den internationalen Frieden zu bewerten ist. Zum anderen soll untersucht werden, welche rechtlichen Möglichkeiten der UNESCO zur Verfügung stehen, um aktiv zur Entschärfung des durch die Entscheidung des Komitees erneut angefachten Konflikts beizutragen.

### Konfliktgeschichte und völkerrechtliche Lage des Tempels

Der Ursprung des Konflikts liegt in der unter dem Einfluss der französischen Kolonialmacht vorgenommenen Grenzziehung zwischen der französischen Kolonie Kambodscha und dem selbstständigen Königreich Siam (heute Thailand). Laut französisch-siamesischem Grenzvertrag vom 13. Februar 1904 sollte in dem Gebiet des Tempels, der an exponierter Stelle auf einem Hochplateau über der kambodschanischen Tiefebene liegt, der Grenzverlauf durch die geologische Wasserscheide bestimmt werden. Danach hätte der Tempel auf der thailändischen Seite der Grenze liegen müssen. Eine solche Lösung hätte auch den Erkenntnissen neuerer ethnologischer und kulturwissen-

schaftlicher Forschung am ehesten entsprochen, denn der aus dem 11. Jahrhundert stammende Haupttempel stand in engem architektonischen, wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenhang mit weiteren, zum Tempelareal gehörenden Anlagen und Stätten der historischen Khmer auf der thailändischen Seite: Sowohl der geografischen als auch der kulturellen Topografie nach ist der Tempel aus ethnologischer und kulturhistorischer Perspektive heute eher der thailändischen als der kambodschanischen Kultur zuzurechnen.<sup>9</sup> Das Gebäude des Tempels ist mit dem Haupttor zur thailändischen Seite ausgerichtet. Auch der ursprüngliche Hauptzugangsweg führte von Thailand aus zum Tempel, während das Gebiet von kambodschanischer Seite aus nur über eine später errichtete, schmale Treppe zu erreichen ist. Während der Herrschaft der Roten Khmer war der Tempel von kambodschanischer Seite überhaupt nicht zugänglich, da das Gebiet vermint war. Die französischen Kartografen wichen allerdings bei der Grenzziehung in den Jahren 1906/07 im Gebiet des Tempels vom Verlauf der Wasserscheide ab, so dass die für den Grenzverlauf schließlich verbindlich gewordene Karte den Tempel entgegen der Vereinbarungen auf kambodschanischer Seite darstellte.<sup>10</sup> Diese deutlich von

kolonialpolitischen Interessen beeinflusste Entscheidung hat dazu beigetragen, dass der Tempel von Preah Vihear zu einem Symbol des Grenzkonflikts wurde: Durchaus mit französischer Billigung und Unterstützung bildete sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Kambodscha eine Form des Nationalismus heraus. Er suchte sich seine kulturellen Wurzeln in dem historischen Khmer-Reich, das sich vom 9. bis 15. Jahrhundert über einen großen Teil Südostasiens erstreckte. Die Khmer-Kultur wurde somit zum Synonym für das moderne Kambodscha. Neben dem weit aus bekannteren Angkor Wat ist so auch der Tempel von Preah Vihear zu einem Symbol dieses Nationalbewusstseins geworden.<sup>11</sup> Das Welterbekomitee hob in seiner Entscheidung über die Aufnahme des Tempels in die Welterbeliste im Jahr 2008 hervor, dass der Tempel »ein herausragendes Meisterwerk der Khmer-Architektur« darstelle.<sup>12</sup> In Thailand ist der Tempel hingegen ein Symbol für den Verlust angestammter siamesischer Hoheitsgebiete durch die von der Kolonialmacht dominierten Grenzverträge mit Frankreich.

Nach der Unabhängigkeit Kambodschas kam es Anfang der fünfziger Jahre zu bewaffneten Kämpfen um das Tempelareal, durch die Thailand die faktische Hoheit über den Tempel erlangte. 1959 erhob Kambodscha deswegen Klage vor dem IGH. Nachdem zunächst die Kompetenz des IGH zur Entscheidung in dieser Sache geklärt werden musste, entschied der Gerichtshof 1962, dass die Grenzziehung von 1906/07 gültig sei und sich der Tempel somit auf dem Hoheitsgebiet Kambodschas befinde.<sup>13</sup> Die Entscheidung beruht auf den noch immer zwischen Thailand und Kambodscha geltenden völkerrechtlichen Verträgen und dem verbindlich gewordenen Kartenmaterial. Sie ist daher aus völkerrechtlicher Sicht als solche weder formell noch materiell-rechtlich zu beanstanden. Für die Entscheidung des IGH war insbesondere der Umstand maßgeblich, dass Thailand es versäumt hatte, der von ihm beanstandeten Grenzziehung rechtzeitig und in völkerrechtlich erheblicher Weise zu widersprechen und daher mit seinen Einwendungen gegen die aus seiner Sicht ungerechte und unrechtmäßige Grenzziehung nicht durchdringen konnte.<sup>14</sup> Mit dieser Entscheidung hätte der Grenzkonflikt aus völkerrechtlicher Sicht endgültig beendet sein können. Dennoch waren die Aussichten, den Konflikt durch das Urteil auf der Grundlage des Völkerrechts endgültig zu lösen, von vornherein denkbar gering: Zum einen hat Thailand das Urteil nie offiziell anerkannt, da es bereits zuvor die Entscheidungskompetenz des IGH in dieser Sache in Frage gestellt hatte.<sup>15</sup> Zum anderen konnte die eigentliche Ursache des Konflikts, nämlich die historische Entscheidung über die Grenzziehung, durch das Urteil von vornherein nicht beseitigt oder in einer für beide Parteien zufriedenstellenden Form gelöst werden, denn diese wurde durch die IGH-Entscheidung

nicht berührt. Infolge der Entscheidung von 1962 flammten die bewaffneten Auseinandersetzungen um den Tempel immer wieder auf.

## Die Aufnahme des Tempels in die Welterbeliste

Im Jahr 2007 nominierte Kambodscha den Tempel für die Aufnahme in die Welterbeliste. Die Regierung Thailands hatte diesen Antrag zunächst ausdrücklich unterstützt.<sup>16</sup> Aufgrund eines von der nationalistischen Opposition geschürten, starken innenpolitischen Druckes wurde diese Unterstützung jedoch noch kurz vor der Entscheidung des WHC am 5. Juli 2008 offiziell zurückgezogen.<sup>17</sup> Zugleich erklärte das thailändische Verfassungsgericht am 8. Juli 2008 auf eine ebenfalls von der nationalistischen Opposition angestrenzte Verfassungsklage eine Vereinbarung zwischen den beiden Staaten für verfassungswidrig, indem es feststellte, dass die Unterstützung der Nominierung gegen Art. 190 der thailändischen Verfassung verstoße.<sup>18</sup> Die UNESCO nahm daraufhin lediglich das Gebäude des Haupttempels in die Welterbeliste auf und nicht, wie in der ursprünglichen Nominierung vorgesehen, auch das weitere, architektur- und kulturhistorisch mit dem Tempel verbundene Umland, das heute zu einem bedeutenden Teil unstreitig zu Thailand gehört. Allerdings forderte das Welterbekomitee Kambodscha ausdrücklich auf, mit Thailand hinsichtlich der Erhaltung des Tempels zusammenzuarbeiten. Es brachte überdies zum Ausdruck, dass es für die Zukunft eine gemeinsame Nominierung des Tempels und seines Umlands durch beide Länder als grenzüberschreitende Kulturlandschaft für wünschenswert halte.<sup>19</sup> Im April 2009

Das Welterbekomitee hob in seiner Entscheidung hervor, dass der Tempel »ein herausragendes Meisterwerk der Khmer-Architektur« darstelle.

<sup>9</sup> Vgl. dazu u.a. Lindsay French, *From Politics to Economics at the Thai-Cambodian Border: Plus Ça Change...*, *International Journal of Politics, Culture and Society*, 15. Jg., 3/2002, S. 427, 434, 446; vgl. dazu auch: Johnson, a.a.O. (Anm. 4), S. 1190; Wagner, a.a.O. (Anm. 4), S. 1.

<sup>10</sup> Johnson, a.a.O. (Anm. 4), S. 1187.

<sup>11</sup> Vgl. Penny Edwards, *Cambodge: The Cultivation of a Nation, 1860–1945*, Honolulu 2007.

<sup>12</sup> UNESCO Doc. WHC-08/32.COM/24 v. 12.7.2008, S. 221.

<sup>13</sup> IGH, Urteil v. 15.6.1962, a.a.O. (Anm. 3), S. 34.

<sup>14</sup> IGH, Urteil v. 15.6.1962, a.a.O. (Anm. 3), S. 26ff. und 33.

<sup>15</sup> Vgl. IGH, Urteil v. 26.5.1961 in der Angelegenheit des Tempels von Preah Vihear (Kambodscha vs. Thailand), I.C.J. Reports 1961, S. 20f.

<sup>16</sup> Vgl. Gemeinsames Kommuniqué der Regierungen Kambodschas und Thailands v. 18.6.2008, UNESCO Doc. WHC-08/32.COM/INF.8B1. Add.2 v. 3.7.2008.

<sup>17</sup> Wolfgang Meyer/Claus Haber, *Der Tempel-Streit zwischen Kambodscha und Thailand*, in: Konrad-Adenauer Stiftung e.V. (Hrsg.), *Länderbericht*, [http://www.kas.de/proj/home/pub/17/1/year-2009/dokument\\_id-14399/index.html](http://www.kas.de/proj/home/pub/17/1/year-2009/dokument_id-14399/index.html)

<sup>18</sup> Ebd.

<sup>19</sup> UNESCO Doc. WHC-08/32.COM/24 v. 12.7.2008, S. 221.

kam es erneut zu bewaffneten Auseinandersetzungen, die abermals Todesopfer forderten. Nach wie vor wird der Tempel von beiden Konfliktparteien in hohem Maße politisch instrumentalisiert.<sup>20</sup>

### Die doppelte Verantwortung der UNESCO

Dass aufgrund der Aufnahme des Tempels von Preah Vihear in die Welterbeliste der Grenzkonflikt zwischen Thailand und Kambodscha erneut ausgebrochen ist und sogar mit Waffengewalt ausgetragen wird, ist eine bemerkenswerte Wirkung der Entscheidung des WHC. Insbesondere mutet paradox an, dass das Tempelgebäude selbst in den Fokus der Kampfhandlungen geraten und dabei sogar in seiner Substanz beschädigt worden ist<sup>21</sup>, obwohl der Welterbestatus den Tempel gerade davor völkerrechtlich schützen sollte.

Der Kulturgüterschutz und insbesondere derjenige des Kulturerbes der Welt stellt eine Kernaufgabe der UNESCO dar, den sie durch ihre unterschiedlichen Konventionen und Maßnahmen umfassend zu gewährleisten versucht.<sup>22</sup> Der Schutz von Kulturgütern in bewaffneten Konflikten war eines ihrer ersten Anliegen. Dementsprechend hat sie unter anderem die Verabschiedung der Haager Konvention zum Schutz von Kulturgütern in bewaffneten Konflikten von 1954 betrieben.<sup>23</sup> Einen besonderen Schutz in internationalen bewaffneten Konflikten genießen Kulturgüter insbesondere dann, wenn sie »zum kulturellen oder geistigen Erbe der Völker« gehören, ferner auch aufgrund der beiden Protokolle von 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949.<sup>24</sup> Zwar führt nach den Bestimmungen dieser Abkommen die Anerkennung nach der Welterbekonvention nicht automatisch zu einem ausdrücklich geregelten Sonderschutz in bewaffneten Konflikten. Es besteht jedoch ein Zusammenhang zwischen der Aufnahme als Weltkulturerbe und den Abkommen insofern, als Kulturgüter, die als Weltkulturerbe im Sinne des Art. 11 der Welterbekonvention anerkannt worden sind, regelmäßig in den Schutz- und Anwendungsbereich der genannten Abkommen<sup>25</sup> und ihrer besonderen Schutzbestimmungen fallen.<sup>26</sup> Aufgrund der zentralen Bedeutung der Welterbekonvention für den völkerrechtlichen Kulturgüterschutz insgesamt scheint es berechtigt, sogar von einer unwiderlegbaren Vermutung für die Anwendbarkeit der in den genannten Abkommen enthaltenen, besonderen Schutzregelungen in bewaffneten Konflikten auf als Weltkulturerbe im Sinne der Welterbekonvention anerkannte Kulturgüter auszugehen – solange der Welterbestatus von der UNESCO aufrecht erhalten wird.

Die besondere Brisanz der Ernennung des Tempels von Preah Vihear zum Weltkulturerbe liegt darin, dass hierdurch eine Konfliktsituation und damit eine mehr oder weniger unmittelbare Gefährdung der

Substanz des Tempels entstanden ist, vor der die Bestimmungen zum Kulturgüter- und Welterbeschutz gerade schützen sollen. Durch das erneute Aufflammen des bewaffneten Konflikts wird die Frage aufgeworfen, ob der mit der Ernennung zum Weltkulturerbe verbundene Mehrwert durch die gleichfalls entstandene Bedrohung des Denkmals nicht weitgehend aufgehoben wird. Es stellt sich insofern auch die Frage, ob das WHC bei seiner Entscheidung über den kambodschanischen Antrag diese Ambivalenz hätte sehen und in seinen Erwägungen stärker als erkennbar berücksichtigen müssen. Es geht dabei nicht allein um die tatsächliche oder potenzielle Bedrohung des Tempels durch den eskalierten Konflikt. Es geht darüber hinaus auch um die grundsätzliche Frage, inwiefern das WHC in seinen Entscheidungen der doppelten Verantwortung der UNESCO für einen besonderen Schutz des Weltkulturerbes wie auch für den internationalen Frieden gerecht wird.

Die Stellung des Welterbekomitees innerhalb der UNESCO und seine Rolle im Rahmen des Schutzes des Kultur- und Naturerbes der Welt wird maßgeblich durch die Art. 8ff. der Welterbekonvention geregelt. Nach Art. 11 der Konvention, der das Verfahren der Aufnahme von Kulturgütern in die Welterbeliste näher regelt, kommt dem WHC die wichtige Aufgabe der Entgegennahme, Prüfung und Entscheidung über die von den Mitgliedstaaten unterbreiteten Anträge zu. Es fehlen jedoch nähere Bestimmungen über das Verhalten und Handeln des Komitees in Fällen internationaler Konflikte und insbesondere auch in Hinblick auf seinen Beitrag zur Wahrung und Förderung des internationalen Friedens. Lediglich Art. 11 Abs. 3 Satz 2 der Welterbekonvention nimmt Bezug auf das Verfahren bei der Nominierung beziehungsweise Aufnahme von Kulturgütern, die sich in Gebieten befinden, über das von mehr als einem Staat Souveränität oder Hoheitsgewalt beansprucht wird. Betrachtet man den Inhalt der Norm und die tatsächliche Konfliktlage um den Tempel jedoch genauer, erkennt man, dass Art. 11 Abs. 3 Satz 2, dessen Zweck es lediglich ist, bei der Anerkennung von konfliktbefangenen Kulturgütern als Welterbe durch die UNESCO jegliches Präjudiz über die Hoheitsrechte des nominierenden Staates zu vermeiden<sup>27</sup>, im vorliegenden Fall nicht einschlägig ist, da die Frage der Hoheitsgewalt über das Tempelareal aus völkerrechtlicher Sicht durch das IGH-Urteil von 1962 geklärt ist.

Es besteht allerdings auch in anderer Hinsicht eine Verpflichtung der UNESCO, durch die Wahrnehmung ihrer Aufgaben den internationalen Frieden zu fördern: Art. 1 Abs. 1 ihrer Verfassung verpflichtet die UNESCO ausdrücklich auf einen Beitrag zum Frieden und zur Sicherheit. Diese nicht nur symbolische Bestimmung muss dahingehend als eine prinzipielle Querschnittsaufgabe verstanden werden, dass die UNESCO und ihre sämtlichen Organe bei der

Nach wie vor wird der Tempel von beiden Konfliktparteien in hohem Maße politisch instrumentalisiert.

Durch das erneute Aufflammen des bewaffneten Konflikts wird die Frage aufgeworfen, ob der mit der Ernennung zum Weltkulturerbe verbundene Mehrwert durch die gleichfalls entstandene Bedrohung des Denkmals nicht weitgehend aufgehoben wird.

Wahrnehmung ihrer übrigen, in Art. 1 der Verfassung niedergelegten Aufgaben, zur Entschärfung und, wenn möglich, sogar zur friedlichen Lösung bestehender internationaler Konflikte beizutragen haben. Dies umfasst auch die Verpflichtung, in Hinblick auf bekannte und gegebenenfalls nur unterschwellig schwelende Konflikte bei der Ernennung von Kulturgütern zum Welterbe umsichtig zu handeln und dabei alle Schritte oder Handlungen zu vermeiden, die diese Konflikte verschärfen oder eskalieren lassen könnten. Insofern war das WHC bereits bei seiner Entscheidung, den Tempel von Preah Vihear in die Welterbeliste aufzunehmen, gehalten, abzuschätzen und angemessen zu berücksichtigen, welche Auswirkungen diese Entscheidung auf den seit langem schwelenden Grenzkonflikt haben würde. Ob dem Komitee entsprechende Erkenntnisse vorgelegen haben, die eine belastbare Prognose über die mögliche Entwicklung des Konflikts zuließen, kann der Entscheidung selbst, ihrer Begründung und den zugänglichen Arbeitsmaterialien des WHC nicht entnommen werden. Die mögliche Wirkung seiner Entscheidung kann dem Welterbekomitee jedoch vor dem Hintergrund der langen Konfliktgeschichte nicht verborgen geblieben sein. Zwar lässt sich nicht zuletzt an der mit der Entscheidung ausgesprochenen Aufforderung und Erwartung an die beteiligten Konfliktparteien<sup>28</sup> erkennen, dass beim WHC ein gewisses Bewusstsein für die besondere Lage des Tempels von Preah Vihear vorhanden war. Dennoch bleibt die Frage im Raum, ob das Komitee bei seiner Entscheidung die möglichen konfliktverschärfenden Auswirkungen der Aufnahme des Tempels in die Welterbeliste in einer der rechtlichen Bedeutung des Art. 1 Abs. 1 der UNESCO-Verfassung hinreichend angemessenen Weise berücksichtigt hat.

## Möglichkeiten der UNESCO zur Entschärfung des Konflikts

Ungeachtet dieser letztlich wohl nicht zu beantwortenden Frage, ist in der gegebenen Situation zu klären, wie die UNESCO im Hinblick auf Art. 1 Abs. 1 ihrer Verfassung zu einer Entschärfung des Konflikts beitragen kann. Zwar hat sich die Lage vor Ort seit April 2009 etwas entspannt; die Frage, ob und wie die UNESCO auch nach der Ernennung eines Kulturguts auf entstandene Konflikte einwirken kann, stellt sich hier dennoch. Im Folgenden werden daher die dem Welterbekomitee zur Verfügung stehenden, rechtlichen Instrumente und ihre möglichen Bedeutungen bei der Konfliktlösung beleuchtet.

### Das Überwachungsverfahren

In den Absätzen 169ff. der Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage

Convention; im Folgenden: Richtlinien) ist ein Überwachungsverfahren vorgesehen.<sup>29</sup> Es ermöglicht dem WHC, den Zustand der Welterbegüter zu überwachen. Auf der Grundlage regelmäßiger Untersuchungen durch die so genannten Beratenden Organe (Advisory Bodies)<sup>30</sup> kann das Welterbekomitee über die Aufnahme in die Liste des gefährdeten Erbes der Welt (›Rote Liste‹) oder auch die Streichung aus der Liste entscheiden. Welche Möglichkeiten bestehen nun, im Rahmen der Überwachung auf einen politischen Prozess einzuwirken? Das WHC kann bereits in einem frühen Stadium durch Anfragen und Hinweise im Hinblick auf die Entwicklung von Welterbestätten Einfluss auf die Vertragsstaaten nehmen.<sup>31</sup> Denkbar wäre hier also etwa eine Anfrage an Kambodscha und Thailand, ob durch den Konflikt eine Gefährdung des Tempels besteht.

### Einstufung als gefährdetes Welterbe

Art. 11 Abs. 4 der Welterbekonvention erlaubt es dem Komitee, eine bereits aufgenommene Stätte zusätzlich auf die ›Rote Liste‹ zu setzen, wenn eine besondere Gefährdungslage für die Stätte besteht. Die Kriterien für eine Aufnahme sind in den Absätzen 178ff.

<sup>20</sup> Vgl. ARD-Meldung ›Tote bei Kämpfen um historischen Tempel, a.a.O. (Anm. 6).

<sup>21</sup> Bangkok Post, a.a.O. (Anm. 6).

<sup>22</sup> Genius-Devime, a.a.O. (Anm. 8), passim. Vgl. auch Kerstin Odendahl, Kulturgüterschutz, Tübingen 2005, S. 129ff.; Gilbert Gornig, Der internationale Kulturgüterschutz, in: Ders./Hans-Detlef Horn/Dietrich Murswiek (Hrsg.), Kulturgüterschutz – internationale und nationale Aspekte, Berlin 2007, S. 17–62, S. 44 und S. 50ff.

<sup>23</sup> Genius-Devime, a.a.O. (Anm. 8), S. 108ff.

<sup>24</sup> Zusatzprotokoll I über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte v. 8.6.1977, insbesondere Art. 53, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1990 II, S. 1551 und Zusatzprotokoll II über den Schutz der Opfer nichtinternationaler bewaffneter Konflikte v. 8.6.1977, insbesondere Art. 16, BGBl. 1990 II, S. 1637. Dazu ausführlicher Genius-Devime, a.a.O. (Anm. 8), S. 108ff., S. 118ff. und S. 121.

<sup>25</sup> Vgl. Art. 1 der Haager Konvention zum Schutz von Kulturgütern in bewaffneten Konflikten v. 14.5.1954.

<sup>26</sup> Vgl. Genius-Devime, a.a.O. (Anm. 8), S. 113 f., S. 120 und S. 121.

<sup>27</sup> Vgl. Robert Meyer, Travaux Préparatoires for the UNESCO World Heritage Convention, Earth Law Journal 1976, S. 45–81, hier S. 55; Thomas Fitschen, in: Wilfried Fiedler (Hrsg.), Internationaler Kulturgüterschutz und die deutsche Frage, Völkerrechtliche Probleme der Auslagerung, Zerstreung und Rückführung deutscher Kulturgüter nach dem Zweiten Weltkrieg, Berlin 1991, S. 206.

<sup>28</sup> Vgl. UNESCO Doc. WHC-08/32.COM/24 v. 12.7.2008, S. 221, dort insbesondere Abs. 11.

<sup>29</sup> Siehe: <http://whc.unesco.org/en/guidelines>; die aktuelle Version siehe: <http://whc.unesco.org/archive/opguide08-en.pdf>

<sup>30</sup> Zum Beispiel der Internationale Rat für Denkmalpflege (ICOMOS), die Weltnaturschutzunion (IUCN) und das Rome Centre.

<sup>31</sup> Genius-Devime, a.a.O. (Anm. 8), S. 309ff.

Die Frage bleibt, ob das Komitee bei seiner Entscheidung die möglichen konfliktverschärfenden Auswirkungen der Aufnahme des Tempels in die Welterbeliste in angemessener Weise berücksichtigt hat.

Ein bewaffneter Konflikt wird als Grund für die Aufnahme in die ›Rote Liste‹ genannt.

der Richtlinien näher geregelt. Im Fall des Tempels von Preah Vihear liegt aufgrund des bewaffneten Konflikts, der bereits zu substanziellen Schädigungen des Tempels geführt hat, eine Gefährdungslage vor, die für die Einstufung als gefährdetes Welterbe ausreicht. Ein bewaffneter Konflikt wird sowohl in Art. 11 Abs. 4 Satz 3 als auch in Absatz 179 lit. b) v.) der Richtlinien<sup>32</sup> als Grund für die Aufnahme in die ›Rote Liste‹ genannt. Demnach könnte das WHC den Tempel als gefährdetes Welterbe einstufen oder die Drohung einer solchen Einstufung als Druckmittel nutzen, um den Dialog zwischen den Konfliktparteien zu fördern. Dieses Instrument würde indes ins Leere laufen, wenn für diese Einstufung das Einverständnis des betroffenen Staates notwendig wäre, wie es bei der Aufnahme in die Welterbeliste der Fall ist. Mitunter wird eben dies unter Hinweis auf die Souveränität des Staates, in dem die Welterbestätte liegt, vertreten.<sup>33</sup> In Anbetracht der Tatsache, dass dem Souveränitätsvorbehalt des betroffenen Staates<sup>34</sup> durch das Zustimmungserfordernis bei der Ernennung zum Welterbe bereits hinreichend Rechnung getragen wird, ist diese Auffassung nicht überzeugend. Durch das einmal erklärte Einverständnis, das in Frage stehende Kulturgut auf die Welterbeliste zu setzen, unterwirft sich der Staat freiwillig und in Ausübung seiner Souveränität dem Allgemeininteresse an der Erhaltung der entsprechenden Stätte, so dass ein zusätzliches Einverständnis nicht erforderlich ist.<sup>35</sup>

### Streichung von der Welterbeliste

Eine weitere Option ist die Streichung von der Welterbeliste. Sie stellt aufgrund der ideellen und wirtschaftlichen Interessen, die ein Staat an den Welterbestatus knüpft, das wohl stärkste politische Druckmittel dar, das dem Welterbekomitee gegenüber den Staaten zur Verfügung steht. Die Rücknahme ist nicht ausdrücklich in der Konvention geregelt, allerdings wird sie überwiegend als Handlungsinstrument anerkannt und vom WHC auch genutzt, wie zuletzt der Fall der Dresdener Waldschlösschenbrücke gezeigt hat.<sup>36</sup> Als Rechtsgrundlagen für die Rücknahme des Welterbestatus werden sowohl die Bestimmungen der Konvention selbst als auch der allgemeine *Actus-contrarius*-Grundsatz, wonach die Rücknahme von Rechtsakten durch die für den Erlass zuständige Körperschaft und hinsichtlich ihrer Form spiegelbildlich zum Erlass erfolgt, angeführt.<sup>37</sup> Aus Art. 11 Abs 2 Satz 2 der Konvention wird geschlossen, dass die Aufnahme in die Liste keinen Anspruch auf Unabänderlichkeit des Welterbestatus festlegt, sondern dass dieser überprüfbar ist und die Aktualisierung auch die Streichung eines Kulturguts von der Liste zur Folge haben kann.<sup>38</sup> Die Kompetenz des WHC zur Rücknahme des Welterbestatus aufgrund des *Actus-contrarius*-Grundsatzes wird zum einen damit begründet, dass sich aus der in Art. 11 Abs. 6 festgeschriebenen Befugnis, die Aufnahmekriterien

Die Streichung von der Welterbeliste stellt das wohl stärkste politische Druckmittel dar.

zu bestimmen, auch ein entsprechendes Recht bezüglich der Kriterien für eine Rücknahme ergebe.<sup>39</sup> Zum anderen besagt der *Actus-contrarius*-Grundsatz, dass jenem Organ, das über die Entscheidungskompetenz für eine Aufnahme verfügt, auch eine entsprechende Rücknahmekompetenz zustehen müsse.<sup>40</sup> Schließlich würde es dem Sinn der Welterbeliste widersprechen, wenn solche Güter einen besonderen unabänderlichen Schutzstatus genießen, die aufgrund von Beschädigung oder Zerstörung nicht mehr die Kriterien eines Welterbes erfüllen. Die Möglichkeit der Rücknahme ist daher dem Geiste der Konvention inhärent.<sup>41</sup> Auch in diesem Zusammenhang wird aufgrund der alleinigen Befugnis des Komitees, über die Geeignetheit einer Stätte als Welterbe abschließend zu entscheiden, ein Einverständniserfordernis abgelehnt. Dem WHC steht die alleinige Kompetenz zu, über die Rücknahme des Welterbestatus zu entscheiden.<sup>42</sup>

Das Rücknahmeverfahren ist in den Absätzen 192ff. der Richtlinien geregelt. Der Tempel von Preah Vihear müsste, um eine Rücknahme zu rechtfertigen, demnach entweder so stark beschädigt sein, dass er die Eigenschaften verloren hat, die seine Aufnahme in die Welterbeliste begründeten<sup>43</sup>, oder Kambodscha müsste jede Kooperation zum Schutz des Welterbes verweigern.<sup>44</sup> Eine so erhebliche Substanzschädigung, dass der Tempel nicht mehr als herausragendes Meisterwerk der Khmer-Architektur anzusehen ist, kann gegenwärtig wohl nicht festgestellt werden. Obwohl die Konfliktlage vor Ort effektive, denkmalrechtliche Maßnahmen für den Tempel unmöglich macht und auch der vom WHC geforderte Managementplan<sup>45</sup> derzeit nicht umgesetzt werden kann, reicht dies nicht aus, um Kambodscha in einem rechtserheblichen Maße mangelnde Kooperationsbereitschaft zu unterstellen, zumal die bewaffneten Auseinandersetzungen derzeit zu ruhen scheinen. Eine Rücknahme des Welterbestatus ist daher gegenwärtig völkerrechtlich nicht möglich.

### Einflussnahme durch die Vergabe finanzieller Mittel

Das Komitee entscheidet auch über die Vergabe der Mittel aus dem Welterbefonds (Art. 21 der Welterbekonvention). Gespeist wird der Fonds aus den Pflichtbeiträgen der Vertragsstaaten, aus freiwilligen Beiträgen der Staaten, aus Spenden sowie aus Einnahmen durch Welterbekampagnen. Das WHC könnte die Vergabe von Mitteln aus dem Fonds mit Forderungen bezüglich der Beilegung des Konflikts verknüpfen. Allerdings ist das Volumen des Fonds mit vier Millionen US-Dollar jährlich zu gering, um wirklich Druckpotenzial aufzubauen.

### Zusammenfassung

Es lässt sich daher feststellen, dass die rechtlichen Möglichkeiten der UNESCO, nach der Ernennung

eines Kulturguts auf internationale Konflikte einzuwirken, beschränkt sind. Ihr stärkstes Instrument ist die Rücknahme des Welterbestatus; allerdings ist fraglich, inwiefern durch dieses Instrument effektiver und vor allem angemessener Druck auf die Konfliktparteien ausgeübt werden kann, da die Maßnahme – wie auch die übrigen, hier aufgezeigten Handlungsoptionen – allein den Staat, in dem die Welterbestätte liegt, trifft. Da nur im begrenztem Maße im Nachhinein auf internationale Konflikte Einfluss ausgeübt werden kann, ist demnach über die rechtliche Verpflichtung der UNESCO auf die Wahrung und Förderung des Friedens hinaus eine sehr genaue Prüfung der UNESCO geboten, bevor eine konfliktträchtige Kulturstätte zum Welterbe ernannt wird.

## Fazit

Die Ernennung des Tempels von Preah Vihear zum Welterbe durch das Welterbekomitee der UNESCO hat einen bestehenden und durch das IGH-Urteil aus dem Jahr 1962 nur scheinbar gelösten, internationalen Konflikt zwischen Thailand und Kambodscha erneut aufbrechen lassen. Dabei mutet es paradox an, dass die UNESCO, die durch Art. 1 Abs. 1 ihrer Verfassung ausdrücklich auf die Wahrung und Förderung des internationalen Friedens verpflichtet ist, mit ihrer Entscheidung unmittelbar zu einer erneuten und sogar bewaffneten Eskalation beigetragen hat. Die Bemühungen und Maßnahmen, die das WHC im Fall des Tempels von Preah Vihear in Übereinstimmung mit seinen völkerrechtlichen Aufgaben zum Schutz des Welterbes unternommen hat, haben an der thailändisch-kambodschanischen Grenze zu einer Störung des internationalen Friedens geführt. Es war daher die Frage zu klären, inwiefern das Komitee bei seiner Entscheidung über die Aufnahme des Tempels der in der UNESCO-Verfassung niedergelegten, doppelten Verantwortung für einen effektiven Schutz des Weltkulturerbes einerseits und für den internationalen Frieden andererseits gerecht geworden ist. Es muss letztlich offen bleiben, ob das WHC die potenziellen und voraussehbaren Auswirkungen seiner Entscheidung seiner rechtlichen Verpflichtung entsprechend angemessen berücksichtigt hat oder die infolge der Ernennung eingetretenen Entwicklungen in dem Konflikt besser hätte voraussehen können. Festzuhalten bleibt jedoch, dass bei der Entscheidung über die Erteilung des Welterbetitels bei konfliktbefangenen Kulturgütern das Welterbekomitee rechtlich verpflichtet ist, das Interesse am konventionsgemäßen Schutz des Welterbes gegenüber dem Interesse an der Wahrung des internationalen Friedens abzuwägen, wo diese, wie im Fall des Tempels, kollidieren können.

Darüber hat die Untersuchung gezeigt, dass die rechtlichen Möglichkeiten der UNESCO und des Komitees, nachträglich auf entstandene internationale

Konflikte einzuwirken, begrenzt sind. Dies kann vor allem in einer Situation, in der die Ernennung einer Kulturstätte zur Verschärfung eines Konflikts führt, besonders problematisch sein. Eine wichtige Forderung wäre daher, dass das WHC bei seinen Entscheidungen über die Aufnahme von Kulturgütern in die Welterbeliste der rechtlichen Verantwortung für den internationalen Frieden besonders Rechnung trägt und mögliche Auswirkungen seiner Entscheidungen hierauf besonders sorgfältig erforscht und abwägt.

Die rechtlichen Möglichkeiten der UNESCO, nach der Ernennung eines Kulturguts auf internationale Konflikte einzuwirken, sind beschränkt.

**32** In Absatz 179 lit. b) v) heißt es: »[...] The property is faced with threats which could have deleterious effects on its inherent characteristics. Such threats are, for example: outbreak or threat of armed conflict.«

**33** Vgl. Fitschen, a.a.O. (Anm. 27), S. 199f.; Rudolf Dolzer, in: Wolfgang Graf Vitzthum, *Völkerrecht*, 4. Aufl., Berlin 2007, Rn. 152; Markus Müller, *Kulturgüterschutz: Mittel nationaler Repräsentation oder Wahrung des Gemeinsamen Erbes der Menschheit?*, in: Frank Fechner et al. (Hrsg.), *Prinzipien des Kulturgüterschutzes. Ansätze im deutschen, europäischen und internationalen Recht*, Berlin 1996, S. 257–276, hier S. 269.

**34** Sabine von Schorlemer, *Internationaler Kulturgüterschutz. Ansätze zur Prävention im Frieden sowie im bewaffneten Konflikt*, Berlin 1992, S. 139.

**35** Wie hier: Gionata P. Buzzini/Luigi Condorelli, in: Francesco Francioni (Eds.), *The 1972 World Heritage Convention. A Commentary*, New York 2008, Art. 11, S. 183; von Schorlemer, a.a.O. (Anm. 34), S. 139.

**36** Vgl. Beschluss des WHC zur Streichung des Dresdener Elbtals von der Welterbeliste, UNESCO Doc. WHC-09/33.COM/20 v. 20.7.2009, S. 43f. Vgl. dazu auch: Sabine von Schorlemer, *Standpunkt: Das Dresdener Elbtal kein Welterbe: Blamage für Deutschland*, *Vereinte Nationen*, 4/2009, S. 163.

**37** Buzzini/Condorelli, a.a.O. (Anm. 35), S. 196f.; von Schorlemer, a.a.O. (Anm. 34), S. 138; Genius-Devime, a.a.O. (Anm. 8), S. 308; Meyer, a.a.O. (Anm. 27), S. 56.

**38** Buzzini/Condorelli, a.a.O. (Anm. 35), 196f.; Genius-Devime, a.a.O. (Anm. 8), S. 308.

**39** Fitschen, a.a.O. (Anm. 27), S. 201; Genius-Devime, a.a.O. (Anm. 8), S. 308; Meyer, a.a.O. (Anm. 27), S. 56.

**40** Buzzini/Condorelli, a.a.O. (Anm. 35), S. 196f. von Schorlemer, a.a.O. (Anm. 34), S. 138.

**41** Buzzini/Condorelli, a.a.O. (Anm. 35), S. 197; von Schorlemer, a.a.O. (Anm. 34), S. 138.

**42** Buzzini/Condorelli, a.a.O. (Anm. 35), S. 198.

**43** Der Tempel dürfte demnach nicht mehr unter Kriterium 1 der Richtlinien fallen. Vgl. dazu die Entscheidung des WHC bezüglich der Ernennung des Tempels zum Weltkulturerbe in: UNESCO Doc. WHC-08/32.COM/24 v. 12.7.2008, S. 221, Abs. 13.

**44** Vgl. dazu die an Kambodscha gerichteten Maßgaben in: UNESCO Doc. WHC-08/32.COM/24 v. 12.7.2008, S. 221, dort insbesondere Abs. 14ff. Zur grundsätzlichen Frage der Rechtsnatur und der Verbindlichkeit der Richtlinien vgl. Lyndel V. Prott, in: Fechner et al. (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 33), S. 299.

**45** UNESCO Doc. WHC-08/32.COM/24 v. 12.7.2008, S. 221, Abs. 16.