

IV. Die Verrechtlichung von Kultur bis zum Ersten Weltkrieg

Der postulierte Universalismus im Kulturgüterschutz, der sich heute in rechtlichen Bezeichnungen wie dem „gemeinsamen Kulturerbe der Menschheit“ ausdrückt, hat seine Ursprünge im 19. Jahrhundert.¹ Damals prägte die Redeweise von gemeinsamen Interessen auf dem Gebiet der Kultur die Idee einer geteilten Verantwortung der „zivilisierten“ Staaten für die Erforschung, Pflege und Erhaltung der kulturellen Hinterlassenschaften. Diese Kulturaufgabe wurde als Dienst an der Bildung und den Wissenschaften begriffen, der im Gemeinwohl aller Staaten begründet liege. In rechtlichen Begrifflichkeiten wurden diese Interessen von verschiedenen Autoren wie zunächst Robert von Mohl oder Rudolf von Jhering und später Friedrich von Martens, Emanuel Ullmann, Franz von Liszt oder Heinrich Geffcken formuliert. Insbesondere die deutsche und die französische völkerrechtssoziologische Schule wandten sich diesen Kategorisierungen zu.

Das Recht wurde in jener Zeit auch ein Gestaltungsmittel für die Verwaltung von Kultur außerhalb Europas. Dies diente sowohl der Institutionalisierung der eigenen nationalen Kulturverwaltung im Osmanischen Reich und in Lateinamerika wie auch als asymmetrisches Machtinstrument in den Kolonien. Die Verwaltung des kulturellen Erbes wurde dabei nicht allein von europäischen Großmächten als Beherrschungs- und Legitimationsmittel eingesetzt, auch das japanische Imperium verwendete diese Praktiken.

Bei all diesen Begebenheiten bildete ein hierarchisches Konzept von „Zivilisation“ und „Kultur“ den Kontext, auf den sich die rechtlichen Hegemonie- und Aneignungsansprüche stützten. Das Konzept des „Zivilisationsstandards“ oder die Theorie der „gemeinsamen Interessen“ öffneten Diskursräume, in denen Ausschluss- sowie Diskriminierungsmechanismen am Werk waren und die Entstehung des Rechtsgebiets prägten. Ein Teil der Ausbreitung dieser Rechtsnormen, die sich mit der Verwaltung von Kultur beschäftigten, wurde von den (Semi-)Peripherien in der Hoffnung betrieben, ihren eigenen „Standard of Civilization“ damit auszuweisen, um als vollwertiges Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft zu gelten. Die-

1 Eine moderne Kritik des Narrativs vom „universalen“ Völkerrecht findet sich in Roberts, *Is International Law International?* (2017).

se Dynamik wurde auch zu einer Triebkraft der Verrechtlichung von Kulturverwaltung.

Will man auf diese Weise die traditionellen Narrative dieses Rechtsbereichs hinterfragen, müssen auch die Begriffe „Universalisierung“ und „Verrechtlichung“ neu interpretiert sowie die Konzepte von „Kultur“ und „Zivilisation“ neu analysiert werden. Die Machtverhältnisse und Interessenlagen spielen für die Entstehungsbedingungen eine zentrale Rolle. Identifiziert man die Ausbreitung des Kulturerbekonzepts zu jener Zeit, ist der koloniale und imperiale Kontext für das Verständnis dessen, was „Universalisierung“ bedeutet, nicht wegzudenken. Mit einer globalen Perspektive sollen jene asymmetrischen und hegemonialen Verhältnisse beleuchtet werden, die bei der Entwicklung der Völkerrechtsnormen zur Kulturverwaltung zumeist ausgeblendet werden.

Das Narrativ der „Verrechtlichung“ zeigt an, dass die Hegemonie über und das Zugänglichmachen des kulturellen Erbes über rechtliche Legitimationstechniken funktionierte. Dabei standen Völkerrechtstheorien wie das „internationale Verwaltungsrecht“ im Fokus, welche inhärente Ausschlussmechanismen besaßen, die über „Kultur“ und „Zivilisation“ vermittelt waren. Neben der völkerrechtlichen Ideengeschichte werden hier auch die verschiedenen Praktiken des „langen“ 19. Jahrhunderts mit ihrem „universalisierenden“ Impetus diskutiert.

1. Kulturbegriffe und Kulturverständnis: Die „Sattelzeit“ der Kulturverwaltung im Völkerrecht

Die Begriffe „Kultur“ und „Zivilisation“ spielten für das Völkerrecht im 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhundert eine besondere Rolle.² Sie wurden als Kriterien für die Zugehörigkeit zur Völkerrechtsgemeinschaft benützt.³ Andererseits dienten sie zur Legitimation von Herrschaftsformen und zur Rechtfertigung des Vorenthaltes von Rechten. Die Expansion des Völkerrechts ging damit auch Hand in Hand mit der europäischen Expansion.⁴ Aber nicht nur im Völkerrecht, auch in der politisch-sozialen Le-

2 Siehe allgemein zur Bedeutung von Kultur für die Rechtswissenschaft Gephart, *Recht als Kultur* (2006).

3 Gong, *The Standard of "Civilization"* (1984).

4 Bowden, *The Empire of Civilization* (2009); Anghie, *Imperialism, Sovereignty* (2005); Fisch, *Die europäische Expansion* (1984).

benswelt wurde „Kultur“ und „Zivilisation“ ein immer wichtigerer Faktor, dem man sich auch wissenschaftlich annahm.

Welche verschiedenen Bedeutungen und Einflüsse die sich wandelnden Konzepte von „Kultur“ und „Zivilisation“ für das Völkerrecht hatten, zeigt schon ihre Begriffsgeschichte. Insbesondere der Begriff der „Kultur“ erlebte gegen Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts eine Adaption seiner Bedeutung. Von seinem Verständnis als Kriterium völkerrechtlicher Beziehungen änderte sich der Begriff im rechtlichen Kontext zu einem Verständnis von Kulturverwaltung, wie wir es heute im Rahmen der UNESCO kennen. Dieser Übergang ist verschränkt mit einer innerstaatlichen Entwicklung der Kulturverwaltung als eigenem Teil des Staatsrechts.

a. Die Verwissenschaftlichung der Kultur im 19. Jahrhundert

Die Begriffe „Kultur“ und „Zivilisation“ sowie die französischen oder englischen Entsprechungen „Culture“ und „Civilisation“ bildeten im Laufe des 19. Jahrhunderts jene Semantiken aus, die bis heute bestimmend sind.⁵ Um die Zeit von 1820 bis 1880 war der Begriff „Zivilisation“, wie die Graphik des Ngram Viewers nahelegt, ungefähr genauso oft in Gebrauch wie „Kultur“.⁶ Erst im späten 19. Jahrhundert setzte sich „Kultur“ im deutschen Sprachgebrauch durch. In völkerrechtlichen Werken jener Zeit ist der Trend aber nicht so eindeutig. In deutschsprachigen Büchern wurde vermehrt von „Kultur“, in französischen und englischen Textbüchern von „Civilisation“ geschrieben.

Im Deutschen vollzog sich früher eine inhaltliche Ausdifferenzierung der beiden Begriffe. „Kultur“ wurde vermehrt dem rein künstlerischen und wissenschaftlichen Bereich zugeordnet, womit eine Einschränkung des Kulturbegriffs einherging. Diese enge Semantik von „Kultur“ wurde zeitweise der „Zivilisation“ gegenübergestellt, sodass die Kultur als Veredelung der Zivilisation betrachtet wurde.⁷ Doch auch im Französischen, dass den Begriff „Culture“ später und weniger häufig als in Deutschland rezipierte, wurde vor allem die geistig-wissenschaftliche Bedeutung des Be-

5 Fisch, *Zivilisation, Kultur*, in: GG, Bd. 7, (1992), 679–774; Michel, *Barbarie, Civilisation, Vandalisme*, in: HPSGF, Bd. 8, (1988), 7–50.

6 Eine kritische Auseinandersetzung über den Erkenntniswert von Graphiken des Google Ngram Viewers findet sich bei Schmale, *European Solidarity: A Semantic History*, in: ERH 24 (2017), 854–873.

7 Fisch, *Zivilisation, Kultur*, in: GG, Bd. 7, (1992), 679–774 (748f).

griffs betont.⁸ Hingegen waren im Englischen „Culture“ und „Civilisation“ weitgehend synonym und in ihrer Bedeutung nicht auf den geistig künstlerischen Bereich eingeschränkt wie in Deutschland. Jedoch verwendete man häufiger „Civilisation“ zur Charakterisierung für Europa und „Culture“ für andere Gebiete.⁹

In Frankreich und Großbritannien diente „Civilisation“ als Legitimierungsnarrativ im kolonialen Diskurs, während in Deutschland die „Kultur“ als Begriff zunehmend auch zur politischen Opposition dazu stilisiert wurde.¹⁰ Im Ersten Weltkrieg wurde dieser Unterschied zwischen deutscher „Kultur“ und „Zivilisation“ auf Seiten der Alliierten so weit gesteigert, dass sie sich in dieser Inszenierung als Kampfkongzepte gegenüberstanden.

Begleitet wurde diese semantische Entwicklung im 19. Jahrhundert von der Ausbildung der Anthropologie und der Ethnologie als Wissenschaft in Frankreich, Großbritannien, Deutschland und ansatzweise auch in den Vereinigten Staaten.¹¹ Den spezifischen Betrachtungsgegenstand dieser neuen Disziplin bildete die menschliche Kultur und Zivilisation. Einige Kongzepte, die in diesen Wissenschaften entwickelt wurden, fanden auch Eingang in die juristischen Begriffe der „Kultur“ und „Zivilisation“ im Völkerrecht.

Eine frühe wirkmächtige Definition der Zivilisation legte der französische Historiker und Politiker François Guizot in seinem Werk *„Histoire Générale de la Civilisation en Europe“* von 1825 vor. Nach Guizot ist unter Zivilisation ein bürgerlicher Fortschritt und eine Entwicklung der Gesellschaft zu verstehen: „die Tatsache des Fortschritts, der Entwicklung; [...] die Verbesserung des bürgerlichen Lebens, die Entwicklung der Gesellschaft selbst, der Beziehungen der Menschen zueinander.“¹² Dabei fügte er dem Fortschrittsdenken, das zur Vervollkommnung des gesellschaftlichen Lebens wie der zwischenmenschlichen Beziehungen führen soll, noch eine individuelle Komponente hinzu. Die menschliche Fähigkeit, die Ideen und Gefühle zu entwickeln, hat eine ebenso wichtige Bedeutung für Guizot: „Eine andere Entwicklung als die des gesellschaftlichen Lebens hat

8 Ibid., 754.

9 Ibid., 756ff.

10 Gingrich, *The German-Speaking Countries*, in: Barth/Gingrich/Parkin/Silverman (Hg.), *One Discipline, Four Ways* (2005), 61–153 (64).

11 Barth/Gingrich/Parkin/Silverman (Hg.), *One Discipline, Four Ways* (2005).

12 Guizot, *Histoire Générale de la Civilisation en Europe* (1828), 15: „le fait de progrès, de développement; [...] le perfectionnement de la vie civile, le développement de la société proprement dite, des relations des hommes entre eux.“

IV. Die Verrechtlichung von Kultur bis zum Ersten Weltkrieg

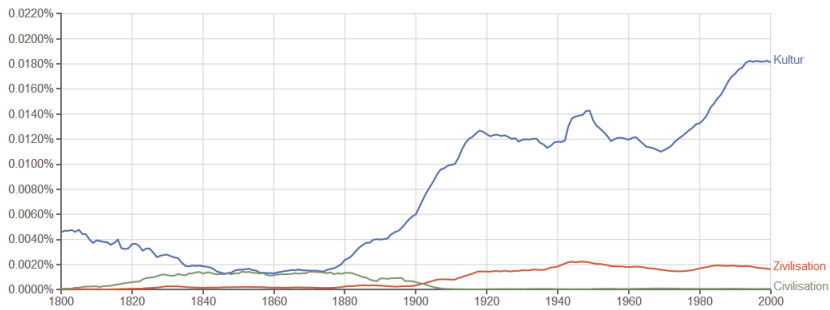


Abbildung 2: Häufigkeit der Wörter "Kultur", "Zivilisation" und "Civilisation" zwischen 1800 und 2000 in Deutsch. Quelle: Google Ngram Viewer.

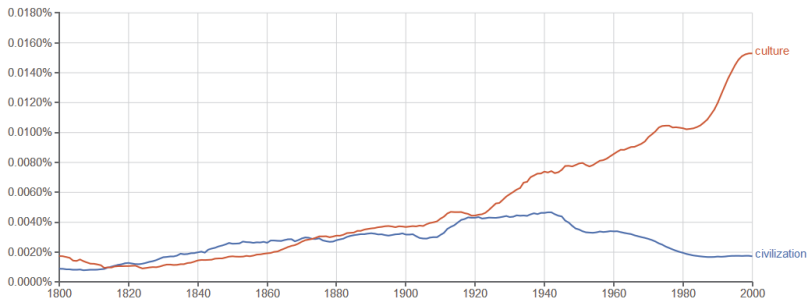


Abbildung 3: Häufigkeit der Wörter "Culture" und "Civilization" zwischen 1800 und 2000 in Englisch. Quelle: Google Ngram Viewer.

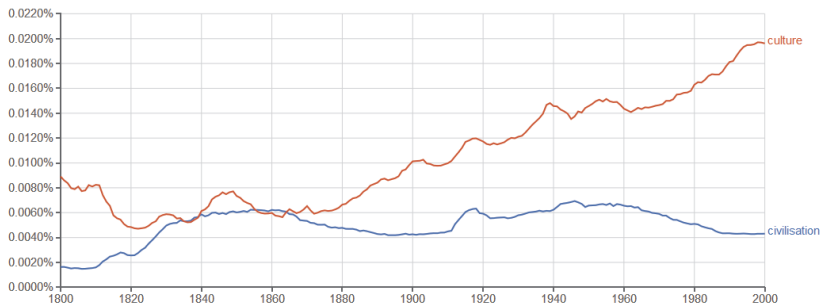


Abbildung 4: Häufigkeit der Wörter "Culture" und "Civilisation" zwischen 1800 und 2000 in Französisch. Quelle: Google Ngram Viewer.

sich glanzvoll manifestiert: die Entwicklung des individuellen Lebens, des inneren Lebens, die Entwicklung des Menschen selbst, seiner Fähigkeiten, seiner Gefühle, seiner Ideen.“¹³ Das Werk wurde weit über die Landesgrenzen Frankreichs hinaus rezipiert. So stützte sich etwa Johann Caspar Bluntschli in seinem Beitrag „Civilisation“ im Deutschen Staatswörterbuch maßgeblich auf Guizots Thesen über die Zivilisation.¹⁴

Der in Heidelberg wirkende Rechtsprofessor Bluntschli ging im Anschluss an Guizot von einem weiten Zivilisationsbegriff aus und erteilte all jenen, die „Civilisation“ allein auf die Bildung beschränken mochten, eine Absage. Stattdessen sah er in den Institutionen des europäischen Staats und dem Privatrecht die maßgeblichen Elemente für die Zivilisation. In seinem völkerrechtlichen Lehrbuch machte Bluntschli auch den Gedanken einer allgemeinen Zivilisation stark, dessen Zweck in der Ausbildung von universeller Humanität bestehen sollte. Die europäische Vorherrschaft im Völkerrecht begründet Bluntschli dabei mit eben diesem höheren Grad an Zivilisation.¹⁵ Viele Völkerrechtler schlossen an Bluntschlis Gedanken zur Zivilisation an, sodass er mit seinen Werken einen großen Einfluss auf das völkerrechtliche Konzept der Zivilisation ausübte.¹⁶

In England hatte der Anthropologe Edward Burnett Tylor 1871 in seinem maßgeblich zur Etablierung der akademischen Anthropologie beitragenden Buch „Primitive Culture“ Definitionen von „Culture“ und „Civilisation“ aufgestellt, die Orientierungs- sowie Ausgangspunkt für weitere Diskussionen waren.¹⁷ Er verstand die Begriffe synonym und identifizierte damit die Fertigkeiten in Kunst, Moral sowie Recht, die sich ein Mensch in einer Gesellschaft aneignen würde: „Culture, or civilization, taken in its wide ethnographic sense, is that complex whole which includes knowledge, belief, art, morals, law, custom, and any other capabilities and habits acquired by man as a member of society.“¹⁸ Diese sehr breite Definition von Kultur, die zugleich das Forschungsobjekt der neuen Disziplin Anthropologie abgrenzen sollte, stand jedoch im Gegensatz zu „elitären“

13 Ibid., 18: „Un autre développement que celui de la vie sociale s’y est manifesté avec éclat: le développement de la vie individuelle, de la vie intérieure, le développement de l’homme lui-même, de ses facultés, de ses sentiments, de ses idées.“

14 Bluntschli, *Civilisation*, in: Bluntschli/Brater (Hg.), *Deutsches Staats-Wörterbuch* (1857), 510–515.

15 Bluntschli, *Das moderne Völkerrecht* (1868), 55.

16 Pauka, *Kultur, Fortschritt und Reziprozität* (2012), 147ff.

17 Barth, *Britain and the Commonwealth*, in: Barth/Gingrich/Parkin/Silverman (Hg.), *One Discipline, Four Ways* (2005), 1–57 (10).

18 Tylor, *Primitive Culture* (1871), 1.

Konzepten der Kultur und Zivilisation, etwa zu jenen des Kulturkritikers und Professors für Poetologie in Oxford Matthew Arnold.¹⁹ In seinem theoretischen Hauptwerk „Culture and Anarchy“ entwickelte Arnold eine Theorie der Kultur als „a study of perfection“²⁰. Die Kultur betrachtete er als Streben nach Vollkommenheit durch Aneignung des Besten, was über uns als Menschen gesagt und gedacht wurde, um uns selbst besser zu verstehen: „a pursuit of our total perfection by means of getting to know, on all the matters which most concern us, the best which has been thought and said in the world.“²¹ Damit formulierte er einen normativen Anspruch anstelle eines deskriptiven Konzepts.

Diese unterschiedlichen Arten und Weiten der Kulturbegriffe fanden auch ihren Niederschlag im Staatsrecht des 19. und 20. Jahrhunderts.²² Betrachtet man den Gebrauch des Kulturbegriffs im Staatsrecht, so zielte hier die Verwaltung von Kultur auf jene Aufgaben ab, die nach dem engen Verständnis von Kultur maßgeblich sind. Als staatliche Kernkompetenzen wurden das geistige Leben und damit die Bildung betrachtet.²³ Teilweise wurde mit „Cultur“ auch die wichtige Rolle geschichtlicher Entwicklungsprozesse und nationaler Besonderheit für das Recht herausgestellt.²⁴ Hingegen zog der Kulturbegriff im Völkerrecht in seiner weitestmöglichen Bedeutung beinahe sämtliche Merkmale von Kultur und Zivilisation heran, um die „Kulturstufe“ eines Staats zu bewerten.²⁵ Diese Klassifikation entschied über die Aufnahme in die Völkerrechtsgemeinschaft. Die problematischen Folgen sowie Implikationen dieses Umstands zeigen sich bei einer genaueren Betrachtung.

b. „Kultur“ und „Zivilisation“ als Kriterien: Bedingungen für völkerrechtliche Beziehungen

Als „Zivilisierung durch Recht“ bezeichnet Jürgen Osterhammel das Vorgehen der europäischen Imperien in kolonialisierten Gebieten ab Mitte

19 Said, *Culture and Imperialism* (1994), XIII; Manganaro, *Culture*, 1922 (2002), 2ff.

20 Arnold, *Culture and Anarchy* (2006) [1869], 34.

21 Ibid., 5.

22 Schennach, *Recht – Kultur – Geschichte*, in: ZNR 36 (2014), 1–31; siehe auch Schwab, *Vom Naturrecht zum Kulturrecht?*, in: ZNR 36 (2014), 45–64.

23 Medicus, *Kulturpolizei*, in: Bluntschli/Brater, *Deutsches Staats-Wörterbuch*, Bd. 6, (1861), 149–162.

24 Arnold, *Cultur und Rechtsleben* (1865), V–VIII.

25 Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations* (2001), 134.

des 19. Jahrhunderts.²⁶ Das Recht stellte sich als wirkungsvoller transkultureller Mediator heraus, der es vermochte, die Welt in eine westlich organisierte hierarchische Ordnung einzuteilen. Für diesen Zweck der Ordnung stellte sich das Recht im 19. Jahrhundert auch als wirksameres Instrument heraus als zuvor die Religion. Die Redeweise von „Zivilisation“ fand auch Eingang in das Völkerrecht und wurde in Form des „Standard of Civilization“ in die gebräuchliche Rechtssprache aufgenommen.

Wie sehr dabei die theoretischen und methodischen Ansätze der damaligen Anthropologie und Ethnologie die Völkerrechtswissenschaft beeinflussten, wird am Beispiel des „Orients“ besonders deutlich. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts wurde auf Anregung des amerikanischen Juristen David Dudley Field und unter Leitung des britischen Völkerrechtlers Travers Twiss vom „Institut de Droit international“ der Versuch unternommen, mit einer empirischen Studie den Zivilisationsgrad des sogenannten „Orients“ zu bestimmen.²⁷ Das Ziel dieser Untersuchung bestand darin zu erkennen, ob diese Länder auch in die völkerrechtliche Gemeinschaft der westlichen Staaten aufgenommen werden konnten. Dieses mithilfe empirischer Methoden durchgeführte Projekt scheiterte jedoch. Die Einstellung des Vorhabens wurde mit der Verschiedenheit der Zivilisationsstufen im „Orient“ begründet, für die eine einheitliche Bewertung nicht vornehmbar wäre.²⁸

Für die jüngere Völkerrechtshistoriographie ist dies ein Beispiel dafür, dass die Rede von einem „Standard of Civilization“ bloß eine rhetorische Strategie war, um die Exklusion nicht-westlicher Länder aus der Völkerrechtsgemeinschaft zu rechtfertigen.²⁹ Mit der Sprechweise von einem „Standard“ verlieh man diesem Ausschluss den Anschein einer Objektivität und einer Gültigkeit.³⁰ Erst nach dem Zweiten Weltkrieg brach diese Rhetorik im Völkerrecht beinahe vollständig als Rechtfertigungsnarrativ ab.

Bevor es soweit war, wurde die „Zivilisation“ in der Zwischenkriegszeit jedoch im Rahmen des Mandatssystems des Völkerbunds noch einmal wirkmächtig beschworen.³¹ Dabei wurde nach Artikel 22 der Völkerbundsatzung den „fortgeschrittenen“ Nationen aufgetragen, die Nachfolgestaa-

26 Osterhammel, *Die Verwandlung der Welt* (2011), 1180ff.

27 Twiss, *Rapport*, in: *Annuaire* 5 (1882), 132–149.

28 Pauka, *Kultur, Fortschritt und Reziprozität* (2012), 149ff.

29 Obregón, *The Civilized and the Uncivilized*, in: Fassbender/Peters (Hg.), *Oxford Handbook* (2012), 917–939.

30 Koskeniemi, *The Gentle Civilizer of Nations* (2001), 134f.

31 Pedersen, *The Guardians* (2015).

ten des Osmanischen Reichs im „Nahen Osten“ sowie die ehemaligen Kolonialgebiete Deutschlands als „heilige Aufgabe der Zivilisation“ zu verwalten. Im Mandatssystem des Völkerbunds institutionalisierte sich die Idee des „Standard of Civilization“ oder der „Kulturstufen“³² und damit auch die Verwaltung von Kultur (siehe Kapitel V.3).

c. Der kleine Bereich der Kultur im Staatsrecht

Während das Völkerrecht zur Bestimmung des Zivilisationsstandards mannigfache Phänomene einbezog, war das Verständnis von Kultur im Staatsrecht und Verwaltungsrecht bloß auf einen engen Bereich beschränkt. Zugleich zeigt das Staatsrecht aber die Bedingungen auf, unter denen sich der Kulturbegriff im Völkerrecht nach dem Zweiten Weltkrieg transformieren konnte. Dieser staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Blickwinkel auf die Kulturverwaltung ist der Ausgangspunkt für das neue Verständnis von „Kultur“ auf dem Gebiet des Völkerrechts zumindest in Deutschland. Noch in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts war im Staatsrecht die Rede von Kultur oder Zivilisation aber noch kaum verbreitet. So finden sich die Begriffe „Kultur“ oder „Zivilisation“ noch nicht in eigenen Lemmata des ab 1834 erscheinenden Staats-Lexikons von Carl von Rotteck und Karl Theodor Welcker. Jedoch behandeln die Einträge zu „Barbaresken“ und „Bildung“ Fragen der „Kultur“ und „Zivilisation“ mit.³³

Um ein besseres Verständnis der Reichweite von „Kultur“ im Staatsrecht der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu erlangen, eignet sich besonders eine Lektüre des Eintrags zur „Kulturpolizei“ im Staats-Wörterbuch von Bluntschli und Brater. Der aus 1861 stammende Artikel „Kulturpolizei“ fasste diese als „die Sorge für das geistige Interesse der Staatsangehörigen oder für die Kultur“³⁴ zusammen. Der Beitrag macht klar, dass Kulturpflege in vielen Bereichen des Lebens, wie Erziehung, Ehe, Familie und Kirche, vollzogen wird. Ein Bereich, in den die Staatsautorität eingreift, ist nach Medicus jedoch lediglich die Bildung. Dabei unterscheidet der Autor zwischen Verstandesbildung, der Ausbildung der Sittlichkeit und der Aus-

32 Siehe etwa Schneider, *Das Völkerrechtliche Mandat* (1926), 34, 65.

33 Bülow, *Barbaresken*, in: Rotteck/Welcker (Hg.), *Staats-Lexikon*, Bd. 2, (1835), 199–210; Rotteck, *Bildung*, in: Rotteck/Welcker (Hg.), *Staats-Lexikon*, Bd. 2, (1835), 567–587; siehe auch den Eintrag Schulz, *Kunst*, in: Rotteck/Welcker (Hg.), *Das Staats-Lexikon*, Bd. 8, (1847), 401–439.

34 Medicus, *Kulturpolizei*, in: Bluntschli/Brater (Hg.), *Deutsches Staats-Wörterbuch*, Bd. 6, (1861), 149.

bildung des Sinnes für das Schöne.³⁵ Auch in der 1876 erschienen Neuauflage des Staatswörterbuchs in drei Bänden wurde der Artikel „Kulturpolizei“ unverändert übernommen.³⁶

In anderen Werken der Staatslehre wurde der Kultur eine ebenso zentrale Rolle zugesprochen. So spricht Hermann Bischof von der „Pfleger der Culturinteressen im christlichen Staat“³⁷ und denkt dabei an künstlerische Institutionen ebenso wie an die Wissenschaft. Heinrich Ahrens nahm „Cultur“ nicht nur in den Untertitel seines Werkes auf, sondern sprach bereits in seiner Vorrede von der „Pfleger der höheren gemeinsamen Culturinteressen“ als Weg zum wahren Wohl der Völker.³⁸ Johann Caspar Bluntschli versah das neunte Buch seines Allgemeinen Staatsrechts sogar mit der Überschrift „Von der Staatscultur“ und besprach darin kirchliche, schulische wie akademische Fragen.³⁹

Hingegen gingen die verwaltungswissenschaftlichen Lehrbücher und Werke auf den Begriff „Kultur“ weniger explizit in ihren Darstellungen ein. Der österreichische Staatswissenschaftler Lorenz von Stein sprach in seinem Handbuch zur Verwaltungslehre einerseits von „Verwaltung und das geistige Leben“, worunter er vor allem das Bildungswesen, die Sittenpolizei und die Presse verstand.⁴⁰ Auch in seinen späteren Werken fand sich diese Einteilung wieder.⁴¹ Ludwig Gumplowicz kannte ebenso keinen eigenen Terminus „Kulturverwaltung“, fasste aber unter „Cultusverwaltung“ und „Unterrichtswesen“ im Wesentlichen das Bildungswesen sowie die kirchlichen Verbindungen des Staats zusammen.⁴² Auch der Verwaltungsrechtler Hermann Roesler handelt die Themen Bildung, Wissenschaft und Kunst ab, ohne jedoch den Überbegriff „Kultur“ für diese Bereiche zu verwenden.⁴³

In all diesen staats- und verwaltungsrechtlichen Werken deutete sich damit bereits der Bereich der „Kultur“ an, wie er heute auch traditionell im Völkerrecht verstanden wird. Als Brücke der beiden Auffassungen von

35 Ibid., 152.

36 Medicus, Kulturpolizei, in: Bluntschli/Brater/Lönig (Hg.), Bluntschli's Staatswörterbuch, Bd. 2, (1876), 451–462.

37 Bischof, Allgemeine Staatslehre (1860), 68ff; zur Person Hermann Bischof, siehe Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts, Bd. 2, (1992), 429f.

38 Ahrens, Naturrecht oder Philosophie des Rechts, Bd. 1, (1870⁶), X.

39 Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht (1852), 510ff.

40 Stein, Handbuch (2010) [1870], 94.

41 Siehe etwa Stein, Die Verwaltungslehre, Bd. 5, 2. Hauptgebiet, 1. Teil (1883).

42 Gumplowicz, Verwaltungslehre (1882), 393ff.

43 Roesler, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts (1873), 65–232.

„Kultur“ im 19. Jahrhundert kann das internationale Verwaltungsrecht betrachtet werden.

2. Kultur als Gegenstand des „internationalen Verwaltungsrechts“

Das Völkerrecht wurde im 19. Jahrhundert als Regelungsinstrument des zwischenstaatlichen Verkehrs begriffen.⁴⁴ Dabei diente das Recht nicht nur zum Ausgleich der Interessen zwischen den verschiedenen staatlichen Akteuren, sondern vermittelte auch Interessen der als eigenen Entität gefassten „internationalen Gemeinschaft“. Unter internationaler Gemeinschaft wurde der Verband „zivilisierter“ Staaten verstanden, der gemeinsame Zwecke verfolgte, auf die sie ihre Mitglieder verpflichtete.⁴⁵ Die Völkerrechtslehre bereitete diese Entwicklung wissenschaftlich vor und begleitete sie.⁴⁶ Die Idee eines internationalen Verwaltungsrechts wurde maßgeblich von Lorenz von Stein angestoßen und erstmals ausformuliert. Lorenz von Stein stellte in einem Aufsatz aus dem Jahr 1882 den Aufstieg des internationalen Verwaltungsrechts fest. Nach seiner Ansicht sollte dieser neue Rechtsbereich in die völkerrechtlichen Betrachtungen der Gegenwart Einzug halten.⁴⁷

Dennoch gab es schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit der Verwaltung von „Kultur“ im Völkerrecht. Auch kulturelle Interessen zwischen den Staaten sind Teil jener Angelegenheiten, die in diesem Rahmen diskutiert wurden. Dabei fand sogar vereinzelt der aus dem innerstaatlichen Bereich stammende Begriff der „Kulturpolizei“ Eingang in das Völkerrecht. Dieser wurde etwa bereits von dem Hegelianer Johannes Fallati und später von dem baltischen Juristen August Bulmerincq gebraucht. In Bulmerincqs Darstellung des Völkerrechts verwendete er die Überschrift „Internationale Kulturpolizei“, um darunter Phänomene der gemeinsamen Verwaltung kultureller Interessen zusammenzufassen.⁴⁸ Diese unterteilte er in geistige und materi-

44 Steiger, Völkerrecht, in: GG, Bd. 7, (1992), 128ff.

45 Für die modernen Bedeutungshorizonte der „internationalen Gemeinschaft“ bzw. „international community“ im Völkerrecht siehe Paulus, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht (2001); Rao, The Concept of International Community, in: Buffard/Crawford/Pellet/Wittich (Hg.), FS Gerhard Hafner (2008), 85–106; Payandeh, Internationales Gemeinschaftsrecht (2010).

46 Vec, Recht und Normierung (2006), 48ff.

47 Stein, Einige Bemerkungen, in: JGVV 6 (1882), 395–442 (417ff).

48 Bulmerincq, Das Völkerrecht (1889²), 258ff.

elle Kultur. Als ihre Angelegenheiten betrachtete er Wissenschaft, Kunst und Religion. Fallati ging ebenso von keinem breiten Kulturbegriff aus, wenn er als ihre Aufgabe definierte: „[...] den Zugang zur Kunst, Religion und Wissenschaft, überhaupt die freie Ausbildung der ästhetischen, intellektuellen und moralischen Anlagen der Völker, denen die in diesem Gebieten sich zur Freiheit emporheben wollen, nach Kräften zu erleichtern.“⁴⁹

Während Fallati sein Konzept der „Culturpolizei“ vor dem Hintergrund einer zusammenwachsenden Völkergesellschaft formulierte und damit einzelstaatliche Souveränität damit letztendlich überwinden wollte, betonte Bulmerincq die internationale Rechtsgemeinschaft, in dessen Dienste bloß eine Einschränkung der einzelstaatlichen Souveränität erfolgen sollte. Deshalb prägte Bulmerincq dafür auch den Begriff „Konzession“. Die äußere und innere Souveränität der Staaten wird bei Bulmerincq somit an die internationale Rechtsgemeinschaft gebunden.⁵⁰

Ein anderer Völkerrechtler war es jedoch, der die Theorie des internationalen Verwaltungsrechts in der Völkerrechtswissenschaft am wirkmächtigsten vertrat. Der russisch-baltisch-deutsche Völkerrechtler Friedrich von Martens legte 1886 unter dem Titel „Völkerrecht. Das internationale Recht der civilisirten Staaten“ eines der einflussreichsten Werke des Jahrhunderts vor.⁵¹ Er nahm dabei Gedanken aus dem internationalen Verwaltungsrecht auf, wie sie etwa von den in Österreich tätigen Staatsrechtlern Lorenz von Stein oder Ludwig Gumpłowicz dargelegt wurden. Jedoch subsumierte Martens im zweiten Band seines Hauptwerks ebenso wie die beiden österreichischen Juristen diesen geistigen Bereich nicht eigens unter den Begriff der Kultur. Stattdessen verwendete er die Wendung „Die internationalen Beziehungen im Bereich der Künste und Wissenschaften“.

Martens begann seine theoretischen Ausführungen zu diesem Kapitel damit, dass Bildung und Wissenschaft zwar keine Nationalität hätten und Bildung nur in einer Gemeinschaft möglich sei, aber ihre Träger dennoch Staaten seien.⁵² Die Bildung, die auf eine Entwicklung möglichst aller Seiten der menschlichen Persönlichkeit gerichtet sei, nannte Martens „Civilisation“.

49 Fallati, Die Genesis der Völkergesellschaft, in: ZgS 1 (1844), 160–189, 260–328, 538–608 (315).

50 Bulmerincq, Das Völkerrecht (1889²), 207ff.

51 Mälksoo, F. F. Martens, in: EJIL 25, Nr. 3 (2014), 811–829.

52 F. F. Martens, Völkerrecht, Bd. 2, (1886), 136.

Das Wort „Civilisation“ umfasste nach Martens eine subjektive und eine objektive Bedeutung. Als objektive Bedeutung definierte Martens die erworbenen Kulturmittel und Kenntnisse, während die subjektive Bedeutung sich im Geist der Gesellschaft äußerte. Damit wurde die Entfaltung der Kulturkräfte auch zum Zweck und Gegenstand der Regierungstätigkeit „zivilisierter“ Staaten. Da Martens für die Wissenschaft aber keine nationalen Grenzen kannte, obliegt den Staaten die Aufgabe der Zivilisierung nicht nur innerhalb des eigenen Staatsgebiets, sondern auch auf internationaler Ebene. Martens stellte sich dies als eine Form der internationalen Arbeitsteilung vor, wobei je zivilisierter ein Volk sei, umso aktiver habe es sich an der allgemeinen Kulturarbeit der internationalen Gemeinschaft zu beteiligen.

Aus Martens Ausführungen lässt sich gut die Dialektik zwischen dem „zivilisierten“ Staat und der als universal gedachten Bildung erkennen. Die Kulturideale lassen sich nach diesen Ausführungen vor allem als expansionistisches Projekt erfüllen, da sie ein Zeichen für einen möglichst hohen Grad an „Zivilisiertheit“ darstellen. Eine Begründung für diese Betonung der Zivilisation lieferte jüngst Arnulf Becker Lorca. Er kontextualisiert diesen Diskurs der Zivilisation innerhalb der russischen Bemühungen, neuerlichen Einlass in die Gemeinschaft der zivilisierten Staaten zu erlangen. Deshalb charakterisierte Becker Lorca das Werk von russischen Völkerrechtlern wie Friedrich von Martens auch als das von (semi)peripheren Autoren.⁵³

Aber nicht allein Friedrich von Martens schrieb über das internationale Verwaltungsrecht in diesem Sinne. Sein russischer Kollege und Professor in Odessa Pierre Kazansky legte 1897 und 1902 in zwei Aufsätzen seine Theorie der internationalen Verwaltung vor. Die Kultur bildete für ihn einen wichtigen Faktor der internationalen Interessen.⁵⁴ In seiner Einteilung der internationalen Interessen fasste er die Kunst und Wissenschaft unter einem Punkt der „intérêts sociaux“ zusammen.⁵⁵

53 Becker Lorca, *Mestizo International Law* (2014), 118ff.

54 Kazansky, *Les premiers éléments de l'organisation universelle*, in: *RDILC* 29 (1897), 238–247 (240).

55 Kazansky, *Théorie de l'administration internationale*, in: *RGDIP* 9 (1902), 353–367 (354).

3. *Kulturinteressen im internationalen Verwaltungsrecht: Vergleichende Perspektiven*

Der Begriff „internationales Verwaltungsrecht“ als Konzept und deutsches Wort hat Gegenstücke in verschiedenen Sprachen. Sowohl im Englischen, Französischen, Italienischen und Spanischen lassen sich Entsprechungen finden. Die Idee vom internationalen Verwaltungsrecht wurde jedoch in diesen Sprachen auf verschiedene Weise und in unterschiedlicher Akzentuierung rezipiert.

Ein Blick in die 2005 herausgegebene Bibliographie zum „Global Administrative Law“ zeigt unter den historischen Werken zu diesem Themenbereich ausschließlich spanische und italienische Titel.⁵⁶ Hingegen wird die deutsche, französische und englischsprachige Literatur, die um die Jahrhundertwende entstanden ist, zu den allgemeinen Werken des Felds gezählt. Ein Umstand, der den Beitrag der italienischen und spanischen sowie lateinamerikanischen Völkerrechtswissenschaft nicht angemessen würdigt, zumal der Diskurs um das internationale Verwaltungsrecht besonders stark in Italien aufgenommen wurde. Eindrucksvoller Beleg dafür ist, dass knapp die Hälfte der Angaben zur weiterführenden Literatur im Eintrag zum „internationalen Verwaltungsrecht“ des deutschen Wörterbuchs des Völkerrechts aus der Zwischenkriegszeit auf Werke von italienischen Autoren verweist.⁵⁷ Diese Aufmerksamkeit, die von den deutschen Autoren damals den italienischen Kollegen geschenkt wurde, basierte auf Gegenseitigkeit.

Anders als in der deutschsprachigen Literatur, war innerhalb des internationalen Verwaltungsrechts die Verwaltung von Kultur im engeren Sinne in den Debatten anderer Länder kaum ein Thema. Im Fokus stand vielmehr die generelle Frage, wie man das Völkerrecht als Mittel zur Ordnung von zwischenstaatlichen Verhältnissen einsetzen könnte. Das Credo lautete, dass das Konzept der Souveränität uminterpretiert werden müsse, um die Zusammenarbeit unter den Staaten zu stärken.⁵⁸ Zugleich wurde damit die „zivilisatorische“ Hierarchie festgeschrieben, da nur jene Staaten

56 Gunton/Livermore/Tzanakopoulos, A Global Administrative Law Bibliography, in: Kingsbury/Krisch/Stewart/Wiener (Hg.), *The Emergence of Global Administrative Law* (2005), 357–377.

57 Neumeyer, *Internationales Verwaltungsrecht*, in: Strupp (Hg.), *Wörterbuch des Völkerrechts*, Bd. 1, (1924), 577–581.

58 Reinsch, *International Administrative Law*, in: *AJIL* 3, Nr. 1 (1909), 1–45 (10ff).

Subjekte des internationalen Verwaltungsrechts waren, die als „zivilisiert“ galten.⁵⁹

Für den deutschen Sprachraum hat Miloš Vec gezeigt, dass die historische Semantik des Begriffs des internationalen Verwaltungsrechts einen Wandel im frühen 20. Jahrhundert durchlief.⁶⁰ Die Verschiebung in der Bedeutung wurde maßgeblich von dem Münchner Professor für internationales Privatrecht, Karl Neumeyer, angestoßen. Dieser vertrat in seiner mehrbändigen Monographie zum internationalen Verwaltungsrecht die Ansicht, dass es sich bei dem internationalen Verwaltungsrecht um innerstaatliches Recht handelte, ebenso wie es auch beim internationalen Privatrecht der Fall war.⁶¹ Neumeyers Meinung setzte sich bald durch, womit das internationale Verwaltungsrecht als innerstaatliches Recht verstanden wurde und nicht mehr als zum Völkerrecht gehörig.⁶² Eine Entwicklung, die auch international rezipiert wurde und gegenläufig zu der Theorie Lorenz von Steins verlief, der das internationale Verwaltungsrecht dem Völkerrecht zuordnete.⁶³

Die Überlegungen zum Verkehr der Staaten auf kultureller und geistiger Ebene fanden in den völkerrechtlichen Abhandlungen daraufhin ein neues Banner: Die „gemeinsamen Interessen“ der Staaten oder die „Interessengemeinschaft“. Mit dem gemeinsamen Interesse war ein Konzept geschaffen, das es vermochte, die einzelstaatliche Souveränität im Dienste eines gemeinsamen Interesses zu durchdringen. So ging etwa der Schweizer Völkerrechtler Otfried Nippold davon aus, dass die gemeinsamen Interessen das Prinzip des Völkerrechts bildeten und als dessen Ausgangspunkt ein Weltverkehrsrecht erzeugen würden.⁶⁴ Einer der ersten, der die Thematik theoretisch durchdrungen hat, war Robert von Mohl in seiner „Lehre von der internationalen Gemeinschaft“.⁶⁵ Sogar der oft als „Leugner des

59 Kingsbury/Donaldson, *Global Administrative Law*, in: MPEPIL (2011), URL: <http://opil.ouplaw.com> [31.07.2020].

60 Vec, *Recht und Normierung* (2006), 147ff.

61 Neumeyer, *Internationales Verwaltungsrecht*, 4 Bände, (1910–1936).

62 Kingsbury/Krisch/Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*, in: Kingsbury/Krisch/Stewart/Wiener (Hg.), *The Emergence of Global Administrative Law* (2005), 27ff.

63 Stein, *Einige Bemerkungen*, in: JGVV 6 (1882), 395–442 (437).

64 Nippold, *Die Fortbildung des Verfahrens* (1907), 59.

65 Koskeniemi, *The Gentle Civilizer of Nations* (2001), 32; bereits Autoren des frühen 20. Jahrhunderts haben auf ihn als Ausgangspunkt verwiesen, siehe Nippold, *Die Fortbildung des Verfahrens* (1907), 53. Anderer Ansicht jedoch Hunter, *About the Dialectical Historiography*, in: GIH (2016), 1–32.

Völkerrechts“⁶⁶ bezeichnete Adolf Lasson nahm an, dass „auf Grund der Gemeinsamkeit der Interessen ein Zustand her[gestellt wird], der mit einem Rechtszustande eine gewisse Aehnlichkeit besitzt.“⁶⁷

Auf dieser Grundlage trat die Theorie der Interessengemeinschaft bei zwei der wichtigsten Völkerrechtsautoren des deutschen Sprachraums im beginnenden 20. Jahrhundert in Erscheinung, Emanuel Ullmann und Franz von Liszt: Beide sprachen explizit die gemeinsamen Interessen auf dem Gebiet der Kultur an.⁶⁸

Der deutsch-österreichische Jurist Emanuel Ullmann betonte unter der Überschrift „Gemeinsame Wirksamkeit der Staaten im Bereich der Rechts- und Kulturinteressen“, dass das Gemeinwohl im modernen Völkerrecht auf zwei Arten gefördert werden kann: durch Interessenschutz und positive Pflege.⁶⁹ Dabei zeigte sich für Ullmann an der zunehmenden Verflechtung der Welt, dass Individuen alleine oft nicht mehr ihre legitimen Interessen erfüllen könnten. Damit würde der Eingriff durch Kollektivmittel des Staats gerechtfertigt, wenn der Staat erkannt hätte, dass die Pflege dieser besonderen Interessen im Allgemeinwohl liegen würde. Nach Ullmann lassen sich damit legitime und wichtige Interessen zu Gemeininteressen umdeuten, die vom Staat wahrgenommen werden sollen.

Jedoch war für Ullmann der einzelne Staat oft auf die internationale Gemeinschaft angewiesen. Daher argumentiert er, dass sich die meisten Interessen, die den Gegenstand staatlicher Verwaltung bilden, sich zu internationalen und solidarischen Interessen entwickelt hätten. Die internationale Gemeinschaft würde in Form von Einzelverträgen oder universellen Abkommen dafür sorgen, dass die notwendigen Instrumente zur Wahrung dieser Interessen bereitgestellt sind. Daraus resultierte, wie Ullmann feststellte, eine Vermehrung der internationalen Pflichten der „Kulturstaa-ten“:

So hat sich in unserem Zeitalter auf vielen Gebieten der staatlichen Tätigkeit ein ziemlich entwickeltes internationales Verwaltungsrecht ausgebildet, das im Hinblick auf die Natur vieler staatlichen Aufgaben und die stetige Zunahme des Verkehrs und der engeren Verknüpfung

66 Walz, *Wesen des Völkerrechts*, in: Stier-Somlo/Walz (Hg.), *Handbuch des Völkerrechts*, Bd. 1, 1. Abt. A, (1930), 32ff.

67 Lasson, *System der Rechtsphilosophie* (1882), 394ff.

68 Dieses Argument wurde bereits skizziert in Spitra, *Civilisation, Protection, Restitution*, in: JHIL 22, Nr. 2/3 (2020), 329–354.

69 Ullmann, *Völkerrecht* (1908), 370ff.

der Interessen der zivilisierten Staaten zweifellos einer intensiveren weiteren Ausbildung entgegengeht.⁷⁰

In diesem Zusammenhang nannte Ullmann die Wohlfahrtspflege als jenen Bereich, in dem kulturelle Interessen vor allem in Form des Bildungswesens eine zentrale Rolle spielten.

Ein zweiter deutsch-österreichischer Rechtsgelehrter, Franz von Liszt, beschrieb die Staatengemeinschaft als eine Interessengemeinschaft. Dabei betonte er zugleich, dass es bestimmte Güter der Menschen gibt, deren Träger nicht allein ein einzelner Staat wäre, sondern die Staaten in ihrer Gesamtheit.⁷¹ Liszt verstand unter dieser Gesamtheit aber lediglich die „zivilisierten“ Staaten, da ihm zufolge der Völkerrechtsgemeinschaft „halbzivilisierte“ Staaten nur insofern angehörten, als ihre Beziehungen zu den „Kulturstaaten“ in Verträgen geregelt wären:

Völkerrecht [...] ist der Inbegriff der Rechtsregeln, durch welche Rechte und Pflichten der zur Gemeinschaft der Kulturstaaten gehörenden Staaten untereinander bestimmt werden. [...] Die Rechtsgemeinschaft der Kulturstaaten [...] wird umgrenzt durch die gemeinsame Rechtsüberzeugung, die auf der Gemeinsamkeit der Kultur und der Interessen beruht.⁷²

Mit dieser Definition grenzte Liszt die Völkerrechtsgemeinschaft nach außen hin ab. Die konkreten Auswirkungen dieser Abgrenzungen zeigten sich unter anderem am sogenannten Olympia-Vertrag aus 1874, der in der Folge besprochen wird (siehe Kapitel IV.3.d).

a. „International Administrative Law“: Ein „sanftes“ Herrschaftsinstrument

In den Vereinigten Staaten und Großbritannien gab es im 19. Jahrhundert keine direkte Rezeption des „internationalen Verwaltungsrechts“ unter dem Begriff des „international administrative law“ in den völkerrechtlichen Textbüchern. Lediglich bei dem sich stark für Kodifikationen engagierenden amerikanischen Juristen David Dudley Field wurden „Uniform Regulations for Mutual Conveniences“ erwähnt, worunter er etwa die Fra-

70 Ibid., 371f.

71 Liszt, Das Völkerrecht systematisch dargestellt (1898), 2f.

72 Ibid., 1.

ge des grenzüberschreitenden Urheberrechts behandelte.⁷³ Edward M. Gallaudet widmete sich unter dem Titel „International Regulations Concerning Social and Economic Interests“ Fragen des Urheberrechts.⁷⁴ Ähnliches lässt sich auch beim aus Italien stammenden englischen Rechtswissenschaftler Leone Levi finden.⁷⁵

Lassa Oppenheim stellte bei seiner Besprechung der internationalen Konferenzen und Unionen die gemeinsamen Interessen als Grundlage für diese Institutionen in den Fokus.⁷⁶ Den Begriff „international administrative law“ eignete er sich jedoch nicht an. Andere britische Völkerrechtsautoren wie John Westlake oder Henry Sumner Maine nahmen sich dem Thema in ihren Monographien überhaupt nicht an. James Lorimer beschäftigte sich jedoch zumindest am Ende seines ersten Bands mit „Relations of Mutual Aid“ und „Pacific Co-operation“.⁷⁷

Amerikanische Autoren wie Halleck, Wheaton, Wharton, Moore, Stockton, Wilson, Davis, Lawrence, Glenn oder Birkenhead erwähnten hingegen das internationale Verwaltungsrecht weder der Sache, noch dem Begriffe nach. Für sie lief der zwischenstaatliche Verkehr vornehmlich über Diplomaten ab, Konferenzen und Kongresse wurden vorwiegend mit Friedensverhandlungen in Verbindung gebracht.

Obwohl die Bezeichnung „international administrative law“ kaum Eingang in die völkerrechtlichen Textbücher fand, kann daraus nicht geschlossen werden, dass sie unbekannt war. Der Begriff wurde etwa vom britischen Juristen Thomas Erskine Holland mit Verweis auf Lorenz von Stein in der Rezension von Moyniers „Les bureaux internationaux des unions universelles“ im *The Law Quarterly Review* von 1895 verwendet.⁷⁸ Das erste völkerrechtliche Lehrbuch, das „international administrative law“ als Wort und als Konzept aufnahm, war von Amos Hershey, einem Professor für Politikwissenschaft in Indiana. Hershey bezog sich dabei auf Lorenz von Stein und seine Bemerkung über das internationale Verwaltungsrecht aus 1882, eine Schrift, die er möglicherweise bei seinem Studienaufenthalt an der Universität Heidelberg kennengelernt hatte. Allerdings erwähnte er lediglich, dass dieses Rechtsgebiet noch in den Kinderschuhen stecke, und führte einige Völkerrechtler an, die sich dem Themengebiet bereits gewid-

73 Field, *Outlines of an International Code* (1872).

74 Gallaudet, *A Manual of International Law* (1879), 186.

75 Levi, *International Law* (1888).

76 L. F. L. Oppenheim, *International Law*, Bd. 1, (1905), 493–501.

77 Lorimer, *The Institutes of the Law of Nations*, Bd. 1, (1883), 445–449.

78 Holland, *Reviews and Notices*, in: *The Law Quarterly Review* 8 (1895), 169f.

met hatten. Für Hershey bezeichnete „international administrative law“ jene Regeln, die auf Konferenzen und Kongressen festgesetzt wurden, um sowohl kulturelle wie ökonomische Interessen der Staaten zu befördern.⁷⁹ Der Vollzug dieser Regeln konnte aber auch innerstaatlichen Behörden obliegen.

Systematisch eingeführt wurde das Konzept des „international administrative law“ in den USA von dem Diplomaten Paul S. Reinsch in zwei Artikeln im „American Journal of International Law“ aus 1906 und 1909 sowie in einer Monographie von 1911.⁸⁰ Reinsch betont darin, dass in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit ein Internationalismus zum Ausdruck käme, welcher die Zentrifugalkräfte des Nationalismus bremse.⁸¹ Dabei umfasste der Internationalismus nach Reinschs Verständnis sowohl die gemeinsamen kulturellen wie ökonomischen Interessen der zivilisierten Menschheit. Den Zweck eines „international administrative law“ sah er in gegenseitigen Vorteilen für die Bürger der zivilisierten Staaten, der Möglichkeit, Angelegenheiten von weltweitem Interesse adäquat zu regeln und zur Universalisierung des Rechts beizutragen.⁸²

Die Wichtigkeit dieser Ausführungen von Paul S. Reinsch für die weitere Ausbildung und Theoretisierung des internationalen Verwaltungsrechts wurde kürzlich von Jan Klabbers hervorgehoben. Klabbers weist darauf hin, dass Reinsch in seiner Theorie nicht bloß internationale Organisationen und den internationalen Handel im Blick hatte, sondern ebenso den Kolonialismus, der in eine gegenseitig vorteilhafte internationale Kooperation eingebunden werden müsse.⁸³ Problematisch sieht Klabbers bei Reinsch vor allem den Funktionalismus, der dessen System innewohnt. Denn Reinsch brachte Kolonialverwaltung und internationale Kooperation mit dem Ziel des Weltfriedens in Verbindung.⁸⁴ Das internationale Verwaltungsrecht war für Reinsch damit nicht frei von Selbstzwecken, sondern ein Instrument der „zivilisierten“ Staaten zur Verfolgung und Legitimierung ihrer Interessen. Als höheres Ziel verfolgte Reinsch damit die Verhinderung von Kriegen. Als Bedingungen, die dafür vorliegen müssen, führte er an:

79 Hershey, *The Essentials of International Public Law* (1914), 5.

80 Reinsch, *Public International Unions* (1911).

81 Reinsch, *International Unions*, in: *AJIL* 1, Nr. 3 (1907), 579–623.

82 Reinsch, *International Administrative Law*, in: *AJIL* 3, Nr. 1 (1909), 1–45 (5f).

83 Klabbers, *An Introduction to International Organizations Law* (2015³), 32f.

84 Klabbers, *The Emergence of Functionalism*, in: *EJIL* 25, Nr. 3 (2014), 645–675 (671).

It is evident that the only effective manner to remove the conditions to which the occurrence of war is due, lies in the building up of an international consciousness; but such a consciousness cannot arise out of nothing – there must be back of it a development of actual unity in interest and feeling. We must realize our interdependence in practical affairs. It is through the creation of international organizations for all the interests of human life that a positive content of the feeling of a common humanity is being provided.⁸⁵

Das Ziel einer „common humanity“, das Reinsch hier formulierte, war jedoch in eine asymmetrische Weltordnung eingebettet, die den Kolonialismus als Tatsache anerkannte. Zur Beschreibung der neuen internationalen Verhältnisse wurde später auch der Begriff des „world law“ erprobt, der im Englischen aber keine nennenswerte Rezeption gefunden hat.⁸⁶ Erst knapp hundert Jahre später kann sich „global administrative law“ in der Wissenschaft als Fachterminus durchsetzen.⁸⁷

b. Italienische und spanische Diskurse zum internationalen Verwaltungsrecht

Unter den Begriffen „Diritto amministrativo internazionale“ und „derecho administrativo internacional“ wurden in Italien sowie in Spanien und Lateinamerika Fragen der internationalen Verwaltung diskutiert. Besonders die italienischen Autoren legten offen, dass ihre eigene Beschäftigung mit dem internationalen Verwaltungsrecht vor allem von der „dottrina tedesca“ (deutschen Lehre) angestoßen wurde. Die maßgeblichen Positionen von Lorenz von Stein und Karl Neumeyer waren bekannt und wurden rezipiert.⁸⁸

Ausgangspunkt der italienischen Juristen war ebenso die internationale Gemeinschaft sowie das „diritto della comunità giuridica internazionale“, als dessen Grundlage das internationale Verwaltungsrecht konstruiert wurde. Dieses wurde mit der Sicherung allgemeiner Interessen der internatio-

85 Reinsch, *Public International Unions* (1911), 7.

86 Bridgman, *The First Book of World Law* (1911).

87 Cassese, Introduction, in: Cassese (Hg.), *Research Handbook* (2016), 1–21; Kingsbury/Krisch/Stewart/Wiener (Hg.), *The Emergence of Global Administrative Law* (2005).

88 Borsi, Carattere ed oggetto, in: *RivDI* 6 (1912), 368–397.

nenalen Gemeinschaft begründet.⁸⁹ Die Verwaltung von kulturellen Angelegenheiten behandelte man jedoch nicht unter dem internationalen Verwaltungsrecht.

Eine starke Rezeption des internationalen Verwaltungsrechts gab es auch in der spanischsprachigen Völkerrechtswissenschaft. Im spanischen Völkerrechtstextbuch von Manuel Torres Campos ist die Bezeichnung „derecho administrativo internacional“ zu finden und er sprach auch von „servicios internacionales“.⁹⁰ Ebenso griff de Olivart in seinem vierbändigen Werk die Thematik auf. Als „intereses políticos“, „intereses humanos“ und „intereses economicos“ besprach er von religiösen bis kolonialen Themen eine Vielzahl von Angelegenheiten des internationalen Rechtslebens.⁹¹ Die „sociedad internacional“ ist dabei der wichtigste Bezugspunkt seiner Ausführungen, ihre Interessen seien stets zu wahren. Auch im Verwaltungsrecht gab es Publikationen, welche die internationale Komponente aufgenommen haben. Adolfo Posada widmete in seinem „Tratado de derecho administrativo“ über fünfzig Seiten dem internationalen Verwaltungsrecht, wobei er sich vor allem an Friedrich von Martens orientierte.⁹²

Dies zeigt, dass die Idee der internationalen Gemeinschaft und ihrer Interessen auch in den Doktrinen anderer Länder und in anderen Sprachen präsent war. In der italienischen wie spanischen und lateinamerikanischen Völkerrechtswissenschaft wurde die Lehre von den gemeinsamen Interessen rezipiert. Ihre systematische Ausblendung heute wird aber ihrer historischen Bedeutung nicht gerecht. So war es etwa der spanische Völkerrechtler José Gascon y Marin, der in der Zwischenkriegszeit den ersten Kurs an der Haager Akademie über das internationale Verwaltungsrecht abhielt.⁹³

c. Blind für Kultur: Die Theorie der „Traités spéciaux“ in Frankreich

Die französische Völkerrechtswissenschaft rezipierte in ihren völkerrechtlichen Abhandlungen das Konzept des internationalen Verwaltungsrechts vor dem Ersten Weltkrieg kaum – Fragen der „Kultur“ und „Zivilisation“

89 Ibid., 372.

90 Torres Campos, *Elementos de derecho internacional público* (1890), 157ff.

91 De Olivart, *Tratado de Derecho Internacional Público*, Bd. 2, (1903), 99ff.

92 Posada, *Tratado de Derecho Administrativo* (1898), 459ff.

93 Gascon y Marin, *Les Transformations du Droit Administratif International* (1930).

kamen in diesem Zusammenhang genausowenig vor. Auch der Begriff des „droit international administrative“ hielt erst spät Einzug in den völkerrechtlichen Sprachgebrauch, obwohl sich einige französischsprachige Autoren der Sache nach mit dem internationalen Verwaltungsrecht schon im 19. Jahrhundert beschäftigten. Bereits 1877 thematisierten Théophile Funck-Brentano und Albert Sorel die Tätigkeit der neuen Verwaltungsunionen in ihrer völkerrechtlichen Abhandlung. Sie fassten unter „traités speciaux“ zusammen, wozu sie etwa Regelungen des Postwesens, Eisenbahnwesens, aber auch des Urheberrechts zählten.⁹⁴ Die Einordnung dieser Verträge als Sonderfall völkerrechtlicher Abkommen wurde von Georges Bry übernommen, der jene Kontrakte noch in ökonomische und politische unterteilte.⁹⁵

Der auf französisch publizierende argentinische Diplomat Carlos Calvo, ebenso ein Mitglied des Institut de France, akzentuierte anders als der zeitweise in Lima tätige Franzose Pradier-Fodéré den Schwerpunkt seiner Betrachtung auf die internationale Regelung von Interessen.⁹⁶ So wählte Calvo als Titel für die Ausführungen auch „réglements internationaux concernant les intérêts sociaux et économiques des peuples“.⁹⁷

Das Standardwerk von Henry Bonfils hingegen ordnete das internationale Verwaltungsrecht nicht dem geltenden Völkerrecht zu, sondern besprach es erst in seinem Abschlusskapitel zur Zukunft des Völkerrechts.⁹⁸ Bonfils sah die gegenwärtige Verflechtung am Gebiet des internationalen Verwaltungsrechts erst als eine Vorstufe und projizierte die eigentliche Ausbildung dieses Rechtsbereichs in die Zukunft.

Der Schwerpunkt in der Gestaltung zwischenstaatlicher Beziehungen wurde vor allem in der vertraglichen Regelung gesehen, wie sie schon die „traités speciaux“ bezeichneten. So wurde auch der Terminus „droit international conventionnel“ von Léon Poincard geprägt, um diese Beziehungen zu fassen.⁹⁹ Eine Untergliederung der vertraglichen Typen nach ihrem Regelungsgegenstand erfolgte meist nur sehr kursorisch, was aus dem Traktat von Alexandre Merignhac besonders anschaulich hervorgeht. Er unterschied politische wie ökonomische Verträge, Friedensverträge, Abkommen des internationalen Privatrechts sowie Konventionen, welche die interna-

94 Funck-Brentano/Sorel, *Précis du Droit des Gens* (1877), 177ff.

95 Bry, *Précis élémentaire de droit international public* (1896³), 317ff.

96 Pradier-Fodéré, *Traité de Droit International*, Bd. 4, (1888), 1: „Relations des Etats entre eux en Temps de Paix.“

97 Calvo, *Droit international*, Bd. 1, (1870²), 737.

98 Bonfils, *Manuel de Droit International Public* (1894), 897.

99 Poincard, *Études de Droit International Conventionnel* (1894).

tionale Ordnung als Ganze betreffen.¹⁰⁰ Kulturinteressen kamen nicht eigens vor oder wurden gar theoretisch diskutiert. Ebenso nicht in einem späteren Werk von Léon Poincard.¹⁰¹

Der Jurist André Guillos begründete in seinem über 100 Seiten langen Artikel „Les Associations Internationales“ im „Revue général de droit international public“ das Bestehen von internationalen Vereinen mit der Verwaltung gemeinsamer Interessen. Diese gemeinsamen Interessen stellte Guillos als Grundlage für das Völkerrecht heraus.¹⁰² Die zentralisierte Verfolgung solcher Interessen durch Vereine brachte nach Guillos eine ungleich höhere Effizienz in der Verwaltung. Guillos grenzte diese aber explizit von den „traités spéciaux“ und der „services publics internationaux organisés par traités entre États“ ab.¹⁰³ Die Teilnahme in solchen Assoziationen stand, wie der aus der französischen Schweiz stammende Gustave Moynier ausführte, jedoch nur all jenen frei, die einen gewissen Grad an „Zivilisation“ erreicht hatten.¹⁰⁴

Dennoch wurden vertragliche Regelungen auf kulturellem Gebiet in zwischenstaatlichen Angelegenheiten vor allem für die Archäologie getroffen, wie die Beispiele des Delphi Vertrags, des Abkommens mit Persien und in der Zwischenkriegszeit die Konvention mit Afghanistan zeigen (siehe Kapitel IV.3.d). Verträge dienten als wichtiges Instrument dazu, um kulturelle Interessen zu verrechtlichen und Einflussphären zu normieren. In diesen Normierungen drückten sich auch Machtverhältnisse aus, die vor allem im Umgang mit „halbzivilisierten Staaten“ nachvollzogen werden können. Die rechtliche Ordnung von kulturellen Interessen, wie sie in diesen Verträgen zum Ausdruck kam, bildete vor allem auch politische Machtansprüche ab, wie es die kritische Wissenschaftsgeschichte der Archäologie betont.¹⁰⁵ Dabei wirkte das Recht aber zugleich auf das Verständnis von Kulturgütern und den Umgang mit ihnen zurück. Die französische Völkerrechtswissenschaft war jedoch blind für die Rolle, die das Recht in zwischenstaatlichen kulturellen Beziehungen gespielt hatte. Über die Gründe dafür kann nur spekuliert werden, die lange andauernde naturrechtliche Tradition wäre aber ein möglicher Erklärungsversuch.

100 Merignhac, *Traité de Droit Public International*, Bd. 2, (1907), 680ff.

101 Poincard, *Comment se prépare l'unité du monde* (1907).

102 Guillos, *Les Associations Internationales*, in: *RGDIP* 22 (1915), 5–127.

103 *Ibid.*, 8.

104 Moynier, *Les bureaux internationaux des unions universelles* (1892), 7.

105 Trümpler, *Das große Spiel* (2008), 15ff.

d. „Imperium contrahens“: Vertragliche Ausgestaltung kultureller Verwaltung

Dass Verträge als ein wichtiges Regelungsinstrument auch auf kultureller Ebene dienen, verdeutlicht mehr noch als die völkerrechtliche Doktrin jener Zeit, die vertragliche Praxis. Dieses Kapitel argumentiert anhand vertraglicher Regelungen kultureller Interessen, dass der Zivilisationsstandard in der Gestaltung dieser Beziehungen eine wichtige Rolle gespielt hat.¹⁰⁶ Die unterschiedliche Behandlung von „zivilisierten Staaten“ und „halbzivilisierten Staaten“ soll die maßgebliche Funktion des „Standard of Civilization“ verdeutlichen. Dabei wird nicht bestritten, dass es darüber hinaus noch viele andere Einflussfaktoren gab, welche die Ausgestaltung dieser Kontrakte prägten. Jedoch spiegeln sich in den verschiedenen vertraglichen Regelungen insbesondere die zivilisatorischen Interessen wider.

Der Olympia-Vertrag aus 1874 ist eine Rechtsquelle zur Regelung kultureller Interessen zwischen dem Deutschen Reich und Griechenland. Der Jurist Emanuel Ullmann ordnete den Vertrag über die Durchführung von Ausgrabungen in Olympia zwischen Griechenland und dem Deutschen Reich als wichtiges Beispiel für die Wahrnehmung kultureller Interessen als Aufgabe der Kulturstaaten ein.¹⁰⁷ Damit gab er als Interessen hinter den Ausgrabungen ganz eindeutig die Wissenschaft und Bildung an. Wie Emanuel Ullmann zählte auch Franz von Liszt den Olympia-Vertrag zu den gemeinsamen wissenschaftlichen Interessen der internationalen Gemeinschaft. Er fasste den Schutz religiöser, sittlicher, humanitärer und wissenschaftlicher Interessen unter der Überschrift „ideelle Interessen“ zusammen, die Bestandteil seines Kapitels über „die friedliche Regelung und Verwaltung gemeinsamer Interessen“ war.¹⁰⁸ Den Olympia-Vertrag nannte Liszt gleich zu Beginn einer Aufzählung der unterschiedlichen wissenschaftlichen Interessen und setzte ihm folgend gleich ein Beispiel eines Vertrags mit dem ausdrücklich als „halbzivilisiert“ hervorgehobenen China entgegen.¹⁰⁹

Das antike Erbe spielte für die griechische Nationsbildung im 19. Jahrhundert eine herausragende Rolle.¹¹⁰ Kurz nach der Anerkennung der

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

107 Ullmann, *Völkerrecht* (1908), 412.

108 Liszt, *Das Völkerrecht systematisch dargestellt* (1898), 131ff.

109 *Ibid.*, 189f.

110 Hamilakis, *The Nation and Its Ruins* (2007), 17ff.

griechischen Unabhängigkeit vom Osmanischen Reich im Jahr 1832 wurde das erste griechische Denkmalschutzgesetz erlassen.¹¹¹ Eine Öffnung des Landes für ausländische archäologische Expeditionen brachte im größeren Ausmaß aber erst der sogenannte Olympia-Vertrag zwischen Griechenland und dem Deutschen Reich.¹¹² Der Vertrag zwischen diesen europäischen und „zivilisierten“ Staaten berücksichtigte weitgehend die Interesse beider Staaten, sowie der internationalen Gemeinschaft. Dies wird besonders im Vergleich zum später besprochenen Vertrag Frankreichs mit dem damals lediglich als „halbzivilisiert“ geltenden Persien deutlich. Die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Ausgrabungen wurden jeweils in den Verträgen geregelt.

Die griechische und deutsche Regierung ernannten jeweils einen Kommissar, der die rechtskonforme Ausführung der Ausgrabungen an der Stelle des alten Olympias überwachen sollte. In Artikel 3 bestätigte Griechenland die Unterstützung bei der Beschaffung von Arbeitskräften und der Sicherung der Ausgrabungsstätte und verpflichtet sich ebenso, die Enteignungskosten von Brachland zu übernehmen. Grundsätzlich hatte jedoch das Deutsche Reich alle mit den Ausgrabungen im Zusammenhange stehenden Angelegenheiten zu finanzieren, ebenso die Entschädigungen für die Beeinträchtigung fremder Rechte. Die griechische Seite machte dafür weitreichende Zusagen in Bezug auf den reibungslosen Ablauf der Ausgrabungen. Dabei gebührte Deutschland auch das Recht, die Grundstücke zu bezeichnen, die für Ausgrabungen geeignet wären, genauso wie die Befugnis, die Ausgrabungsarbeiten zu leiten.

Die Regelungen über die Fundaufteilung normierte Artikel 6, welcher Griechenland alle Grabungsergebnisse zuerkannte. Dem Deutschen Reich sollten lediglich in Würdigung seiner Mühen Duplikate abgetreten werden. Auch das ausschließliche Recht auf Kopien und Abformungen aller Gegenstände der Ausgrabungen wurde laut Artikel 7 dem Deutschen Reich zugestanden, was jedoch mit fünf Jahren ab Funddatum befristet war. Zudem erhielten die deutschen Wissenschaftler das (nicht exklusive) Recht, Kopien aller antiken Gegenstände auf griechischem Boden anzufertigen. Die Publikation der Ergebnisse wurde von Griechenland und Deutschland geteilt und zweisprachig angefertigt.

111 Wussow, *Die Erhaltung der Denkmäler* (1885), 161ff; Protz/O’Keefe, *Law and the Cultural Heritage*, Bd. 1, (1983), 36f.

112 Vertrag zwischen Deutschland und Griechenland wegen Ausführung von archäologischen Ausgrabungen auf dem Boden des alten Olympia, (01.06.1875), dtRGBl. Nr. 19, 241–245.

Für Streitigkeiten, die aus den Ausgrabungstätigkeiten oder der Auslegung des Vertrags entstehen, wurde ein eigener Streitbeilegungsmechanismus geschaffen. Dieser sah vor, dass im Falle des Einspruchs eines griechischen Kommissärs gegen die von deutschen Gelehrten angeordneten Arbeiten das griechische Auswärtige Ministerium und die kaiserlich deutsche Gesellschaft in Athen in letzter Instanz über den Konflikt entscheiden sollten. Schließlich war der Vertrag nach Artikel 10 zunächst auf die Dauer von zehn Jahren befristet.

Der Inhalt, die Form und Struktur des Olympia-Vertrags zeigten überwiegend eine Vereinbarung auf Augenhöhe. Sowohl die Interessen der internationalen Gemeinschaft wurden mit der Erschließung dieser berühmten archäologischen Stätte berücksichtigt, sowie das griechische Interesse an den Funden auf eigenem Boden. Es verwundert daher nicht, dass dieser Vertrag als Exempel in verschiedenen Monographien für die Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem Gebiet zitiert wurde. Dennoch wurde und wird vor allem von griechischer Seite Kritik an den Bestimmungen des Kontrakts geübt.¹¹³ Denn Olympia ist einer der prestigeträchtigsten Orte für das griechische Nationalbewusstsein und die reichhaltigen wissenschaftlichen Erträge, die Archäologen und Archäologinnen in Olympia einfahren, wurden und werden vorwiegend auf der Seite der deutschen Wissenschaft verbucht. Ein Umstand, der auch schon für die Zeit vor 1914 gut belegt ist und in publizistischen Polemiken gegen die ausländischen Archäologen mündete.¹¹⁴

Bei den Verträgen, welche die Durchführung von Ausgrabungen regelten, gab es jedoch Unterschiede. Die unterschiedliche Behandlung kann an gewissen regulatorischen Bestandteilen der Verträge festgemacht werden. Kriterien sind etwa das Schicksal der Grabungsfunde und die Freiheiten, welche den Wissenschaftlern bei der Festlegung des Ausgrabungsgebiets zukommen. Beim Vergleich des Olympia-Vertrags mit der französischen Vertragspraxis mit Persien und Griechenland werden diese Unterschiede gut ersichtlich.

113 So wurden die Feierlichkeiten anlässlich des 125 jährigen Bestehens der deutschen Ausgrabungen in Olympia allein von deutscher Seite begangen. Von Griechenland gab es kein entsprechendes Zeremoniell. Siehe Lehmann, 125 Jahre, in: Der Tagesspiegel (12.11.2000), URL: <http://www.tagesspiegel.de/weltspiegel/gesundheit/125-jahre-deutsche-ausgrabungen-in-olympia-diplomatisches-ringen-um-olympia/178416.html> [31.07.2020].

114 ÖStA, AVA. k. k. CUM, Karton 701, Sign. 4A – Archäologisches Institut 1906–1915, Faszikel Nr. 50528, (10.12.1909).

Der zwischen Frankreich und Griechenland abgeschlossene Vertrag über die Ausgrabungen von Delphi aus 1883 war ebenso wie der Olympia-Vertrag eine ziemlich ausgeglichen gestaltete Vereinbarung.¹¹⁵ Der Umstand, dass die Grabungen an diesem bedeutenden antiken Heiligtum unter der französischen und nicht der griechischen Flagge durchgeführt wurden, erscheint dabei als größte Beeinträchtigung der griechischen Interessen. Diese wurde aber bewusst in Kauf genommen, da Griechenland im Gegenzug von Frankreich Erleichterungen bei Importsteuern erhielt.¹¹⁶

Wie beim Olympia-Vertrag zeigt der Blick auf den Inhalt ein ausgeglichenes Verhältnis. Artikel 1 legte fest, dass die genauen Ausgrabungsstellen gemeinsam von griechischen und französischen Vertretern bestimmt werden, wobei Expropriationen bis zu einem Betrag von 60 000 Francs von Griechenland getragen wurden. Der wichtige Artikel 3 normierte, dass Frankreich verpflichtet ist, die Ausgrabungen durchzuführen, und Griechenland bei den Aufwendungen und Kosten unterstützt. Darüber hinaus war hier geregelt, dass Griechenland Eigentümerin aller „*oeuvres d'art, antiquités et tous autres objets, dont la découverte serait due aux fouilles*“ bleibt. Im Gegenzug für das Eigentumsrecht Griechenlands an allen antiken Kunstwerken und Gegenständen wurden Frankreich ebenso wie dem Deutschen Reich im Artikel 4 das exklusive Recht zugestanden, Gipsabdrücke zu nehmen sowie die wissenschaftlichen wie künstlerischen Resultate zu publizieren.

Eine gänzlich andere Ausgangslage als im Delphi-Vertrag zeigt sich in den 1895, 1897 und 1900 zwischen Frankreich und Persien geschlossenen Abkommen. So wurde der Französischen Republik in der „*Convention pour le privilège des fouilles à exécuter en Perse*“ aus 1895 schon im Artikel 1 das exklusive Recht zuerkannt, überall auf persischem Boden Ausgrabungen durchzuführen.¹¹⁷ In Artikel 2 wurden von diesem Vorrecht lediglich Plätze wie Friedhöfe, Moscheen und andere heilige oder ehrwürdige Plätze ausgenommen. Im Gegenzug hatte Frankreich nach Artikel 3 für alle Kosten allein aufzukommen. Die persische Regierung verpflichtete sich in Artikel 4, die Gelehrten mit eigenem Personal zu unterstützen, das den französischen Wissenschaftlern zur Verfügung stand. Gleichzeitig sollten diese Personen aber auch die Einhaltung der Konvention überwachen. Bei

115 *Convention relative aux fouilles archéologiques de Delphes*, in: AAEPar (04.02.1887), TRA18870007.

116 Hamilakis, *The Nation and Its Ruins* (2007), 109ff.

117 *Convention relative au privilège des fouilles à exécuter en Perse*, in: AAEPar (12.05.1895), TRA18950049.

der Publikation der Forschungsergebnisse hatte sich Persien gemäß Artikel 5 ein Vorzensurrecht ausbedungen. Die Fundaufteilung wurde in Artikel 6 und 7 geregelt. Die Objekte mit einem eigenen Materialwert wie Gold, Silber oder Schmuck sollten der persischen Regierung zukommen, Frankreich aber mit Blick auf den Aufwand der Ausgrabungen mit bis zu der Hälfte dieser gefundenen Objekte entschädigt werden. Für den Materialwert hatte die französische Regierung jedoch einen Preis als Äquivalent zu entrichten. An allen übrigen Funden stand Frankreich ebenso die Hälfte zu.

Zwei Jahre nach der Unterzeichnung dieses Vertrags erließ der Schah einen Firman, eine königliche Genehmigung, mit dem zusätzliche Regelungen zugunsten Frankreichs getroffen wurden. Dieser wurde 1900 mit einem neuen Vertrag zwischen Frankreich und Persien bekräftigt.¹¹⁸ Mit diesem neuen Kontrakt wurde Frankreich nicht nur das exklusive, sondern auch das unbefristete Recht auf Ausgrabungen auf persischem Hoheitsgebiet gewährt. Außerdem wurde die Fundaufteilung weiter spezifiziert und das Verfahren zur Einlösung von Gold, Silber oder Schmuckwertgegenständen genauer geregelt. In Artikel 8 bekamen die Gelehrten außerdem das Recht, alle notwendigen Gebäude ohne weitere Bewilligung errichten zu dürfen, die für die Ausgrabungen notwendig seien. Außerdem waren in Artikel 8 für Archäologen noch Zollbefreiungen vorgesehen. Schließlich verpflichtete sich die persische Regierung in Artikel 11 auf die Provinzregierung einzuwirken, um die Einhaltung der Bestimmungen des Vertrages zu gewährleisten.

Im Vergleich zeigten der Delphi-Vertrag ebenso wie die Regelungen über die Ausgrabungen in Persien verschiedene Akzentuierungen auf, die den unterschiedlichen „Zivilisationsgrad“ reflektierten. Eine Reihe von Bestimmungen legt diese Unterschiede offen, so etwa jene über die Festlegung der Ausgrabungsstätte. Während die griechische Regierung im Verbund mit den französischen Ausgräbern das genaue Grabungsareal absteckte, waren die französischen Wissenschaftler in Persien in der Lage, beinahe an jeder Stelle des Staatsgebiets mit ihren Arbeiten zu beginnen. Eine Regel, die davon ausging, dass die französische Wissenschaft den Umgang mit den Altertümern selbst am besten einschätzen konnte. Den französischen Forschern kam damit auch rechtlich die Rolle von Treuhändern der Altertümer auf persischem Boden zu. Als „zivilisierter“ Staat über-

118 Convention relative à la concession des antiquités de la Perse, in: AAEPAr (30.10.1900), TRA19000021.

nahm Frankreich damit für das „halbzivilisierte“ Persien die Verwaltung dessen kulturellen Erbes.

Der Umgang mit Grabungsfunden und die Möglichkeit ihrer Aneignung war ein weiterer Punkt, an dem der Unterschied zwischen „zivilisierten“ und „halbzivilisierten“ Staaten besonders deutlich hervorgeht. Die Einlösung der gefundenen, wertvollen Gegenstände nach dem Materialwert und nicht dem Tauschwert am europäischen Markt, der um ein vielfaches höher wäre, steht im Kontrast zum generellen Verbot in Griechenland, sich Funde aneignen zu können.

Wie solche materiellen und immateriellen Ausgrabungsergebnisse in weiterer Folge für die Wissenschaft und die Interessen des (inter)nationalen Bildungswesens eingesetzt wurden, zeigt ein Blick nach Österreich-Ungarn. Hier wurden die Ausgrabungsergebnisse, insbesondere aus Ephesos, seit 1896 regelmäßig in archäologischen Kursen an Mittelschullehrer vermittelt.¹¹⁹ An verschiedenen österreichischen Universitäten wurden diese Kurse abgehalten, um den wissenschaftlichen Fortschritt des Reichs seinen Bürgern und Bürgerinnen zu präsentieren. Solche Vorträge fanden beinahe jedes Semester statt und nicht ausschließlich in Wien, sondern an mehreren Universitätsorten wie in Prag, Graz und Krakau.

4. Verrechtlichung als Zivilisationsbeweis im Osmanischen Reich

Die innerstaatlichen Regelungen von archäologischen sowie denkmal-schützenden Angelegenheiten hatten und haben eine internationale Dimension.¹²⁰ Die Interessen des internationalen Verwaltungsrechts an der Bildung, Wissenschaft und Kultur spiegeln sich auf dieser Ebene wider, jedoch unter anderen Vorzeichen. Vor allem in den Staaten, deren Mitgliedschaft im Kreis der sogenannten zivilisierten Staaten strittig war, stand neben dem unmittelbaren Interesse am Erhalt antiker Hinterlassenschaften auch ein emanzipatorisches Interesse im Vordergrund. Der Schutz des antiken Erbes wirkte nicht nur nach innen, sondern war auch nach außen ein Beleg des eigenen „Zivilisationsgrads“. Indem insbesondere die Staaten der (Semi-)Peripherien die Werke schützten, deren Besitz von Europäern geschätzt wurde, versprachen sie sich Anerkennung auf „zi-

119 ÖStA, AVA. k. k. CUM, Karton 116, Sign: 2A Phil Archäologische Kurse 1896–1926.

120 Der Grundgedanke dieses Arguments wurde bereits publiziert in Spitra, Civilisation, Protection, Restitution, in: JHIL 22, Nr. 2/3 (2020), 329–354.

vilisatorischer“ Ebene durch die westlichen Staaten. Davon zeugt auch die im Jahr 1885 vom preußischen Verwaltungsjuristen Alexander von Wussow herausgebrachte Sammlung von Schutzgesetzen, für Denkmäler und Altertümer unter dem Titel „Die Erhaltung der Denkmäler in den Kulturstaaten der Gegenwart“.¹²¹ Schon in dieser Bezeichnung zeigt sich die enge Verbindung zwischen der Zugehörigkeit zu den „Kulturstaaten“ und dem Vorhandensein solcher konservatorischer Rechtsvorschriften. Wussow führte dabei nicht bloß europäische Staaten, sondern auch China, Japan, Brasilien, Mexiko und das Osmanische Reich an.

a. Schutz des antiken Erbes als Zeichen der „Zivilisierung“

In den beiden ehemaligen Territorien des Osmanischen Reichs, in Griechenland und Ägypten, wurden schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts eigene Antikengesetze erlassen, die das Eindringen und Ausbeuten des antiken Kulturerbes durch ausländische Expeditionen zumindest am Papier beschränkten. Diese Schutzbemühungen wurden jeweils bald nach der Unabhängigkeit oder eines gewissen Grades an Autonomie gestartet, um für die Erhaltung der antiken Altertümer zu sorgen. Außerdem spielte die entstehende populäre Kultur eine mindestens ebenso große Rolle für die Bildung einer nationalen Identität wie das Besinnen auf die kulturellen Ursprünge in der Antike.¹²² Zugleich waren die Gesetze zum Schutz der ägyptischen Monumente auch ein Zeichen nach außen gegenüber den westlichen Staaten, um mit der Sorge um die antiken Denkmäler den eigenen Zivilisationsgrad zu beweisen.

Kurz nach der Anerkennung der griechischen Unabhängigkeit erließ im Jahr 1832 der in Griechenland eingesetzte bayrische König Otto das erste griechische Denkmalschutzgesetz mit 114 Artikeln.¹²³ Dieses sah eine umfassende Regelung des kulturellen Bereichs vor und behandelte im dritten Abschnitt das sogenannte Antiquitätenwesen. Artikel 61 des Gesetzes normierte, „[a]lle in Griechenland aufgefundenen Antiquitäten sind als von hellenischen Vorfahren herkommend, als gemeinsames Nationalgut aller Hellenen zu betrachten.“¹²⁴ Die Eigentumsverhältnisse waren ebenso klar

121 Wussow, *Die Erhaltung der Denkmäler* (1885).

122 Fahmy, *Ordinary Egyptians* (2011), 11.

123 Wussow, *Die Erhaltung der Denkmäler* (1885), 161ff; Prott/O’Keefe, *Law and the Cultural Heritage*, Bd. 1, (1983), 36f.

124 Wussow, *Die Erhaltung der Denkmäler*, Anlagenband, (1885), 264.

in diesem Gesetz geregelt. Es wurde festgelegt, dass alle auf Gütern im Staatsbesitz befindlichen Altertümer Eigentum des Staats bleiben und jene Altertümer, die bereits ausgegraben wurden und sich in Privatbesitz befinden auch im Privateigentum bleiben. Lediglich für den Fall, dass auf privatem Grund und Boden ein antiker Gegenstand gefunden wurde, erwuchs dem Staat die Hälfte des Eigentums daran. Der Staat hatte zudem ein gesetzliches Vorkaufsrecht, wenn der Eigentümer der anderen Hälfte plante, seinen Anteil zu verkaufen. Zur Vollziehung der Bestimmungen wurde auch eine behördliche Struktur bestehend aus sogenannten Konservatoren eingerichtet.

In Ägypten kam in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ebenfalls ein entsprechendes Gesetz zustande. Der ägyptische Regierungsrat (*Conseil du Gouvernement Égyptien*) erließ 1835 eine Regelung für den Umgang mit Antiken.¹²⁵ Die Präambel des Gesetzes rechtfertigte die getroffenen Anordnungen mit Blick auf eine ähnliche europäische Normierungspraxis im Bereich des Denkmalschutzes. Insbesondere die Ausfuhr solcher Objekte wäre in europäischen Staaten starken Restriktionen unterworfen. Zugleich hob die Präambel auch den Nutzen hervor, den Europa durch das Studium der Antike gezogen hätte. Folglich wurde gleich im ersten Punkt der Export von antiken Gegenständen aus Ägypten verboten sowie deren gesammelte Aufbewahrung an einem zentralen Ort in Kairo vorgesehen. Im Vergleich zum griechischen Gesetz waren die Regelungen aber wesentlich programmatischer und weniger detailliert.

Die Durchsetzung des ägyptischen Antikengesetzes gestaltete sich jedoch kompliziert. Der Zustand der antiken Hinterlassenschaften in Ägypten war in den 1850er Jahren so desolat, dass auf Initiative des Franzosen Auguste Mariette 1858 der „*Services des Antiquités*“ zum Schutz der Altertümer in Ägypten gegründet wurde. Fast ein Jahrhundert lang blieb diese Behörde unter französischer Direktion.¹²⁶ Somit hielten Franzosen die Aufsicht über die Ausgrabungen, genehmigten ihre Durchführung und hatten maßgeblichen Einfluss auf die Fundaufteilung der internationalen Expeditionen. Die große internationale Bedeutung, welche diese Verwaltung für Frankreich hatte, offenbarte sich am 1904 geschlossenen Vertrag über die *Entente cordiale* zwischen Großbritannien und Frankreich. Zwar

125 Ordonnance du 15 Août 1835 portant Mesures de Protection des Antiquités, in: Khater, *Le Régime juridique des Fouilles* (1960), 271ff.

126 Magee, *The Foundations of Antiquities Departments*, in: Potts (Hg.), *A Companion* (2012), 70–86; David, *Der Antikendienst vor 1914*, in: Trümpler (Hg.), *Das große Spiel* (2008), 494–503.

war Ägypten seither faktisch unter britischer Herrschaft, dennoch setzte Frankreich durch, dass gleich in Artikel 1 festgehalten wurde den Direktor der Antikenbehörde auch zukünftig aus Frankreich zu bestellen: „[...] It is agreed that the post of Director-General of Antiquities in Egypt shall continue, as in the past, to be entrusted to a French savant. [...] The French schools in Egypt shall continue to enjoy the same liberty as in the past.“¹²⁷ Damit regelten die beiden europäischen Großmächte die Zuständigkeit für die Wahrung der wissenschaftlichen Interessen in Ägypten als Gegenstand ihrer Machtpolitik.

b. Osmanische Zivilisationsvergewisserungen: Imperiales Museum und Schutznormen

Die Situation im restlichen Osmanischen Reich war eine andere als in Ägypten oder Griechenland. Das erste Antikengesetz wurde hier erst 1874 erlassen. Die Ausarbeitung rechtlicher Regelungen auf diesem Gebiet ging einher mit der Gründung des imperialen Museums in Istanbul.¹²⁸ Die Absichten, die damit verfolgt wurden, brachte der osmanische Bildungsminister und Reformers des osmanischen Bildungssystems während der Zeit des Tanzimats,¹²⁹ Münif Pasha, bei der Eröffnungsrede des Museums am 17. August 1880 wohl am eindrucklichsten zum Ausdruck:

The opening of a museum in Istanbul similar to those in other civilized countries was the hope of our progressing nation. We are all thrilled by the elimination of this deficiency – a great work of our royal sultan – which serves as an example of the devotion and care spent on the expansion and development of institutions that are traces of civilization, efforts worthy of monarchs. [...]

There is no need to go on at length about the benefits of such museums. They show the level of civilization of past peoples and their step-by-step progress. From this, many historical, scientific, and artistic

127 Die britisch-französische ‚Entente Cordiale‘, 08.04.1904, in: FHIG, Bd. 3/1, (1992), 438.

128 Shaw, *Possessors and Possessed* (2003).

129 Über die völkerrechtliche Stellung des Osmanischen Reichs während der Tanzimat Zeit siehe Haider-Wilson, *Tanzimat revisited*, in: Haider-Wilson/Graf (Hg.), *Orient & Okzident* (2016), 405–447.

benefits can be obtained. Everybody knows the great effects of archeology on European Civilization. [...]

In the past, we did not appreciate the value of antiquities. Among the Europeans, a few years ago an American took enough antiquities from Cyprus to fill an entire museum. Today, most antiquities in European and American museums are from the stores of antiquities in our country. [...]

Until now, Europeans have used various means to take the antiquities of our country away, and they did this because they did not see an inclination toward this in us. For a long time this desire has been awakened among Ottomans and recently even a law was passed concerning antiquities. Since the foundation of the Imperial Museum is the greatest example of this, we can now hope that Europeans will change their opinions about us. [...]

Since every part of the Ottoman nation was once full of antiquities that belonged to the civilized peoples who lived here, if these had been valued in time, Istanbul would have the greatest museum in the world. Nonetheless, many antiquities have been collected and valuable things were among the things that were found.¹³⁰

Aus Münif Pashas Rede geht klar der Zweck des Museumsprojekts zur Zugschaustellung der eigenen „Zivilisiertheit“ hervor. Dabei operiert Münif Pasha mit dem Vokabular der „Zivilisation“: Die Archäologie wurde, wie der türkische Historiker Edhem Eldem betont, in den Dienst der Zivilisation gestellt und in Bezug auf die europäischen Staaten gesehen – sie war damit eine eminent politische Angelegenheit.¹³¹ Den Bildungsauftrag des Museums sah man im Kontext dieses emanzipatorischen Potenzials. Es sollte helfen, die osmanischen Eliten mithilfe der europäischen Institution Museum zu europäisieren.¹³² Dabei wurde auch der Wunsch formuliert, von Europa die entsprechende Anerkennung für die Einrichtung des Museums zu bekommen. Damit war nicht nur die wissenschaftliche Anerkennung gemeint, sondern auch die verbundene Anerkennung als „zivilisierter“ Staat in der *family of nations*.

130 Diese englische Übersetzung der Rede findet sich in Shaw, *Possessors and Possessed* (2003), 93ff.

131 Eldem, *Cultural Heritage in Turkey*, in: Haller/Lichtenberger/Meerphol (Hg.), *Essays* (2015), 67–106.

132 Shaw, *Possessors and Possessed* (2003), 91.

Diese Dynamik erklärt auch, weshalb die von westlichen Staaten vorgenommenen Ausfuhren von Antiken nicht verurteilt wurden. Stattdessen werden ihre Handlungen als folgerichtig dargestellt, da die Neigung gegenüber dem antiken Erbe im Osmanischen Reich noch nicht den nötigen Grad erreicht hatte, dass es von westlichen Staaten respektiert würde. Zugleich wurde aber betont, dass dieses mit der Eröffnung des Museums und dem Erlass entsprechender Gesetze nun gegeben wäre.

Die ersten rechtlichen Vorschriften über die Antiken wurden im Osmanischen Reich 1869 erlassen, ein umfassendes Gesetz folgte dann 1874. Anders als die Regelung aus Ägypten von 1835 trug diese Vorschrift nicht das Wort „Schutz“ im Titel, sondern hieß in seiner französischen Übersetzung lediglich „Règlement sur les Antiquités“.¹³³

Verfasst wurde das 36 Artikel umfassende Gesetz von dem Deutschen Gelehrten Anton Philip Déthier, der zu dieser Zeit Direktor des imperialen Museums in Istanbul war. Gleich in Artikel 3 wurde das Eigentumsrecht an Ausgrabungsfunden geregelt. Wenn es sich um eine genehmigte Ausgrabung handelte, bekam der Ausgräber ein Drittel, der Grundstückseigentümer ein Drittel sowie der Staat das letzte Drittel. Zu diesen Genehmigungen wurden eine Reihe von Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften im Gesetz erlassen, ebenso ein Verfahren zur Fundteilung vorgesehen. Die Aufteilung der Funde wurde vom Ausgräber und der Lokalbehörde vorgenommen, jedoch stand es der Behörde frei, mit dem Bildungsminister Rücksprache zu halten. War eine Naturalteilung nicht möglich, wurde jeweils von der Behörde wie vom Finder eine Person bestellt, die den Wert schätzen sollte, der als Gegenleistung für den Erwerb der Funde gezahlt werden sollte.

Es handelte sich insgesamt um sehr ausgräberfreundliche Bestimmungen, eine Folge dessen, dass ein Europäer das Gesetz maßgeblich ausgestaltete. Dadurch fanden die Interessen der Ausgräber Eingang in die rechtlichen Normen. Nach dem Tod von Anton Philip Déthier im Jahr 1881 wurden Verhandlungen mit dem Direktor des Berliner Museums aufgenommen, um ihn als neuen Vorsteher des Istanbuler Museums zu engagieren. Schließlich wurde im September 1881 jedoch mit Osman Hamdi ein osmanischer Gelehrter zum neuen Direktor gemacht. Eine bessere Kontrolle über das antike Erbe auszuüben war für diese Entscheidung ebenso ausschlaggebend wie der Wunsch des Sultans, einem Moslem die Leitung anzuvertrauen.¹³⁴

133 Khater, *Le Régime juridique des Fouilles* (1960), 275ff.

134 Shaw, *Possessors and Possessed* (2003), 96f.

Von Osman Hamdi wurde bald ein neues Antikengesetz entworfen und 1884 in Kraft gesetzt.¹³⁵ Vor dem Ersten Weltkrieg wurde die Antikengesetzgebung neben 1884 auch noch ein weiteres Mal 1906 mit einem neuen Gesetz unter der Federführung von Osman Hamdi reformiert.¹³⁶ Auch in Ägypten wurden noch zusätzliche Dekrete und Gesetze bezüglich der antiken Hinterlassenschaften vom Khediven erlassen. Aufgrund der Konsulargerichtbarkeit bzw. der gemischten Tribunale war es in Ägypten jedoch besonders schwierig, die Geltung dieser Regelung auf Ausländer auszuweiten.¹³⁷

Die Änderung in den osmanischen Antikengesetzen von 1884 und 1906 folgen nach der These von Wendy Shaw der Dialektik von „law and infringement“.¹³⁸ Die Missstände in der Vollziehung veranlassten neue Regelungen, die auch ein geändertes Verständnis der Archäologie im Osmanischen Reich widerspiegeln. Ebenso führten die legalen Aneignungen von Funden, die oft durch Einlösung des staatlichen Anteils an den Funden erfolgte, zunehmend zu Unmut unter jenen europäisch orientierten osmanischen Beamten, die das antike Erbe ihres Landes schätzten und bewahren wollten.

Die mit einer Erwerbung verbundenen diplomatischen und bürokratischen Abläufe hat der Althistoriker Herbert D. Szemethy am Beispiel der Geschichte des im österreichischen Kunsthistorischen Museum befindlichen Heroons von Trysa rekonstruiert. Die Erwerbungs-geschichte suggeriert, dass es innerhalb der osmanischen Beamtenschaft eine so genannte „Koranpartei“ und eine „Partei der Europäisierten“ mit unterschiedlichen Interessen am Verbleib der Funde im Reich gab.¹³⁹ Die Soziologin und Historikerin Karen Barkey hat in ihrer Studie zum Osmanischen Reich gezeigt, wie sich diese verschiedenen Identitäten als Folge auf verschiedene Reformen entwickelten. Darunter insbesondere das Tanzimat, die Betonung der islamischen Identität von Abdülhamid II. und die nationalistischen Strömungen wie die Jungtürkenbewegung, die sich alle während des

135 Text abgedruckt in Reinach, *Règlement sur les Antiquités*, in: *Revue Archéologique* 1 (1884), 336–345; Wussow, *Die Erhaltung der Denkmäler*, Anlagenband, (1885), 314ff; Brown, *The Care of Ancient Monuments* (1905), 216–224.

136 Text in Gelin, *L'Archéologie en Syrie et au Liban* (2002), 91ff; in deutscher Übersetzung teilweise abgedruckt in Wohlers-Scharf, *Die Forschungsgeschichte von Ephesos* (1995), 100f.

137 Hoyle, *Mixed Courts of Egypt* (1991).

138 Shaw, *Possessors and Possessed* (2003), 108ff.

139 Dies sind die Kategorisierungen der damaligen österreichischen Archäologen, siehe Szemethy, *Die Erwerbungs-geschichte* (2005), 157f.

19. Jahrhunderts ausbildeten.¹⁴⁰ All diese Fraktionen hatten nicht nur Einfluss auf die interne Situation im Osmanischen Reich, sondern auch auf die internationalen Beziehungen.¹⁴¹

Diese Entwicklungen drückten sich auf archäologischer Ebene so aus, dass europäisch-orientierte Beamte sich tendenziell für das Behalten der Antiken einsetzten, um die eigene Zivilisation hervorzuheben und um die Zugehörigkeit zu einer als europäisch verstandenen Kultur zu betonen. Jedoch gab es auch Abweichungen und unterschiedliche Meinungen wie Szemethy aufzeigt. Der Gouverneur von Adalia, jener Provinz, in der die Expedition zur Ausgrabung des Heroon von Trysa und die Fundteilung 1882 stattfanden, erklärte den österreichischen Ausgräbern, dass „er leider nicht die Ueberzeugung hegen könne, daß die türkische Nation innerhalb eines übersehbaren Zeitraumes zur Würdigung griechischer Kunstwerke sich befähigen werde, so theile er den Wunsch, daß unsere Funde [sc. das Heroon von Trysa] auf dem eingeschlagenen Wege der europäischen Civilisation erhalten blieben [...]“. ¹⁴²

Die Zivilisation war somit wichtiger Bezugspunkt für Argumente in beide Richtungen. Einerseits waren „zivilisatorische“ Erwägungen in Form des Interesses an Anerkennung durch die europäischen Mächte Ursprung für die Konservierungsbemühungen. Andererseits brachten osmanische Beamte selbst Gründe der Zivilisation vor, um sich – oft auch im Gegenzug für Gefälligkeiten – für die europäischen Ausgräber bei der Fundteilung einzusetzen. Da dieser Spielraum mitunter aus den Teilungsbestimmungen des Antikengesetzes erwuchs, bemühte sich Osman Hamdi bald nach seinem Amtsantritt, das Gesetz aus 1874 zu überarbeiten.

In einer offiziellen Direktive an das Bildungsministerium wird die Reform mit Blick auf die Rechtsvorschriften anderer Staaten gerechtfertigt, die vor allem keine Fundaufteilung vorsehen und das ausschließliche Eigentum an den Grabungsfunden dem Staat vorbehalten. Erwägungen bezüglich eines ökonomischen, ästhetischen oder historischen Werts dieser Gegenstände, der einer Ausfuhr entgegentünde, sind hingegen nicht zu finden.¹⁴³

140 Barkey, *Empire of Difference* (2008), 277ff, 289ff.

141 Aksakal, *Europeanization, Islamization*, in: Hippler/Vec (Hg.), *Paradoxes of Peace* (2015), 250–257; ein Überblick über die neuere Forschungsliteratur zum Osmanischen Reich als Empire findet sich in Mikhail/Philliou, *The Ottoman Empire*, in: *CSSH* 54, Nr. 4 (2012), 721–745.

142 Szemethy, *Die Erwerbungsgeschichte* (2005), 146.

143 Shaw, *Possessors and Possessed* (2003), 110.

In Osman Hamdis Gesetz aus 1884 wurden damit die Bestimmungen zur Fundteilung eliminiert und in Artikel 3 klargestellt, dass alle antiken Objekte, die im Zuge von Ausgrabungen entdeckt wurden, zur Gänze dem Staat gehörten. Auch ein Exportverbot antiker Funde wurde in Artikel 8 des Gesetzes normiert. Außerdem erforderte das Gesetz eine Verwissenschaftlichung der Archäologie. In Artikel 16 war festgelegt, dass kartographische Vorarbeiten erforderlich sind, um eine Ausgrabungsbewilligung zu erlangen.

Jedoch berücksichtigte Osman Hamdi in dem Gesetz von 1884 nicht die islamische Kunst, welche damit nach wie vor keinem Schutz unterlag. Diese Wertung im Antikengesetz von 1884, das praktisch lediglich auf die Gegenstände der griechisch-römischen Antike Anwendung fand, wurde erst 1906 behoben.¹⁴⁴ Dies schien einerseits an dem wesentlich geringeren Interesse der europäischen Ausgräbern an diesen Gegenständen zu liegen, andererseits aber auch den geringeren kulturellen Wert zu repräsentieren, den diesen aus „zivilisatorischen“ Gesichtspunkten beigemessen wurde. Schließlich zentrierte das Antikengesetz die Zuständigkeiten bei der Generaldirektion des imperialen Museums, dem nun explizit alle Aufgaben und Kompetenzen bezüglich antiker Gegenstände übertragen wurden.

c. Antique bargaining: Imperialismus als Kulturpolitik

Geht man die zeitgenössischen Zeugnisse der europäischen Archäologen des 19. oder frühen 20. Jahrhunderts durch, so erkennt man, dass diese Dokumente von einer Sprache der Eroberung und Aneignung durchdrungen sind. Suzanne Marchand charakterisiert das Vorgehen deutscher Archäologen im Nahen Osten gar als Orientalismus und spielt damit auf das Gründungsmanifest der Postcolonial Studies von Edward Said an.¹⁴⁵ Dies ist aber nur die eine Seite der Medaille. Denn gegenüber den osmanischen Behörden wurde eine Rhetorik der Selbstlosigkeit und des Desinteresses an den Altertümern gepflegt. Das bedeutet, dass sowohl der Dienst an der Wissenschaft wie auch der „Zivilisation“ ins Zentrum gestellt wurde, um neue Ausgrabungsplätze zu erlangen und auf Fundexporte hinzuwirken.¹⁴⁶ Der Diskurs der Zivilisation wurde somit von beiden Seiten geführt und

144 Hitzel, Osman Hamdi Bey, in: *Turcica* 42 (2010), 167–190.

145 Marchand, *Orientalism as Kulturpolitik*, in: Stocking (Hg.), *Volksgeist as Method and Ethic* (1996), 298–336.

146 *Ibid.*, 299, 315.

von beiden Seiten ausgenützt, um die jeweils eigenen Interessen zu fördern. Auf osmanischer Seite, um als zivilisierter und damit gleichberechtigter Staat anerkannt zu werden; seitens der imperialen Mächte wie des Deutschen Reichs, um unter dem Deckmantel zivilisatorischer Interessen eine imperialistische Kulturpolitik zu verfolgen und in möglichst viele Gebiete des Osmanischen Reichs vorzudringen.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts führte die Verschuldung des Osmanischen Reichs zur Gründung einer eigenen Schuldenverwaltungsbehörde, genannt „Conseil d'Administration de la Dette Publique de l'Empire Ottoman“.¹⁴⁷ Die gespannte finanzielle Lage ließ das Osmanische Reich näher an das Deutsche Reich heranrücken, da es nicht zu den Hauptgläubigern gehörte. Vor allem beim Besuch Kaiser Wilhelms II. bei Abdulhamid II. auf seiner „Orientreise“ 1898 wurden Weichen für weitere Kooperationen sowie Investitionen gestellt. So etwa für den Bau der bereits seit langem geplanten Bagdadbahn, dessen Vorkonzession zwischen dem Osmanischen Reich und der deutschen Bahngesellschaft 1899 unterzeichnet wurde.¹⁴⁸ Der Abschluss der Konzession wurde schließlich 1903 finalisiert. Da die Bahn zu weiten Teilen durch von westlichen Forschern noch unerforschte Gebiete trassiert wurde, war der Bau auch wissenschaftlich interessant.¹⁴⁹ Nach Artikel 27 der Konzession war den deutschen Wissenschaftlern freigestellt, Ausgrabungen ohne Genehmigungen durchzuführen, auch wenn auf die Funde die Bestimmungen des Antikengesetzes Anwendung fanden und sie der zuständigen Behörde vorgelegt werden mussten. Die Konzession sah in Artikel 22 weiter vor, dass die Bodenschätze in einem Umkreis von 20 Kilometern von den Deutschen ohne weiteres ausgebeutet werden durften.¹⁵⁰

Mit diesem wichtigen Infrastrukturprojekt, das in der deutschen Presse mit gewisser Ironie als „deutsche Kulturarbeit“ bezeichnet wurde, versicherte man sich zugleich des Wohlwollens in archäologischen Angelegenheiten. Dieses fand noch im November 1899 einen speziellen Ausdruck in einem informellen Abkommen zwischen dem Deutschen und dem Osmanischen Reich. In einer „Note verbale“ wurde der deutsche Botschafter in Istanbul informiert, dass ein Iradé des Sultans dem kaiserlichen Museum

147 Heimbeck, Die Abwicklung von Staatsbankrotten (2013), 143–164.

148 McMeekin, The Berlin-Baghdad Express (2011), 32–53; Seidenzahl, 100 Jahre Deutsche Bank 1870–1970 (1970), 63–81, 141–161.

149 Heimsoth, Die Bagdadbahn und die Archäologie, in: Trümpler (Hg.), Das große Spiel (2008), 355–369.

150 Société Impériale Ottomane du chemin de fer de Bagdad, Firman (1905).

in Berlin nunmehr erlauben würde, die Hälfte der entdeckten Antiken zu behalten, die während der autorisierten Ausgrabungen zu Tage gefördert würden.¹⁵¹ Die zeitliche Nähe des Zustandekommens dieser Abmachung zur Übernahme der Konzession lässt diese durchaus als Gegengeschäft erscheinen.

Auf diesem informellen Schreiben der Hohen Pforte basierten in der Folgezeit zahlreiche Erwerbungen, die laut dem Antikengesetz von 1884 eigentlich nicht mehr möglich gewesen wären. Dieses Einvernehmen, das auf höchster diplomatischer Ebene in derlei Angelegenheiten gepflegt wurde, repräsentierte aber nicht die Stimmung bei den vollziehenden osmanischen Beamten. Der westlich orientierte Direktor des imperialen Museums in Istanbul, Osman Hamdi, hatte etwa Vorbehalte gegen diese diplomatische Vereinnahmung des antiken Erbes im Osmanischen Reich. Entladen hat sich dieser Unmut nach dem Streit um die Fassade von Mschatta, die heute im Pergamonmuseum in Berlin zu sehen ist.

Nach der Entdeckung der Fassade wurde diese bald durch Photographien in Deutschland bekannt. Deutsche Archäologen beschlossen mit Unterstützung des Kaisers eine Erwerbung des Objekts mit der Lage im heutigen Jordanien einzuleiten. Die Weigerung von Osman Hamdi, dieses Stück Deutschland zu überlassen, führte schließlich zu einer deutschen Intervention beim Sultan. Folglich machte der Sultan die Fassade dem deutschen Kaiser zum Geschenk. Dieses Ereignis wird von Wendy Shaw als Wendepunkt in der Antikenverwaltung gesehen.¹⁵² In der Folge wurde nicht nur das Antikengesetz strenger angewendet, sondern auch ein neues Antikengesetz 1906 in Kraft gesetzt.

d. Das Recht als Diskurs: Instrument der Aneignung und des Schutzes

Die innerstaatliche Antikengesetzgebung wurde nicht immer ausgehebelt, wie das mit dem Abkommen aus 1899 zwischen Deutschland und dem Osmanischen Reich der Fall war. Sie gab den osmanischen Behörden ebenso ein Mittel in die Hand, den Ansprüchen der europäischen Ausgräber etwas entgegenzusetzen. Anhand von drei Beispielen aus der osmanischen Antikenverwaltung und Österreich-Ungarn sollen diese Momente hervorgeho-

151 Abgedruckt in Übersetzung bei Marchand, *Orientalism as Kulturpolitik*, in: Stocking (Hg.), *Volksgeist as Method and Ethic* (1996), 299, 311. Eine Kopie befindet sich im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes, R 13757.

152 Shaw, *Possessors and Possessed* (2003), 122.

ben werden. Diese Diskurse, die sich zumeist um die Interpretation rechtlicher Vorschriften drehten, führten aber nicht notwendig zum Verbleib der Gegenstände im Osmanischen Reich. Außerdem gab es durch die archäologische Diplomatie eine Instanz, die das Recht aushebeln konnte. Das Recht wurde für vielfältige Zwecke eingesetzt und seine Rollen waren multipel, wie die kurzen *case studies* zeigen.

Das Heroon von Trysa eröffnete solche Fragen der rechtlichen Bewertung bei der österreichischen Ausgrabungsmission von 1882. Es stand die rechtliche Frage im Raum, wie das Abbrechen der Reliefplatten zu bewerten sei. Da das Abbrechen von stehenden Mauern nach dem osmanischen Antikengesetz verboten war, stellte sich die Frage, ob es sich um eine Mauer oder lediglich um Trümmer handle, die von einem solchen Verbot nicht mitumfasst waren.¹⁵³ Der österreichische Ausgrabungsleiter Otto Benndorf schrieb in seinem Tagebuch zu dieser Frage: „Eine Abtragung der Reliefs von den Mauern des Heroon, dem unser Hauptinteresse in Gölbaghtsche sich zuwende, könne ich nicht als durch den Wortlaut des gesetzlichen Verbotes berührt anerkennen, da die betreffenden Mauern nur als Trümmer, nicht als Gebäude zu gelten hätten und zudem von uns selbst erst, so wie sie jetzt sichtbar sind, bloßgelegt worden seien.“¹⁵⁴ Bedeutung erlangte diese Auslegung insbesondere bei den Verhandlungen zur Fundteilung. Sie konnte sich schließlich auch durchsetzen und das Heroon von Trysa ist heute im Kunsthistorischen Museum in Wien zu sehen.

Die zwei anderen Fälle beschäftigen sich mit der Auslegung eines Iradés vom Sultan in Zusammenhang mit der Ausgrabungspraxis der österreichischen Expeditionen in Ephesos. Im Jahr 1896 wurde auf einem Sarkophag ein Relief gefunden, das eine Bildhauerwerkstatt abbildet. Es wurde für den Transport verpackt und sollte in die kaiserlichen Museen in Wien gebracht werden. Schließlich stellte sich aber kurz vor der Ausfuhr der Direktor des imperialen Museums in Istanbul, Osman Hamdi, gegen die Verbringung. In einem Schreiben an das österreich-ungarische Generalkonsulat in Izmir (Smyrna) bestritt Osman Hamdi, dass der Sarkophag bei Ausgrabungen gefunden wurde, sondern dass er bereits an der Oberfläche lag.¹⁵⁵ Aufgrund dessen sah Osman Hamdi keinen Zusammenhang zur Ausgrabung gegeben. Dies war wichtig, da der Sultan in seinem Bewilli-

153 Dieser Fall ist aufgearbeitet in Szemethy, *Die Erwerbungs-geschichte* (2005), 142ff.

154 *Ibid.*, 147.

155 ÖAI Archiv, Faszikel Ephesos 1896, Nr. 129,1 (28.12.1896); ÖAI Archiv, Faszikel Ephesos 1896, Nr. 129,2 (15.12.1896).

gungsschreiben für die Expedition in Ephesos festlegte, dass „Euer Exzellenz mögen unter den kostbaren Gegenständen, die bei den Ausgrabungen in Ephesos gefunden wurden, jene auswählen, die für Seine [=Kaiser von Österreich-Ungarn] Gefälligkeit von Interesse sind.“¹⁵⁶ Die Redeweise von „entdeckten“ („découverts“) Objekten im Iradé wurde zum Ausgangspunkt für Osman Hamdis Weigerung.

Den österreich-ungarischen diplomatischen Vertretern wurde so gut wie freigestellt, welche Funde den Weg nach Österreich antraten. Hingegen wurde die Museumsverwaltung in Istanbul, der nach dem Antikengesetz eigentlich die Grabungsergebnisse zustanden, von diesem Verfahren ausgeschlossen. Die genau am Wortlaut orientierte Rechtsauslegung war der Versuch von Osman Hamdi, sich wieder in den Prozess einzuschalten und die Interessen des Museums einzubringen. Erwartungsgemäß stieß er auf Widerstand seitens der österreichischen Archäologen, die Hamdis Begehren unangemessen und gemäß dem Iradé auch als rechtswidrig einschätzten.¹⁵⁷ Es folgten wiederum Interventionen der k. u. k. Beamten bei der Hohen Pforte.¹⁵⁸ Der Sarkophag blieb folglich aber im Osmanischen Reich und ist heute im archäologischen Nationalmuseum in Istanbul ausgestellt.¹⁵⁹

Die Auslegung desselben Iradés stand auch wenige Jahre später in Frage, als es um die Ausfuhr der Grabungsfunde aus dem Jahr 1899 ging. Die Hohen Pforte machte darauf aufmerksam, dass alle antiken Gegenstände aus den letzten fünf Grabungssessionen nach Wien geschickt wurden und die Interessen des imperialen Museums in Istanbul in keiner Weise Berücksichtigung fanden.¹⁶⁰ Von den österreichischen Behörden wurde anerkannt, dass „bei der Auswahl der nach Wien entsendeten Fundstücke auf das Interesse des dem türkischen Unterrichtsministerium unterstehenden hiesigen Museums tatsächlich nur in geringem Maße Bedacht genommen

156 ÖAI Archiv, Faszikel Ephesos 1897, Nr. 66,3 (24.08.1896): „Votre Excellence pourrait choisir parmi les objets précieux qui seraient découverts dans les fouilles d'Ephèse tous ceux qui seraient à Sa [=Majesté Impériale et Royale l'Empereur d'Autriche Hongrie] convenance.“

157 ÖAI Archiv, Faszikel Ephesos 1897, Nr. 57, (05.01.1897).

158 ÖAI Archiv, Faszikel Ephesos 1896, Nr. 66,2, (09.01.1897).

159 Siehe dazu auch Spitra, Erwerbungskontexte, in: Schölnberger (Hg.), *Das Museum im kolonialen Kontext* (2021, im Erscheinen). Für die Rekonstruktion des Schicksals des Sarkophags sei Georg Plattner, dem Direktor der Antikensammlung des Kunsthistorischen Museums Wien, herzlich gedankt.

160 ÖAI Archiv, Faszikel Ephesos 1899, Nr. 795, (10.12.1899): „Toutes les antiquités trouvées en cinq fois par le Professeur susmentionné ont été envoyées à Vienne et les photographies même n'en ont pas été remis au Ministère Imp.“

wurde.¹⁶¹ Österreich nahm die vorteilhafte Formulierung des Iradé zum Anlass für weitreichende Aneignungen.

Der Iradé vom Sultan wurde von den osmanischen Behörden als Instrument benutzt, um die Einschränkungen der extensiven österreichischen Aneignungspraxis zu legitimieren und eigene Interessen in Ansprüche zu kleiden, um sie den österreichischen entgegenzusetzen. Obwohl der Sultan auf Grundlage politischer Erwägungen weitreichende Zugeständnisse an die Ausgräber machte, war das Recht das Mittel, innerhalb dessen sich die Diskurse abgespielt haben. Vor allem die osmanische Bürokratie war auf das Recht angewiesen, um die politischen Entscheidungen für die eigene Sache umzudeuten. Bei der Durchsetzung der osmanischen Interessen an den antiken Gegenständen spielte das Recht somit auch eine wichtige Diskursfunktion, auch wenn der Rahmen, innerhalb dessen es operierte, von der osmanischen Antikenbehörde nicht besonders günstig ausgestaltet war. Der Bezug auf das Recht als autoritatives Regelungsinstrument wurde von jeder Seite, unabhängig welche Interessen damit verfolgt wurden, vollzogen.

5. *Rechtliche Institutionalisierung der Kulturwelt in Lateinamerika*

Anders als im Osmanischen Reich wurde in Lateinamerika dem kulturellen Erbe der vorkolonialen Zeit vor dem Ersten Weltkrieg eine andere Rolle zuerkannt, um den völkerrechtlichen „Standard of Civilization“ zu belegen. Oft ist die Rede von einer Sonderstellung der lateinamerikanischen Staaten im Zivilisationsdiskurs des Hochimperialismus. Besonders die Eliten dieser Staaten waren trotz der Dekolonisation und der vermehrten politischen Unabhängigkeit im 19. Jahrhundert nach wie vor durch Bildung, Handel und Religion stark an Europa gebunden.¹⁶²

Die Situation stellte sich wesentlich anders dar als im an Europa grenzenden Osmanischen Reich. In der Rechtsvorschriftensammlung Alexander von Wussows, welche die Denkmalschutzvorschriften der Kulturstaaten dokumentierte, schienen 1885 mit Mexiko, Brasilien und den USA nur drei amerikanische Staaten auf.¹⁶³ Anstelle von Antikengesetzen bestanden hier laut von Wussow aber lediglich Strafvorschriften gegen die

161 Ibid.

162 Aydin, Regionen und Reiche (1750–1924), in: Conrad/Osterhammel (Hg.), Geschichte der Welt. 1750–1870 (2016), 36–253 (149).

163 Wussow, Die Erhaltung der Denkmäler (1885), 238f.

Verwüstung und Ausfuhr der Gegenstände von historischem und kulturellem Interesse. Jedoch nahm von Wussow nicht das ganze Panorama wahr, mit dem die lateinamerikanischen Staaten Kulturinstitutionen aufbauten, um im Zuge der Entkolonisierung eine nationale Identität zu entwerfen.¹⁶⁴

So baute El Salvador 1870 mit dem „Decreto de Fundacion de la Biblioteca Nacional“ eine Nationalbibliothek auf, um mit jener Institution von „Kulturvölkern“ die Bildung zu unterstützen. Bezug genommen wurde dabei auch auf die „zivilisierten“ Staaten, die bereits solche Institutionen eingerichtet hatten.

Dass eines der wirksamsten Mittel zum Schutz der Bildung der Völker, das in den kultiviertesten Nationen seit jeher angewandt wird, die Einrichtung von Bibliotheken ist, in denen alle Produktionen des menschlichen Geistes in den Künsten für den Dienst an der Öffentlichkeit aufbewahrt werden und zum Dienst der Folgenden [Generationen] herausgegeben werden.¹⁶⁵

In Kolumbien wurde 1881 mit dem „Museo Colombiano“ ein Nationalmuseum gegründet, das nach Artikel 1 des Gründungsgesetzes „die Erinnerungstücke an die Geschichte der Heimat rühmen sollte“.¹⁶⁶ Im selben Jahr wurde in Costa Rica ein Nationalarchiv gegründet.¹⁶⁷ Auch Nicaragua errichtete wenig später ein Nationalarchiv und im darauffolgenden Jahr auch ein Museum für Industrie, Handel und Gewerbe.¹⁶⁸ 1889 gründete Honduras das Nationalmuseum in Copán,¹⁶⁹ einer archäologischen Aus-

164 Ragusa, *Cultural Heritage in a Comparative Approach* (2017), 35ff.

165 El Salvador, Decreto de Fundacion de la Biblioteca Nacional (01.07.1870), in: El Constitucional 1870, Bd. 4, Nr. 40: „Que uno de los medios más eficaces de proteger la instrucción de los pueblos, adoptado en las naciones más cultas de tiempo inmemorial, es el establecimiento de Bibliotecas en donde se conserven para el servicio del público todas las producciones de ingenio humano en las letras se ha servido emitir el siguiente.“

166 Kolumbien, Ley 34 (19.09.1892), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020].

167 Costa Rica, Decreto No. XXV (23.07.1881), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020].

168 Nicaragua, Decreto se crea un archivo general (07.07.1896), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020]; Nicaragua. Decreto se establece un museo industrial (21.08.1897), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020].

169 Honduras, Acuerdo por la fundacion de un museo nacional en Copan (24.07.1889), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020].

grabungsstelle, die bereits seit 1845 und 1874 unter rechtlichem Schutz stand.¹⁷⁰

Neben der Einrichtung von solchen Kulturinstitutionen war die Erklärung von historischen Stätten und Ruinen zu Nationalmonumenten eine zentrale Praxis der Kulturverwaltung in Lateinamerika. In Bolivien wurden 1906 der Titicaca See und alle Ruinen aus der Inka-Zeit sowie aus früheren Epochen zum Nationaleigentum erklärt.¹⁷¹ Wenige Zeit später wurde auch ein Rechtsregime für Ausgrabungen an diesen Stätten erlassen.¹⁷² In der Dominikanischen Republik wurde in 1870 Alcázar de Colón, der Palast, der unter der spanischen Kolonialregierung Diego Kolumbus von 1510 bis 1514 erbaut wurde, zum nationalen Monument erklärt. Rund drei Jahrzehnte später wurden alle archäologischen Objekte in der Dominikanischen Republik „zum Ruhme der Nation“ ins Staatseigentum überführt.¹⁷³

Das Recht hatte in jener Zeit zuerst die Aufgabe, Kulturinstitutionen zu formen. Dies scheint auch den blinden Fleck von Wussow (siehe Kapitel IV.5) zu erklären, der diese Staaten mit ihren Rechtsordnungen nicht in seine Kompilation inkludierte. Die internationale Komponente und der Austausch standen nicht im Zentrum, auch da das Interesse daran zunächst nicht groß genug war. Die Erforschung dieser prähistorischen Kulturen war, im Kontrast zu den Zivilisationsspuren im „Nahen Osten“, außerdem nicht in ein europäisches Selbstverständnis eingebettet, das sich als Nachkommen und Erben dieser Kulturen sah.¹⁷⁴ Eigene (europäische) Identitätsentwürfe wurden damit nicht auf kulturelle Stätten und Objekte in diesen Territorien projiziert. Es gab in dieser Zeit daher, anders als in der mediterranen Region, auch nur vereinzelt völkerrechtliche Regelungen zur Verwaltung von Kulturinteressen. Wo jedoch zwischenstaatliche Rechtsregime zur Regelung des kulturellen Austauschs vorgesehen wurden, wiesen diese eine Ähnlichkeit mit den europäischen Normierungsstrategien auf.

170 Honduras, Acuerdo No. 4 (28.01.1845), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020].

171 Bolivien, Regimen legal de las ruinas de Tiahuanaco (28.09.1906), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020].

172 Bolivien, Regimes de Excavaciones en Tiahuanaco (11.11.1909), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020].

173 Dominikanische Republik, Decree No. 4347 (03.12.1903), Official Gazette Nr. 1522.

174 Trigger, *Alternative Archaeologies*, in: *Man* 19, Nr. 3 (1984), 355–370 (365).

Während für Europa der „Nahe Osten“ von besonderem Interesse war, orientierten sich US-Forschungsinstitutionen auch nach Lateinamerika. Das von den USA im Zuge des Spanisch-Amerikanischen Kriegs 1898 besetzte Puerto Rico wurde, mit dem Ziel, die vorkoloniale Geschichte des Landes zu erforschen, als Testfeld für archäologische Methoden herangezogen. Der epistemische Rahmen dieses Vorhabens wurde von zwei Puerto Ricanischen Archäologen mit den Worten charakterisiert: „[...] we were submissive, ‚noble‘ people who were eagerly awaiting another colonial power to rescue us from the socio-economic backwardness inflicted upon us by the Spaniards.“¹⁷⁵ Der Institutionalisierung von Archäologie kam die hegemoniale Aufgabe zu, die Herrschaft zu legitimieren, die völkerrechtlich in der Aneignung der ehemals spanischen Kolonien als Kriegsbeute besiegelt wurde.

In Honduras waren US-Gelehrte ebenso aktiv. Bei der Gründung des Nationalmuseums in Copán wurde die archäologische Erschließung der Ruinenstadt zunächst 1889 dem US-Forscher E.W. Perry anvertraut,¹⁷⁶ der 1891 seine Grabungslizenz dem Peabody Museum mit Sitz an der Harvard Universität überließ.¹⁷⁷ Von der Regierung wurden spezielle Instruktionen erlassen für den Umgang mit der zum nationalen Eigentum erklärten Stätte.¹⁷⁸ Knapp zehn Jahre später im Jahr 1900 schlossen Honduras und das Peabody Museum einen Vertrag über die Ausgrabungen in Copán. Das Museum konnte nach Artikel 4 des Abkommens mit einem Teil der Fundstücke rechnen, die zwischen Honduras und dem Peabody Museum aufgeteilt wurden.¹⁷⁹ Außerdem war die Lizenz nicht allein auf Copán beschränkt, sondern erstreckte sich nach dem Wortlaut auch auf andere Plätze im Land. Bestimmungen, die an das spätere Abkommen zwischen Frankreich und Persien erinnern.

175 Jiménez/Rodríguez Ramos, *Toward the Liberation of Archaeological Praxis*, in: Rizvi/Liebmann (Hg.), *Archaeology and Postcolonial Critique* (2008), 53–72.

176 Honduras, *Acuerdo por la fundacion de un museo nacional en Copan* (24.07.1889), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020].

177 Honduras, *Acuerdo por el traspaso de una concesion al Peabody Museum* (20.07.1891), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020].

178 Honduras, *Instrucciones dirigidas por el Ministro* (04.03.1892), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020].

179 Honduras, *Contrata celebrada entre el Peabody Museum y el Gobierno de Honduras* (21.02.1900), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020].

Jedoch installierte Honduras noch 1900 und 1917 mit zwei Gesetzen einen Rechtsrahmen, um den Zugang zu, den Aufenthalt in und den Umgang mit antiken Stätten zu regulieren. Dies umfasste ein Exportverbot für antike Gegenstände, von dem jedoch die Funde für die archäologische Mission in Copán ausgenommen waren.¹⁸⁰ Dieser rechtliche Rahmen zeugt von der gesteigerten Bedeutung, die man den antiken Ruinen für das nationale Selbstbewusstsein beimaß. Das drückte sich jedoch nicht in der Gesetzessprache aus: Anstatt vom „kulturellen Erbe“ (*patrimonio cultural*) oder „Nationaleigentum“ (*propiedad nacional*) zu sprechen, enthielt der Gesetzestext das Wort „Ruinas“, also Trümmer oder Überreste, so etwa auch im Fall der Hinterlassenschaften am Titicaca-See.¹⁸¹ Darin spiegelt sich die untergeordnete Bedeutung dieser antiken Stätten für das Selbstverständnis der weitgehend europäisch beeinflussten Eliten in Lateinamerika zu jener Zeit wider.

6. Kulturelle Hegemonie über Asien: Der Export europäischer Rechtsrahmen

In Asien war der „Zivilisationsdiskurs“ ebenso ein Mittel, um Machtausübung zu rechtfertigen. Die Archäologie als Instrument einer solchen Politik spielte dabei eine besondere Rolle, um hegemoniale Ansprüche zu belegen und zu stützen. Ein eindrückliches Beispiel dafür bildete Japan,¹⁸² das sich seit dem Ende des 19. Jahrhunderts am Westen orientierte und zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Asien sowie weltweit eine wichtige Großmacht wurde. Auch für Japan bildete die „Zivilisation“ in besonderer Weise einen Anknüpfungspunkt zur Begründung seiner kolonialen Bestrebungen, in erster Linie in Korea.

Hier ordnete sich die Arbeit der Archäologen direkt dem Staatsnarrativ mit seinen kolonialen Ambitionen unter und diente Japan dazu, die Expansion nach Korea zu legitimieren. Diese sollte die Herrschaft auf der Halbinsel rechtfertigen. So war es auch die japanische Kolonialbehörde, die nach der Annexion Koreas 1910 große und systematische Ausgrabungen angeordnet hatte. Schon seit 1895 wurden außerhalb Japans mit Ge-

180 Honduras, Decreto No. 127 (09.04.1900), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020].

181 Siehe auch Honduras, Reglamento Provisional para exploracion (27.06.1917), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020].

182 Pai, Resurrecting the Ruins, in Lydon/Rizvi (Hg.), *Handbook of Postcolonial Archaeology* (2010), 93–112.

nehmung der Kolonialarmee und des Kaiserhauses archäologische Expeditionen im staatlichen Erkenntnisinteresse vorgenommen. Die Verbindung der Archäologie zum Machtapparat des Staats ist hier besonders offensichtlich.¹⁸³ Es wurden dabei sehr restriktiv nur jene wissenschaftlichen Unternehmungen innerhalb wie außerhalb Japans gefördert oder gar erst zugelassen, die legitimatorischen Zwecken dienten.¹⁸⁴

Die maßgeblichen Archäologen waren auch in Japan im 19. Jahrhundert zunächst Europäer, die im Zuge von Modernisierungsprojekten des Landes angeworben wurden.¹⁸⁵ Damals hatte die archäologische Wissenschaft vor allem noch die Aufgabe, die japanische Kultur international angemessen in Szene zu setzen, um den fortgeschrittenen „Grad an Zivilisation“ zu beweisen. Dies sollte den Platz Japans in der internationalen Ordnung sichern, die damals vor allem anthropologisch und „rassisch“ abgestuft war.¹⁸⁶ Diese wissenschaftliche Tätigkeit hatte wichtige völkerrechtliche Relevanz, um Japans eigene „Zivilisiertheit“ zu beweisen.

Die Präsentation von indischer Kunst im British Empire wurde um 1900 zu einer hochpolitischen Angelegenheit. Sollten indische Werke als Wunderlichkeiten für sich selbst sprechen oder mit westlicher Kunst verglichen und in Dialog gesetzt werden? Diese Frage kam beim Neuarrangement des Victoria & Albert Museum in London auf, das 1899 eröffnet wurde.¹⁸⁷ Die Interventionen indischer Nationalisten verdeutlichen, welche Rolle die kulturelle Anerkennung auch für die politische Autonomie spielte.

Dem Briten Alexander Cunningham, damals Techniker beim Militär, kam 1861 wesentliche Bedeutung bei der Gründung der Archaeological Survey of India zu. Archäologie wurde als einzig verlässliche Quelle angesehen, um Indiens „abwesende Geschichte“ aus den materiellen Hinterlassenschaften heraus zu schreiben.¹⁸⁸ Damit wurden auch die bis dahin vorwiegend individuellen Initiativen auf dem Gebiete der indischen Archäologie in einen institutionellen Rahmen eingefasst. Während Cunninghams Fokus noch vor allem auf dem Beginn neuer Ausgrabungen lag, bemühten sich spätere Kuratoren mehr um die Erhaltung und Dokumentierung bereits freigelegter Monumente.¹⁸⁹ Diese koloniale Kartographie der

183 Ibid.

184 Mizoguchi, *Self-Identification in the Modern and Post-Modern World*, in: Stark (Hg.), *Archaeology of Asia* (2006), 55–73.

185 Pai, *Heritage Management in Korea and Japan* (2013), 95ff.

186 Ibid., 106.

187 Vrdoljak, *International Law, Museums and the Return* (2006), 95–99.

188 Guha-Thakurta, *Monuments, Objects, Histories* (2004), 4.

189 Ibid., 56.

Monumente entfaltete in ihrer Kanonisierung und Authentifizierung eine Wirkung bis in die Gegenwart. Ebenso wurde von den Kolonialherren im Jahr 1878 der *Treasure Trouve Act* erlassen und 1904 der *Ancient Monuments Preservations Act*, welche die Verwaltung der indischen Antike auf eine rechtliche Grundlage stellten.

Diese Gesetze sollten auch den neuen Imperativ der *in situ* Konservierung verbürgen, wie in den Regierungsakten aus 1885 festgehalten wurde.¹⁹⁰ Dies fand jedoch nur auf integral mit der Umgebung verbundene Stücke Anwendung, nicht aber auf in der Umgebung gefundene „Schätze“, die nach dem *Treasure Trouve Act* eigens aneignbar waren.¹⁹¹ So sind etwa gegenwärtig noch Artefakte wie Buddha-Statuen aus dem heute pakistanischen Gandhara im British Museum ausgestellt. Die Verwaltung und Inszenierung der indischen Kunst und Geschichte lag vor dem Ersten Weltkrieg in britischen Händen. Die rechtlichen Schutzinstrumente wurden von den Briten in Indien eingeführt und lange Zeit ausgeübt.

Ähnlich ist es auch im ehemaligen Indochina gewesen, das im 19. Jahrhundert die heutigen Staaten Kambodscha, Vietnam und Laos unter französischer Herrschaft vereinte. Hier wurde 1900 vom Generalgouverneur für Indochina eine entsprechende Rechtsvorschrift in Kraft gesetzt.¹⁹² Maßgebliches Verwaltungsorgan wurde die *Ecole Française d'Extrême-Orient*, die etwa bei der Klassifizierung von Arealen sowie beweglichen Gegenständen zum Schutz mitwirkte. Ebenso war es bei der Genehmigung von Ausgrabungen und der Ausfuhr von Gegenständen aus dem damaligen Gebiet von Indochina beteiligt.

Im niederländisch verwalteten Indonesien wurde ein ähnliches Kuratel über das kulturelle Erbe ausgeübt. Die wichtigen Entwicklungen im Umgang mit diesem spielten sich hier ebenso um 1900 ab.¹⁹³ In dieser Zeit änderte sich die Wahrnehmung der vormals oft als Ruinen wahrgenommenen Stätten hin zu Monumenten.¹⁹⁴ Damit wurde das europäische Konzept des Monuments an der Schwelle zum 20. Jahrhundert in Südostasien

190 Ibid., 60.

191 Ibid., 60f.

192 Kambodscha/Laos/Vietnam, *Arrête sur la conservation des monuments* (09.03.1900), in: UNESDATA, URL: <https://en.unesco.org/cultnatlaws/list> [31.07.2020].

193 Bloembergen/Eickhoff, *Exchange and the Protection*, in: JAS 72, Nr. 4 (2013), 893–916.

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

verbreitet, was dazu führte, dass auch die Vergangenheit in gewisser Weise affektiv besetzt wurde.

Diese affektive Vereinnahmung lässt sich besonders gut im einstigen Königreich Siam, dem heutigen Thailand, verfolgen.¹⁹⁵ Buddha-Statuen aus dem indonesischen Weltkulturerbe Borobudur von der Insel Java wurden von den Holländern dem Monarchen Siams, Chulalongkorn, als Geschenk überreicht. In der Folge nutzte der König Siams die Statuen, um sich vor seiner eigenen buddhistischen Bevölkerung eine höhere Legitimation zu sichern.¹⁹⁶

In einer Gesamtbetrachtung stellt sich Südostasien bis zum Ende des Ersten Weltkriegs so dar, dass verschiedene europäische Normierungsstrategien ebenso eingeführt wurden wie verschiedene Konzepte zur Aneignung und Verwaltung der kulturellen Hinterlassenschaften. Diese wurden teilweise wie in Indien als „Schatz“ (Treasure) begrifflich eingeordnet und damit der Aneignung zugänglich gemacht. Andere Gegenstände wurden mit der Idee des Monuments und einer damit verbundenen Authentizität belegt, wie aus dem indonesischen Beispiel hervorgeht. Zusätzlich wurde wie von Japan die Archäologie als Wissenschaft aus Europa importiert, um sie als Instrument zu verwenden, welche das eigene Staatsnarrativ legitimiert.

In diese Zeit fielen auch die Gründungen von Institutionen, die eine Kontinuität über das 19. Jahrhundert und sogar über die Kolonialzeit hinaus bewahrten. Die Archaeological Survey of India gibt es nach wie vor und die Kartografie der kulturellen Monumente und die Kanonbildung aus der Kolonialzeit bestehen in großen Teilen bis heute fort. Doch obwohl sich diese Einrichtungen erstaunlich ähnlich blieben, wurden die Narrative verändert, mit denen an die Vergangenheit herangegangen wurde.¹⁹⁷

195 Peleggi, *Lords of Things* (2002), 15f.

196 Bloembergen/Eickhoff, *Exchange and the Protection*, in: JAS 72, Nr. 4 (2013), 893–916 (902).

197 Gullapalli, *Heterogeneous Encounters*, in: Liebmann/Rizvi (Hg.), *Archaeology and Postcolonial Critique* (2008), 35–52.

7. Zwischenergebnis: Völkerrechtsentwicklungen im Kontext des „Kulturstandards“

Auf der globalen Ebene waren viele unterschiedliche Dynamiken am Werk, die durch neue theoretische Grundlagen zu einer Institutionalisierung und Ausbreitung neuer Normen geführt haben. Dieser Abschnitt zeigte, dass sich diese Entwicklung im Kontext eines neuen Verständnisses der Konzepte von Kultur und Zivilisation für die Rechtswissenschaft abspielte. Einen wichtigen Anteil daran hatte etwa das „internationale Verwaltungsrecht“ mit seiner hegemonialen Verfolgung gemeinsamer Interessen und dem oft problematischen Bezug zur „Kultur“ und „Zivilisation“ – Begriffe, deren Sattelzeit im 19. Jahrhundert lag. Der Diskurs um die „Zivilisation“ und das „internationale Verwaltungsrecht“ gaben den intellektuellen Rahmen vor, in dem sich die juristischen Normen entwickelten. Die Verträge und Normen zur Aneignung und Verwaltung des kulturellen Erbes in Persien, Indien, Griechenland oder Honduras fügten sich darin beinahe nahtlos ein und fanden sich auch in den völkerrechtlichen Lehrbüchern jener Zeit wieder.

Ausgegangen sind diese Dynamiken oftmals von Europa, jedoch vollzogen sich diese „Universalisierung“ und „Verrechtlichung“ in einem Kontext, der maßgeblich von bestimmten Macht- und Interessenlagen geprägt war. Wie bereits die Hegemonietheorie des italienischen Marxisten Antonio Gramsci betonte, – in ihrer modernen Variante von der Politikwissenschaftlerin Chantal Mouffe und dem Theoretiker Ernesto Laclau ausgearbeitet¹⁹⁸ – führen solche Machtungleichgewichte dazu, dass es partikuläre Konzepte, wie etwa jene des Denkmals oder des Monuments, vermögen universelle Geltung zu beanspruchen.¹⁹⁹ Die Praktiken dieser „Universalisierung“ waren aber nicht einformig, sondern mannigfaltig. Diese Ungleichheiten wirkten somit nicht bloß in eine Richtung, sodass die unterschiedlichen Konzepte ausschließlich von Europa ausgehend implementiert wurden, sondern sie wurden auch von den (Semi-)Peripherien rezipiert und umgeformt.

Gegenstand dieser Universalisierung war der völkerrechtliche „Kulturstandard“ beziehungsweise das damalige Verständnis von „Zivilisation“. Die Völkerrechtswissenschaft adaptierte diese Konzepte im 19. Jahrhundert für die eigenen Zwecke. Um dem Paradigma des „Standard of Civilization“ zu entsprechen, wurden europäische Kulturinstitutionen in ande-

198 Laclau/Mouffe, Hegemonie und radikale Demokratie (1991).

199 Butler/Laclau/Žižek, Kontingenz, Hegemonie, Universalität (2013), XV.

ren Erdteilen übernommen oder Rechtsvorschriften rezipiert. Dabei wurden auch die Wertungen der europäischen Referenzrahmen übernommen, wie etwa die lange Zeit fehlende Berücksichtigung islamischer Kunst im Osmanischen Reich oder die nach wie vor maßgebliche Kartographierung indischer Monumente durch die britischen Kolonialbeamten zeigen. Oftmals reproduzierten diese Praktiken – ebenso wie völkervertragsrechtliche Regelungen – eine Asymetrie zugunsten europäischer Akteure und Ideen. Die Verrechtlichung markiert durch die mitunter innerstaatlichen Regelungen auch eine Rückwirkung auf den „Zivilisationsdiskurs“ im Völkerrecht.

Ein solcher Zusammenhang zwischen der Einführung von Rechtsnormen für das kulturelle Erbe und dem Streben nach Anerkennung durch die *family of nations* macht sich in dieser Epoche in verschiedenen Regionen Asiens und Lateinamerikas kund. Das Zusammenwirken des „Kulturstandards“ mit der Verwaltung von Kulturgütern wird hier besonders anschaulich und nachvollziehbar. Zugleich wurden die neuen Normen mitunter auch Austragungsort rechtlicher Argumente und Konflikte um die Aneignung von kulturellen Objekten in imperialistischen Konstellationen. Die *case study* vom Osmanischen Reich und Österreich-Ungarn versuchte diese Dynamiken aufzuzeigen.

Der nächste Abschnitt analysiert die Entwicklungen der Zwischenkriegszeit und beschäftigt sich auch mit neuen internationalen Institutionalisierungen der Kulturverwaltung im Völkerrecht sowie in internationalen Organisationen.