

Kulturgüterschutz und *common concern*-Konzept

Zur Übertragbarkeit des *common concern*-Konzepts auf den internationalen Kulturgüterschutz und zu den daraus ableitbaren Rechtsfolgen

Sabina Eichel*

Abstract	880
I. Einleitung	880
II. Ausgangspunkt: <i>common heritage of mankind</i> -Konzept	881
1. Historische Entwicklung des CHM-Konzepts	881
a) Entstehung im Bereich des Seerechts	882
b) Fortschreibung in weiteren völkerrechtlichen Verträgen	882
2. Prinzipien des CHM	884
3. Fazit CHM-Konzept	887
III. Entwicklung des CCM-Konzepts	887
1. Historische Entwicklung des CCM-Konzepts	887
2. Prinzipien des CCM-Konzepts	889
a) Spannungsverhältnis von nationaler Souveränität und internationalen Allgemeininteressen	889
b) Internationale Kooperation	891
3. Fazit CCM-Konzept	893
IV. Vergleich CHM – CCM	893
1. Berührungspunkte beider Konzepte	893
2. Wesentliche Unterschiede beider Konzepte	894
a) Räumlicher Anwendungsbereich	894
b) Zugang zu und Nutzung von Ressourcen	894
c) Friedliche Nutzung	895
d) Tätigkeitsbezogener Ansatz des CCM	896
e) Fazit	896
V. CHM-Idee im Kulturgüterrecht	897
1. Historische Entwicklung	897
2. Signifikante Unterschiede zum CHM-Konzept	899
3. Fazit	900
VI. Übergang zum CCM-Konzept im Bereich des völkerrechtlichen Kulturgüterschutzes	900
1. Bereits verwirklichte Elemente des CCM im Kulturgüterschutz	900

* Die Autorin ist Doktorandin am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Völkerrecht, Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht von Prof. Dr. *Dederer* an der Universität Passau und promoviert im Kulturgüterschutz. Für die vielfältigen Anregungen und kritischen Diskussionen zu diesem Beitrag danke ich Herrn Professor *Dederer* herzlich.

2. CCM-konsistente Anpassungen	902
3. Fazit zum CCM im Kulturgüterschutz	904
VII. Weitergehende Folgerungen: Insbesondere Schutzverantwortung der Belegenheitsstaaten für ihr Kulturgut	904
VIII. Fazit	906

Abstract

Dem völkerrechtlichen Schutz von Kulturgut soll ausweislich der bestehenden vertraglichen Bestimmungen das *common heritage of mankind*-Konzept (CHM-Konzept) zu Grunde liegen. Kernelement des CHM-Konzepts ist die Souveränitätsfreiheit, die besagt, dass kein Staat an vom CHM-Konzept umfassten Räumen oder den darin befindlichen Ressourcen Souveränitätsansprüche begründen kann. Jedoch zeigt sich bei einer genaueren Betrachtung der einschlägigen Regelungen im Bereich des Kulturgüterschutzes, dass nahezu keines der Elemente des CHM-Konzepts hierin normativen Niederschlag gefunden hat. Insbesondere fehlt es bereits an der maßgeblichen räumlichen Anwendungsvoraussetzung des CHM-Prinzips, mithin der Souveränitätsfreiheit, da Kulturgut sich regelmäßig nicht in staatsfreien Räumen befindet. Der Schutz von Kulturgut sollte daher in Abkehr vom dort vorherrschenden CHM-Konzept dem *common concern of mankind*-Konzept (CCM-Konzept) unterstellt werden. Das CCM-Konzept weist dabei bereits jetzt einen eigenständigen Bedeutungsgehalt auf. Insbesondere folgt aus ihm eine inhärente Begrenzung der staatlichen Souveränität. Diese hat zum Inhalt, dass Belegenheitsstaaten mit dem in ihrem Gebiet befindlichen Kulturgut nicht mehr nach freiem Belieben verfahren können und dass ihnen neben einer gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft bestehenden Schutzverantwortung für das Kulturgut auch eine Pflicht zur internationalen Kooperation zum Schutz von Kulturgut erwächst.

I. Einleitung

Das Konzept des "*common concern of mankind*" (CCM)¹ entstammt dem Umweltvölkerrecht. Es besagt im Kern, dass der Schutz bestimmter

¹ Hier wird durchgehend der Terminus "*common concern of mankind*" (CCM) im Interesse eines begrifflichen Gleichlaufs mit dem Terminus "*common heritage of mankind*" (CHM) verwendet. Während das UN-Seerechtsübereinkommen und der Mondvertrag von "*common heritage of mankind*" (Art. 136 UN-Seerechtsübereinkommen; Art. 11 Abs. 1

Umweltbelange aufgrund ihrer internationalen, globalen Bedeutung nicht dem einzelnen Staat und seiner territorialen Souveränität allein anheimgestellt ist, sondern dass die gesamte Menschheit ein vitales Interesse an deren Erhaltung hat und daher alle Staaten zu deren Schutz kooperativ beitragen sollen.² Der folgende Beitrag legt dar, dass sich dieses Konzept auf den Kulturgüterschutz übertragen lässt und dass es das dort bislang vorherrschende “*common heritage of mankind*”-Konzept ablösen sollte.

Dazu werden zunächst die historische Entwicklung und inhaltliche Ausgestaltung sowohl des CHM- (II.) als auch des CCM-Konzepts (III.) dargestellt. Sodann werden die beiden Konzepte einander gegenübergestellt und wesentliche Berührungspunkte wie Unterschiede herausgearbeitet (IV.). Die Untersuchung gelangt dabei zu dem Ergebnis, dass die Unterschiede der beiden Konzepte deren Gemeinsamkeiten deutlich überwiegen. Im anschließenden Abschnitt (V.) wird die Anwendbarkeit beider Konzepte im Kulturgüterschutz diskutiert. Dabei gelangt die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass der völkerrechtliche Schutz von Kulturgut nicht länger dem CHM-Konzept, sondern dem CCM-Konzept unterstellt werden sollte. Im Anschluss daran werden die weitergehenden Folgerungen einer Einordnung des völkerrechtlichen Kulturgüterschutzes unter das CCM-Konzept diskutiert (VI.). Dabei wird das CCM-Konzept als inhärente Begrenzung der staatlichen Souveränität verstanden. Die Darstellung schließt mit einem Fazit (VII.).

II. Ausgangspunkt: *common heritage of mankind*-Konzept

1. Historische Entwicklung des CHM-Konzepts

Das CHM-Konzept ist historisch bedeutend älter als das CCM-Konzept. Es wurde erstmals in Abs. 2 der Präambel der Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut in bewaffneten Konflikten von 1954 erwähnt. Namentlich ab den 1970er Jahren fand es auf Ebene der United Nations (UN) Eingang in die völkerrechtliche Debatte um die Ausbeutung natürlicher Ressourcen in staatsfreien Räumen.

Mondvertrag) sprechen, findet sich in der UN-Klimarahmenkonvention und der Biodiversitätskonvention demgegenüber der Wortlaut “*common concern of humankind*” (Präambel Abs. 1 UN-Klimarahmenkonvention; Präambel Abs. 3 Biodiversitätskonvention).

² Vgl. D. Hunter/J. Salzman/D. Zaelke, *International Environmental Law*, 3. Aufl. 2007, 348.

a) Entstehung im Bereich des Seerechts

Der Begriff des “*common heritage of mankind*” geht auf einen Vorschlag des maltesischen Abgesandten bei den Vereinten Nationen, *Arvid Prado*, zurück. Dieser sah vor, für die 22. Sitzung der UN-Generalversammlung einen Tagesordnungspunkt aufzunehmen, wonach der Tiefseeboden, der bislang der Souveränität keines Staates unterlag, als “*common heritage of mankind*” zu deklarieren sei.³ Auf der Grundlage dieses Vorstoßes erarbeitete das daraufhin eingerichtete Tiefseeboden-Komitee einen Text, aus der die 1970 von der UN-Generalversammlung beschlossene Tiefseeboden-Resolution 25/2749 hervorging. Jene fand schließlich in das UN-Seerechtsübereinkommen⁴ Eingang, indem in das Übereinkommen unter anderem das Konzept der Internationalisierung des Tiefseebodens übernommen wurde.

Art. 136 UN-Seerechtsübereinkommen legt fest, dass das “Gebiet”, d. h. der Tiefseeboden (vgl. Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 UN-Seerechtsübereinkommen), und seine Ressourcen “gemeinsames Erbe der Menschheit” (“*common heritage of mankind*”) sind und dass deren Ausbeutung und Nutzung im Interesse der Menschheit erfolgen sollen. Teil XI des Seerechtsübereinkommens enthält hierzu ein umfassendes Regelungssystem, das die Ausbeutung und Erforschung des Tiefseebodens begrenzt, eine gerechte Verteilung der gewonnenen Erträge vorsieht und auch weiterhin seinen souveränitätsfreien Charakter garantiert.⁵

b) Fortschreibung in weiteren völkerrechtlichen Verträgen

Die Entstehung des CHM fiel in die Zeit, in der man nicht nur über die Ausbeutung des Meeresbodens, sondern auch über die Ausbeutung anderer bisher souveränitätsfreier Räume wie beispielsweise des Mondes zu diskutieren begann. Denn der technische Fortschritt schien über kurz oder lang

³ *M. Fitzmaurice*, Some Reflections on Legal and Philosophical Foundations of International Environmental Law, *Polish Y.B. Int'l L.* 32 (2012), 89 (91); *R. Wolfrum*, Common Heritage of Mankind, in: *R. Wolfrum* (Hrsg.), *MPEPIL*, 2008-2013, <www.mpepil.com>, zuletzt abgerufen am 9.3.2015, Rn. 1; *R. Warner*, Protecting the Oceans Beyond National Jurisdiction, 2009, 41; Malta: Request for the Inclusion of a Supplementary Item in the Agenda of the Twenty-Second Session, UN Doc A/6695 (18.8.1967).

⁴ Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, BGBl. 1994 II, 1799.

⁵ Vgl. zur Souveränitätsfreiheit Art. 137 Abs. 1 UN-Seerechtsübereinkommen, zur Nutzung und Erforschung Art. 138 ff., Art. 141 UN-Seerechtsübereinkommen, zur Verteilung der Erträge Art. 148, Art. 150 Abs. 1 UN-Seerechtsübereinkommen.

den Zugang zu bislang unerreichbaren Ressourcen zu ermöglichen. Das wiederum ließ zumindest prospektiv die Schaffung neuer rechtlicher Rahmenbedingungen erforderlich erscheinen.⁶ Insbesondere auf Betreiben der Entwicklungsländer sollte in Abkehr vom bis dahin vorherrschenden *right of capture*, nach dem sich jeder die Ressourcen staatsfreier Räume aneignen durfte, ein neues Rechtsregime geschaffen werden. Denn gerade sie fürchteten, mangels technischer und finanzieller Möglichkeiten ihre Interessen bei der Ausbeutung der souveränitätsfreien Räume nicht durchsetzen zu können.

Die vertragliche Etablierung des CHM-Konzepts blieb demzufolge nicht auf das Tiefseebodenregime beschränkt. Vielmehr wurde es auch in weiteren völkerrechtlichen Verträgen adaptiert, und zwar zunächst im Mondvertrag,⁷ der die Terminologie des CHM-Konzepts übernahm (vgl. Art. 11 Abs. 1 i. V. m. Art. 4 Abs. 1: “*The moon and its natural resources are the common heritage of mankind [...]*”). Die Nutzung des Mondes und der darauf befindlichen Ressourcen soll daher, ähnlich wie der Tiefseeboden nach Art. 136 UN-Seerechtsübereinkommen, im Interesse der gesamten Menschheit und nicht im wirtschaftlichen Interesse einzelner weniger Staaten erfolgen, die über die zur Ausbeutung notwendigen technischen und finanziellen Mittel verfügen.⁸

Auch im Weltraumvertrag von 1967⁹ sind Ansätze eines Schutzes des Weltraumes als CHM auszumachen. So legen Art. I Abs. 1 sowie Art. II des Weltraumvertrags fest, dass sowohl der Mond wie auch die anderen Himmelskörper keiner Hoheitsgewalt unterliegen und dass die Erforschung und Nutzung des Weltraums Sache der gesamten Menschheit ist.

Ebenso nimmt der Antarktisvertrag¹⁰ im zweiten Erwägungsgrund seiner Präambel Bezug auf die Idee des CHM. Danach beruht der Vertrag auf der “*Erkenntnis, dass es im Interesse der ganzen Menschheit liegt, die Antarktis für alle Zeiten ausschließlich für friedliche Zwecke zu nutzen*”. Auch wenn bei der Formulierung des Antarktisvertrags eine direkte Bezugnahme auf die Terminologie des Mondvertrags oder des UN-Seerechtsübereinkom-

⁶ J. Noyes, *The Common Heritage of Mankind: Past, Present, and Future*, Den. J. Int'l L. & Pol'y 40 (2011-2012), 447 (457).

⁷ Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies, UN-Generalversammlung Resolution 34/68 vom 5.12.1979, ILM 18 (1979).

⁸ C. Joyner, *Legal Implications of the Concept of the Common Heritage of Mankind*, ICLQ 35 (1986), (196).

⁹ Vertrag über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraumes einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper (Weltraumvertrag), BGBl. 1969 II, 1968.

¹⁰ Antarktisvertrag, BGBl. 1978 II, 1518.

mens bewusst vermieden wurde, finden sich im Antarktisregime viele Regelungsansätze des CHM-Konzepts, die es rechtfertigen, die Antarktis ebenfalls als Anwendungsfall des CHM-Konzepts anzusehen.¹¹

Der Begriff des *common heritage of mankind* bzw. das CHM-Konzept hat seinen Niederschlag bislang also im internationalen Seerecht,¹² im Weltraumrecht,¹³ im Mondvertrag¹⁴ sowie im Antarktisregime¹⁵ gefunden.¹⁶

2. Prinzipien des CHM

Aus den bestehenden vertraglichen Regelungen lassen sich sechs Elemente ableiten, die den CHM-Gedanken prägen: die Souveränitätsfreiheit der Gebiete an sich und die Eigentumsfreiheit der darauf befindlichen Ressourcen, die gemeinsame Nutzung und Ausbeutung, die Nutzung zu friedlichen Zwecken, die Kooperation bei der wissenschaftlichen Erforschung, ein "akzessorischer" (d. h. spezifisch bei Erforschung, Nutzung und Ausbeutung zu beachtender) Umweltschutz¹⁷ sowie eine gemeinsame Verwaltung.¹⁸

¹¹ P. Birnie/A. Boyle/C. Redgwell, *International Law & the Environment*, 2009, 198.

¹² Präambel des UN-Seerechtsübereinkommens, Art. 136 UN-Seerechtsübereinkommen. Das Regime der Hohen See (Art. 86 ff. UN-Seerechtsübereinkommen) weist einige Berührungspunkte, aber auch markante Unterschiede zum CHM-Prinzip auf. So steht die Hohe See allen Staaten zur Nutzung offen (Art. 87 Abs. 1 UN-Seerechtsübereinkommen), ihre Nutzung ist friedlichen Zwecken vorbehalten (Art. 88 UN-Seerechtsübereinkommen) und sie verfügt ebenfalls über einen souveränitätsfreien Charakter (Art. 89 UN-Seerechtsübereinkommen). Andererseits steht jedem Staat nach Art. 116 ff. UN-Seerechtsübereinkommen das Recht zur Fischerei auf Hoher See zu, was als Ausprägung des *right of capture* verstanden werden muss. Daher wird die Hohe See nachfolgend nicht als Anwendungsfall des CHM-Prinzips betrachtet werden.

¹³ Art. I und II des Weltraumvertrags.

¹⁴ Art. 11 Abs. 1 i. V. m. Art. 5 Abs. 1 des Mondvertrags.

¹⁵ Präambel des Antarktisvertrags.

¹⁶ F. Pabst, *Kulturgüterschutz in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten*, 1. Aufl. 2008, 81.

¹⁷ Art. 145 UN-Seerechtsübereinkommen, Art. X S. 2 Weltraumvertrag, Art. 7 Abs. 1, 2 Mondvertrag, Art. 3 Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag.

¹⁸ Vgl. H.-G. Dederer, Rohstoffausbeutung, -bewirtschaftung und -verteilung aus der Sicht des allgemeinen Völkerrechts, in: D. Ehlers/C. Herrmann/H.-M. Wolfgang/U. J. Schröder (Hrsg.), *Rechtsfragen des internationalen Rohstoffhandels*, 2012, 37 (51); W. A. Kewenig, *Common Heritage of Mankind: Politischer Slogan oder völkerrechtlicher Schlüsselbegriff?*, in: I. von Münch (Hrsg.), *Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht*, FS für Hans-Jürgen Schlochauer, 1. Aufl. 1981, 393 erkennt nur die ersten fünf Elemente an; J. Noyes (Anm. 6), 450, nimmt als sechstes Element die gemeinsame Verwaltung mit auf. Das Element gemeinsamer Verwaltung lässt sich positiv-rechtlich freilich nur für den Tiefseeboden (Art. 137 Abs. 2, Art. 153 UN-Seerechtsübereinkommen) und den Mond (Art. 11 Abs. 5 Mondvertrag) nachweisen.

Kernelement des CHM-Konzepts ist die Souveränitätsfreiheit. Sie besagt, dass kein Staat über die genannten Räume territoriale Souveränität bzw. Gebietshoheit beanspruchen oder neue Souveränitätsansprüche daran begründen kann (Okkupationsverbot).¹⁹ An den souveränitätsfreien Gebieten und an den dort vorhandenen Ressourcen besteht daher weder Eigentum irgendeines Staates bzw. einer Gruppe von Staaten; noch darf an den Ressourcen Eigentum wie auch immer begründet werden (Aneignungsverbot). Sie stehen der gesamten Menschheit zu, die sie verwaltet bzw. verwalten soll.²⁰

Eine Nutzung der dem CHM-Konzept unterstellten Gebiete oder Ressourcen darf darüber hinaus nur zu friedlichen Zwecken erfolgen.²¹ Aus diesem Grund sind weder die Errichtung noch das Betreiben militärischer Anlagen noch das Stationieren von Waffen auf den bzw. in den dem CHM-Prinzip unterstellten Gebieten erlaubt.²² Die Gebiete sind also insofern "entmilitarisiert".²³

Die wissenschaftliche Erforschung der als CHM geschützten Gebiete steht allen Staaten offen. Sie muss unter besonderer Berücksichtigung der Belange der Entwicklungsländer erfolgen, die technisch noch nicht zur Erforschung der Gebiete und erst Recht nicht zur Ausbeutung der dort befindlichen Ressourcen im Stande sind.²⁴ Außerdem müssen Forschung und Ausbeutung unter besonderer Rücksicht auf ökologische Belange durchgeführt werden.²⁵ Die hierbei erzielten Erträge sollen gerecht unter den Staaten aufgeteilt werden und insbesondere auch solchen Staaten zu Gute

¹⁹ Vgl. Art. 137 Abs. 1 UN-Seerechtsübereinkommen, Art. 11 Abs. 2 Mondvertrag, Art. 4 Abs. 1, Art. 2 Antarktisvertrag und Art. II des Weltraumvertrags. Siehe hierzu auch umfassend: R. Wolfrum, *Die Internationalisierung staatsfreier Räume*, 1. Aufl. 1984, 343 ff.

²⁰ Vgl. Art. 137 Abs. 2 UN-Seerechtsübereinkommen, Art. 1 Abs. I und II Weltraumvertrag, Art. 11 Abs. 4 und 5 Mondvertrag, Art. 3 Antarktisvertrag; C. Joyner (Anm. 8), 191.

²¹ Vgl. Art. 141 UN-Seerechtsübereinkommen, Art. 3 Abs. 1 des Mondvertrags, Art. 1 des Antarktisvertrags und Art. IV Abs. 2 des Weltraumvertrags.

²² C. Joyner (Anm. 8), 192.

²³ U. Beyerlin/T. Marauhn, *International Environmental Law*, 2011, 172; R. Wolfrum (Anm. 19), 346; Inwieweit das Betreiben z. B. von militärischen Spionage- und Aufklärungseinrichtungen (z. B. Satelliten) dem Friedlichkeitsgebot widerspricht, ist umstritten (siehe hierzu auch T. Stein/T. Marauhn, *Völkerrechtliche Aspekte von Informationsoperationen*, ZaöRV 61 (2001), 1 ff. m. w. N.).

²⁴ Vgl. Art. 143 Abs. 1 UN-Seerechtsübereinkommen, Art. 4 Abs. 1 Mondvertrag, Art. 2, 3 Antarktisvertrag und Art. I Abs. 2 und Abs. 3 Weltraumvertrag.

²⁵ Vgl. Art. 145 UN-Seerechtsübereinkommen, Art. 3 Abs. 1 und 2 Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag (BGBl. 1994 II, 2477), Art. 7 Abs. 1 Mondvertrag, Art. IX Weltraumvertrag; F. Pabst (Anm. 16), 82.

kommen, die selbst mangels technischer oder finanzieller Möglichkeiten nicht an der Ausbeutung teilnehmen können.²⁶

Die Verwaltung der dem CHM-Konzept unterstehenden Gebiete liegt nicht bei den einzelnen Staaten, sondern soll durch die Staatengemeinschaft sichergestellt werden.²⁷ Im Rahmen dieser gemeinsamen Verwaltung soll die Verteilung der bei der Ausbeutung der dem CHM-Konzept unterstellten Gebiete erzielten Erträge im Interesse der gesamten Menschheit nicht durch einzelne Staaten, sondern treuhänderisch für alle Staaten vorgenommen werden. Dabei sollte die Verwaltung des Erbes der Menschheit, insbesondere die Regulierung von (Ressourcen-)Zugang und Vorteilsausgleich, durch selbständige Organisationen wahrgenommen werden.²⁸ Idealtypisches Beispiel ist die für den Tiefseeboden zuständige Internationale Meeresbodenbehörde nach Art. 157 Abs. 1 UN-Seerechtsübereinkommen.²⁹ Aus der Befugnis zur gemeinsamen Nutzung folgt zudem eine Verpflichtung der Vertragsstaaten zur internationalen Zusammenarbeit,³⁰ die inhaltlich über die allgemeine völkerrechtliche Kooperationspflicht hinausgeht.³¹

Rüdiger Wolfrum leitet aus der Verwendung der beiden Worte “*man-kind*” und “*heritage*” überzeugend ein darüber hinausgehendes und schützenswertes Interesse speziell nachfolgender Generationen an der Erhaltung und nachhaltigen Bewirtschaftung der dem CHM-Prinzip unterstellten Ressourcen ab und begründet so einen intertemporalen Schutzansatz des CHM.³² Beispiele für eine Verpflichtung zum nachhaltigen Umgang mit den vorhandenen Ressourcen sind Art. 145 und Art. 209 UN-Seerechtsübereinkommen, die einen Schutz der Meeresumwelt vor den schädlichen Auswirkungen der Ausbeutung des Tiefseebodens vorsehen, wie auch Art. 7 des

²⁶ Vgl. Art. 148 UN-Seerechtsübereinkommen, Art. 11 Abs. 7 lit. d) Mondvertrag. Nicht ausdrücklich hinsichtlich einer Beteiligung von Entwicklungsländern Art. 3 Antarktisvertrag und Art. I Abs. 1 Weltraumvertrag; *P. Birnie/A. Boyle/C. Redgwell* (Anm. 11), 197; *C. Joyner* (Anm. 8), 192.

²⁷ Das Element gemeinsamer Verwaltung lässt sich positiv-rechtlich freilich nur für den Tiefseeboden (Art. 137 Abs. 2, Art. 153 UN-Seerechtsübereinkommen) und den Mond (Art. 11 Abs. 5 Mondvertrag) nachweisen; *C. Joyner* (Anm. 8), 190; *P.-M. Dupuy/J. Viñuales*, *International Environmental Law*, 2015, 84; *R. Wolfrum* (Anm. 19), 347.

²⁸ Eine solche internationale Organisation existiert bislang lediglich für den Tiefseeboden (vgl. Art. 152, Art. 156 UN-Seerechtsübereinkommen). Ferner sieht allein der Mondvertrag eine solche internationale Verwaltung vor (Art. 11 Abs. 7 Mondvertrag). *R. Wolfrum* (Anm. 3), Rn. 15; *R. Wolfrum* (Anm. 19), 331.

²⁹ Die Behörde wird zum Teil sogar als supranational aufgefasst, vgl. *M. Sachs*, GG Kommentar, 6. Aufl., Art. 24, Rn. 31.

³⁰ Vgl. Art. 3 des Antarktisvertrags, Art. IX des Weltraumvertrags, Art. 143 Abs. 3 UN-Seerechtsübereinkommen.

³¹ *R. Wolfrum* (Anm. 3), Rn. 14.

³² Siehe hierzu: *R. Wolfrum* (Anm. 3), Rn. 22 wie auch *R. Wolfrum* (Anm. 19), 339.

Mondvertrags, der eine Pflicht zum Schutz der Oberfläche des Mondes statuiert.

3. Fazit CHM-Konzept

Das CHM-Konzept wurde maßgeblich im Bereich des Seerechts entwickelt und schließlich auch auf andere Bereiche übertragen, die sich mit der Ausbeutung souveränitätsfreier Räume befassen. Das CHM-Konzept findet ausweislich der bestehenden völkervertraglichen Regelungen immer nur Anwendung auf staatsfreie Räume, sodass die Souveränitätsfreiheit als Kernelement des CHM bezeichnet werden kann.³³ Das CHM-Konzept geht vom Bestehen bestimmter Gebiete und deren Ressourcen aus, die aufgrund ihrer Bedeutung für die gesamte Menschheit nicht der Herrschaftsmacht nur eines oder mehrerer Staaten unterfallen sollen. Vielmehr sollen sie internationalisiert, das heißt der gesamten Menschheit als Rechtsträger zugeordnet sein. Indem die Belange der Entwicklungsländer besonders in den Fokus des Interesses gerückt werden, liegt dem CHM-Konzept zudem ein wirtschaftlich-sozial orientierter Verteilungsgedanke zu Grunde. Staatsfreie Räume sollen ihren souveränitätsfreien Status behalten und im Interesse der gesamten Menschheit der Erforschung und Nutzung durch alle Staaten unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungsländer offen stehen.³⁴

III. Entwicklung des CCM-Konzepts

1. Historische Entwicklung des CCM-Konzepts

Als Gegenentwurf zu der Idee des *“common heritage of mankind”* entwickelte sich im Umweltvölkerrecht das Konzept des *“common concern of mankind”*.³⁵ Erstmals auf der Stockholmer Umweltkonferenz 1972 wurden der Schutz der natürlichen Ressourcen und der Umwelt als zentrale Anliegen

³³ M. Wyss, Kultur als eine Dimension der Völkerrechtsordnung, 1. Aufl. 1992, 117.

³⁴ Vgl. R. Dolzer, Die Deklaration des Kulturguts zum *“common heritage of mankind”*, in: R. Dolzer/E. Jayme/R. Mußgnug, Rechtsfragen des internationalen Kulturgüterschutzes, 1. Aufl. 1994, 20.

³⁵ P. Birnie/A. Boyle/C. Redgwell (Anm. 11), 129.

gen der Völker der gesamten Welt bezeichnet, ohne dass freilich schon der Begriff des “*common concern*” verwendet worden wäre.³⁶

Im Jahr 1988 wurde das Konzept des “*common concern of mankind*” durch die UN-Generalversammlung aufgegriffen und der Klimawandel in der Generalversammlungsresolution Nr. 43/53 ausdrücklich als “*common concern of mankind*” bezeichnet.³⁷ In Fortentwicklung der grundsätzlichen Idee einer Globalisierung des Umweltschutzes zeichnete sich erstmals auf der Konferenz von Rio 1992 eine Abkehr von der bislang vorherrschenden, regionalen oder nationalen Verantwortlichkeit für die Belange der Umwelt ab. Auf dieser Grundlage entstand ein rechtlicher Rahmen globaler Verantwortung für die Schutzgüter des Klimawandels und der biologischen Vielfalt.³⁸ Diese gemeinsame Verantwortlichkeit zeigt sich insbesondere in zwei auf der Rio-Konferenz 1992 zur Unterzeichnung aufgelegten Dokumenten, nämlich in der UN-Klimarahmenkonvention³⁹ und in der Biodiversitätskonvention.⁴⁰ Die Präambel der UN-Klimarahmenkonvention bringt bereits im ersten Erwägungsgrund zum Ausdruck, dass der Klimawandel und die daraus folgenden nachteiligen Auswirkungen ein gemeinsames Anliegen der Menschheit (“*common concern of humankind*”) sind.⁴¹ Auch in der Präambel des Pariser Vertrags 2015⁴² wird der Klimawandel nochmals ausdrücklich als “*common concern of humankind*” bezeichnet. Ebenso besagt die Präambel der Biodiversitätskonvention in ihrem dritten Erwägungs-

³⁶ H. Hohmann, Ergebnisse des Erdgipfels von Rio, NVwZ 12 (1993), 311 ff.; Präambel der Erklärung der UN-Umweltkonferenz in Stockholm 1972: “*The United Nations Conference on the Human Environment, having met at Stockholm from 5 to 16 June 1972, having considered the need for a common outlook and for common principles to inspire and guide the peoples of the world in the preservation and enhancement of the human environment. [...] A growing class of environmental problems, because they are regional or global in extent or because they affect the common international realm, will require extensive cooperation among nations and action by international organizations in the common interest.*”

³⁷ UN-Generalversammlung Resolution 43/53 vom 6.12.1988, “Protection of Global Climate for Present and Future Generations of Mankind”; C. Kreuter-Kirchhof, Atmosphäre, International Protection, in: R. Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, 2008-2016, <www.mpepil.com>, Rn. 8.

³⁸ P. Birnie/A. Boyle/C. Redgwell (Anm. 11), 128.

³⁹ Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, BGBl. 1993 II, 1783.

⁴⁰ Übereinkommen über die biologische Vielfalt, BGBl. 1992 II, 1741.

⁴¹ UN-Generalversammlung Resolution 43/53 besagt im Wortlaut: “*Recognizes that climate change is a common concern of mankind, since climate is an essential condition which sustains life on earth.*”

⁴² UN-Document FCCC/CP/2015/L.9, vom 12.12.2015.

grund, dass der Schutz der biologischen Vielfalt ein gemeinsames Anliegen der Menschheit (*“common concern of humankind”*) ist.⁴³

Obwohl der Begriff des CCM ausdrücklich erstmals in den beiden genannten Konventionen zu Beginn der 1990er Jahre verwendet wurde, enthalten auch vor diesem Zeitraum geschlossene völkerrechtliche Verträge Ansätze, die auf der Rechtsfolgenseite mit dem später entwickelten Konzept des CCM verglichen werden können.⁴⁴ Bereits das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht⁴⁵ (Wiener Übereinkommen) aus dem Jahr 1985 erkennt die Notwendigkeit eines gemeinsamen Tätigwerdens der Vertragsstaaten zum Schutz der Ozonschicht an (vgl. sechster Erwägungsgrund der Präambel). Zwar wird die Ozonschicht weder im Text des Wiener Übereinkommens noch im Montreal Protokoll⁴⁶ ausdrücklich als *“common concern of humankind”* bezeichnet. Jedoch sind Zielsetzung und Methoden des Schutzes der Ozonschicht denen der übrigen unter das CCM-Konzept gestellten völkervertraglichen Regelungsbereiche vergleichbar.⁴⁷

2. Prinzipien des CCM-Konzepts

a) Spannungsverhältnis von nationaler Souveränität und internationalen Allgemeininteressen

Grundlage des CCM-Konzepts ist die normative Forderung, dass bestimmte natürliche Ressourcen oder Räume nicht im individuellen Nutzungs- und Verfügungsinteresse einzelner Staaten stehen sollen, sondern dass ihre Nutzung im Interesse der gesamten Menschheit bzw. im Einklang mit den Interessen der gesamten Menschheit erfolgen soll.⁴⁸ Das CCM-Konzept beschreibt daher das Spannungsfeld zwischen den Interessen der Staaten an der Ausbeutung und Nutzung bestimmter Ressourcen bzw. Räume und dem Interesse der Menschheit an Schutz und Erhaltung dieser

⁴³ Die Präambel der Biodiversitätskonvention lautet: *“Affirming that the conservation of biological diversity is a common concern of humankind.”* Siehe hierzu auch U. Beyerlin/T. Marauhn (Anm. 23), 192.

⁴⁴ J. Brunnée, Common Areas, Common Heritage and Common Concern, in: D. Bodansky/J. Brunnée/E. Hey, *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 1. Aufl. 2007, 565.

⁴⁵ Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht, BGBl. 1988 II, 902.

⁴⁶ Montrealer Protokoll über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, BGBl. 1989 II, 622, aktuelle Fassung BGBl. 2010 II, 996.

⁴⁷ J. Brunnée (Anm. 44), 565; P. Birnie/A. Boyle/C. Redgwell (Anm. 11), 130.

⁴⁸ D. Hunter/J. Salzman/D. Zaelke, (Anm. 2), 348; A. Proelß, Allgemeine Prinzipien des Umweltvölkerrechts, in: W. Graf Vitzthum/A. Proelß (Hrsg.), *Völkerrecht*, 6. Aufl. 2013, 410.

“*common goods*”.⁴⁹ Dieses Spannungsverhältnis zeigt sich – allerdings in teilweise sehr unterschiedlichen Ausprägungen – sowohl mit Blick auf den Schutz der biologischen Vielfalt als auch im Bereich des Klima- und Ozonschutzes.

Am deutlichsten kommt es im Rahmen der Biodiversitätskonvention zum Ausdruck. Dabei steht das Interesse des Belegenheitsstaates an der Ausbeutung der seiner Souveränität unterstehenden Ressourcen (biologische Vielfalt, namentlich genetische Ressourcen) dem Interesse der Menschheit an Schutz, Erhaltung und Nutzung dieser Ressourcen gegenüber.⁵⁰ Die Befugnis, den Zugang zu natürlichen Ressourcen zu gewähren, verbleibt dabei als souveränes Recht der Staaten zunächst bei diesen (Art. 15 Abs. 1 Biodiversitätskonvention). Jedoch verpflichtet sich jede Vertragspartei auf der anderen Seite dazu, die für den Zugang und die Nutzung der natürlichen Ressourcen durch andere Vertragsparteien notwendigen Voraussetzungen zu schaffen (Art. 15 Abs. 2 Biodiversitätskonvention).

Die beiden Schutzobjekte der UN-Klimarahmenkonvention (Klima) und der Wiener Konvention (Ozonschicht) haben dagegen – anders als die biologische Vielfalt – gerade keinen Belegenheitsstaat. Das soeben für die Biodiversitätskonvention dargestellte Spannungsverhältnis zwischen nationaler territorialer Souveränität und internationalem Allgemeininteresse zeigt sich insofern nicht auf den ersten Blick. Es findet sich jedoch in anderer Ausprägung wieder: Es kommt dadurch zum Ausdruck, dass – im internationalen Allgemeininteresse an Klima- bzw. Ozonschutz – auf dem der territorialen Souveränität unterstehenden Staatsgebiet bestimmte Verhaltensweisen (Ausstoß anthropogener Treibhausgase bzw. ozonschädigender Substanzen) verändert oder bestimmte Zustände (z. B. natürliche Treibhausgas-Senken und -Speicher) erhalten bzw. verbessert werden müssen.⁵¹ So ist es Ziel der UN-Klimarahmenkonvention, die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre durch nationale Maßnahmen zu stabilisieren, um eine Zerstörung des Klimasystems zu verhindern.⁵² Und die Zielsetzung des Schutzes der Ozonschicht liegt in der Reduktion des Ausstoßes schädlicher Substanzen (z. B. FCKW, Halone), um die Ozonschicht vor deren schädlichen Auswirkungen zu schützen.⁵³

⁴⁹ Vgl. C. Kreuter-Kirchhof (Anm. 37), Rn. 8; in diese Richtung auch: U. Beyerlin/T. Maruhn (Anm. 23), 193.

⁵⁰ Vgl. Art. 3 Biodiversitätskonvention.

⁵¹ Vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. b) und d) UN-Klimarahmenkonvention.

⁵² Art. 2 UN-Klimarahmenkonvention.

⁵³ Art. 2 Abs. 1 Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht, Art. 2 ff. des Montreal Protokolls.

Darüber hinaus lässt sich das Spannungsverhältnis zwischen den nationalen Interessen der Staaten an der Nutzung bestimmter natürlicher Ressourcen und dem Interesse der gesamten Menschheit an deren Schutz und Erhaltung speziell für den Klima- und Ozonschutz aber auch noch aus einer anderen, ökonomischen Perspektive darstellen und beschreiben. Die Atmosphäre bildet bei ökonomischer Betrachtung eine Ressource, nämlich gleichsam eine "Deponie" für Treibhausgase beziehungsweise ozonschädigende Stoffe. Die Atmosphäre als "Deponie" steht der Nutzung aller Staaten prinzipiell offen. Durch Emissionen aus ihrem Staatsgebiet heraus werden klimaschädliche Treibhausgase und die Ozonschicht schädigende Substanzen in jener "Deponie" abgelagert. Dabei ist jeder Staat kraft seiner territorialen Souveränität grundsätzlich frei darin zu bestimmen, in welchem Umfang derartige Ablagerungen von seinem Staatsgebiet aus stattfinden. Allerdings hat sich – am Klimawandel wie am sog. "Ozonloch" – gezeigt, dass der Deponieraum nicht unbegrenzt ist. Im internationalen Allgemeininteresse an einer Erhaltung der Atmosphäre als "Deponie" darf genau genommen jeder Staat Treibhausgase bzw. ozonschädliche Substanzen lediglich bis zu einem gewissen, die Menschheit nicht schädigenden Grad ablagern.⁵⁴

Gerade durch diese Betrachtung wird deutlich, dass es dem CCM-Konzept um die Bewältigung eines ganz bestimmten Spannungsverhältnisses von nationaler Souveränität und internationalen Gemeinwohlinteressen geht. Zusammengefasst bezieht sich das CCM-Konzept einheitlich und spezifisch für die drei Bereiche Klimawandel, Ozonschutz und Biodiversitätsschutz auf das Spannungsfeld zwischen den individuellen, von territorialer Souveränität geleiteten Interessen der Staaten an der Nutzung bestimmter natürlicher Ressourcen (biologische Vielfalt, Atmosphäre als "Deponie") und dem Interesse der Menschheit an Schutz und Erhaltung dieser für die gesamte Menschheit essentiellen "*common goods*".

b) Internationale Kooperation

Ein weiteres wesentliches Element des CCM-Konzepts ist das Kooperationsprinzip. Denn ersichtlich lassen sich die zuvor aufgezeigten Span-

⁵⁴ Siehe zum Pariser Vertrag 2015 allgemein auch: S. Dröge, Das Pariser Abkommen 2015: Weichenstellung für das Klimaregime, SWP Studie, November 2015, 6 ff. Sowie zur ökonomischen Betrachtung und Belastbarkeit der Atmosphäre mit Emissionen: W. Frank, Anmerkungen zu den "Oslo Principles on Global Climate Change Obligations", NVwZ 34 (2015), 1499 (1501).

nungsverhältnisse zwischen nationaler territorialer Souveränität und internationalen Allgemeininteressen nur kooperativ, d. h. durch zwischenstaatliche Zusammenarbeit auflösen.

Zum Schutz der Atmosphäre sind nach Art. 3 Abs. 3 und 4 der UN-Klimarahmenkonvention vorrangig einzelstaatliche Maßnahmen zu ergreifen, ergänzend wird aber nach Art. 3 Abs. 5 UN-Klimarahmenkonvention eine internationale Kooperation angestrebt.⁵⁵ Art. 4 Abs. 5 UN-Klimarahmenkonvention sieht hierzu unter anderem eine internationale Zusammenarbeit im Wege des Technologietransfers vor, bei der zum Schutz des Klimas notwendige Technologien an andere, technologisch weniger entwickelte Vertragsparteien weitergegeben werden sollen. Aus Art. 4 Abs. 3 und Art. 11 Abs. 1 UN-Klimarahmenkonvention ergibt sich zudem auch die Möglichkeit eines Finanztransfers.

Auch der Schutz der Ozonschicht soll nach Art. 2 Abs. 1 Wiener Übereinkommen zunächst durch nationale Maßnahmen⁵⁶ sichergestellt werden, die auf einer weiteren Stufe durch internationale Zusammenarbeit⁵⁷ ergänzt werden. Dabei nimmt Art. 9 des Montreal-Protokolls ausdrücklich auf eine internationale Zusammenarbeit unter vorrangiger Geltung nationaler Gesetze Bezug. Nach Art. 2 Montreal-Protokoll wird eine einzelstaatliche Reduktion des Ausstoßes der in Art. 2A bis Art. 2I Montreal-Protokoll geregelten Stoffen angestrebt. Darüber hinaus normieren Art. 10 Abs. 1, 10A Montreal-Protokoll aber auch ein Regime des Technologie- und Finanztransfers.

Nach Erwägungsgrund 14 der Präambel und Art. 3 Biodiversitätskonvention unterstehen einzelstaatliche Ressourcen weiterhin der jeweiligen Souveränität der Vertragsstaaten und dürfen vorrangig durch diese ausgebeutet werden. Jedoch sind die Staaten bei der Ausbeutung und Nutzung der auf ihrem Staatsgebiet belegenen natürlichen Ressourcen verpflichtet, auch die Belange der anderen Staaten zu berücksichtigen und einen nachhaltigen Schutz der biologischen Vielfalt durch internationale Kooperation sicherzustellen. Hierzu sieht Art. 16 Biodiversitätskonvention beispielweise einen Technologietransfer der entwickelten an die weniger entwickelten Vertragsparteien vor. Die Entscheidung über Nutzung und Zugang zu den jeweiligen geschützten genetischen Ressourcen durch andere Staaten unterliegt weiterhin der Souveränität des Belegenheitsstaates.⁵⁸ Jeder Vertrags-

⁵⁵ P.-M. Dupuy/J. Viñuales (Anm. 27), 86.

⁵⁶ Art. 2 Abs. 1 Wiener Übereinkommen, Art. 2 Montreal Protokoll.

⁵⁷ Art. 2 Abs. 2 lit. a) und c). Wiener Übereinkommen, Art. 9 Montreal Protokoll.

⁵⁸ Art. 15 Abs. 1 Biodiversitätskonvention.

staat verpflichtet sich jedoch dazu, Zugang und Nutzung der genetischen Ressourcen auch für andere Staaten zu erleichtern.⁵⁹

3. Fazit CCM-Konzept

Das CCM-Konzept entwickelte sich maßgeblich in den 1970er Jahren als Gegenentwurf zum bisher vorherrschenden CHM-Konzept. Kernelement des CCM-Konzepts ist die Bewältigung des Spannungsverhältnisses zwischen dem einzelstaatlichen Interesse an Ausbeutung und Nutzung bestimmter, der staatlichen Souveränität unterfallender Ressourcen und Räume und dem entgegenstehenden Interesse der Staatengemeinschaft an Schutz und Erhaltung dieser "*common goods*". Zusammenfassend lassen sich aus den bestehenden völkervertraglichen Bestimmungen die nachfolgenden Elemente des CCM-Konzepts ableiten, die für dieses bestimmend sind: Verpflichtung zur internationalen Kooperation, vor allem in Gestalt von Technologie- und Finanztransfers, Ermöglichung des Zugangs zu den jeweiligen Ressourcen (biologische Vielfalt, Atmosphäre als "Deponie") für alle Staaten sowie Sicherstellung der Erhaltung der Ressourcen und ihrer weiteren Nutzbarkeit im Interesse der gesamten Menschheit.

IV. Vergleich CHM – CCM

1. Berührungspunkte beider Konzepte

Zwischen den beiden bereits beschriebenen Konzepten des CHM und des CCM gibt es gewisse Berührungspunkte. Beide Prinzipien erfassen in ihrem Anwendungsbereich solche Gebiete bzw. Räume und solche Ressourcen, deren Erhaltung und Nutzung im übergeordneten Interesse der gesamten Menschheit liegen. Diese Gebiete bzw. Räume sowie die Ressourcen haben nicht nur Bedeutung für einzelne Staaten, sondern für die gesamte Staatengemeinschaft. Im Bereich des CHM-Konzepts handelt es sich dabei um den Tiefseeboden, den Mond, die Antarktis und den Weltraum sowie die in diesen Gebieten belegenen Ressourcen, im Bereich des CCM-Konzepts um die Biodiversität (und die davon umfassten Gebiete, z. B. Habitate oder Ökosysteme und Ressourcen), das Klima (dessen Wandel sich vornehmlich über den ["Deponie"-]Raum der Atmosphäre vollzieht) sowie

⁵⁹ Art. 15 Abs. 2 Biodiversitätskonvention; U. Beyerlin/T. Marauhn (Anm. 23), 193.

die Ozonschicht (die zum [“Deponie”-]Raum der Atmosphäre gehört). Dabei sind Erhaltung und Nutzung dieser Gebiete bzw. Räume und Ressourcen besonders effektiv durch internationale Zusammenarbeit möglich. In diesem Zusammenhang lässt sich bei ökonomischer Betrachtung auch die Atmosphäre als Ressource begreifen, nämlich als natürliche “Deponie” für Treibhausgase bzw. ozonschädigende Substanzen.

2. Wesentliche Unterschiede beider Konzepte

a) Räumlicher Anwendungsbereich

Ein wichtiger Unterschied beider Konzepte besteht mit Blick auf deren jeweiligen Anwendungsbereich. So bezieht sich CHM auf staatsfreie Räume. CCM dagegen richtet sich zum Schutz von Ressourcen auf Maßnahmen, die im Hoheitsgebiet der Staaten getroffen werden müssen, sei es weil die im Menschheitsinteresse zu schützende Ressource auf Staatsgebiet belegen ist (so z. B. im Fall der biologischen Vielfalt), sei es weil Gefährdungen bestimmter globaler Ressourcen, die keinem Staat und seiner Souveränität eindeutig territorial zuzuordnen sind (Atmosphäre als erdumspannende “Deponie”), vom Staatsgebiet ausgehen (z. B. in Form von industriellen Emissionen).⁶⁰

b) Zugang zu und Nutzung von Ressourcen

Auch im Hinblick auf den Zugang und die Nutzung der jeweiligen Ressourcen bzw. Gebiete zeigen sich Unterschiede. Ressourcen und Gebiete, die dem CHM-Konzept unterfallen, stehen einer Nutzung und Ausbeutung durch alle Staaten prinzipiell offen, allerdings möglichst nur unter Aufsicht einer internationalen institutionalisierten Gebiets- bzw. Ressourcenverwaltung.

Dies gilt nicht für dem CCM-Konzept unterstehende Ressourcen. Die biologische Vielfalt unterfällt einzelstaatlicher Souveränität und macht daher eine Regulierung auf dem betreffenden Staatsgebiet notwendig.⁶¹ So obliegen Schutz, Verwaltung⁶² und Nutzung der biologischen und genetischen

⁶⁰ Vgl. hierzu auch allgemeiner *J. Brunnée* (Anm. 44), 564.

⁶¹ *P.-M. Dupuy/J. Viñuales* (Anm. 27), 85.

⁶² Vgl. Art. 3, Art. 15 Abs. 1 Biodiversitätskonvention; *P.-M. Dupuy/J. Viñuales* (Anm. 27), 85.

Ressourcen gemäß der Regelungen der Biodiversitätskonvention vorrangig den Einzelstaaten, die weiterhin die volle staatliche Souveränität über sie ausüben können. Mit dieser einzelstaatlichen Souveränität korreliert lediglich die Pflicht, Nutzung und Zugang zu der jeweiligen einzelstaatlichen Ressource auch für die anderen Vertragsstaaten zu erleichtern.⁶³ Insbesondere wird die biologische Vielfalt damit also keiner internationalen Ressourcenverwaltung unterstellt. Auch der Schutz der Ozonschicht und des Klimas wird vorrangig durch einzelstaatliche Maßnahmen (z. B. Reduktion von Emissionen) im Hoheitsgebiet eines Staates sichergestellt.⁶⁴ Der "Deponieraum" der Atmosphäre wird nicht internationalisiert und einer international-institutionalisierten "Deponieraumbewirtschaftung" unterstellt.

Das CCM-Konzept will der einzelstaatlichen Nutzung und Ausbeutung der jeweiligen Ressource aufgrund des bereits dargestellten Spannungsverhältnisses insoweit Grenzen setzen, als die einzelstaatlichen Nutzungsbefugnisse im übergeordneten Interesse der Menschheit eingeschränkt sein sollen.⁶⁵ Die einzelstaatliche Souveränität soll also nur soweit reichen, wie es das Interesse der Menschheit (*common concern*) an Schutz und Erhaltung der jeweiligen Ressource erlaubt.⁶⁶

c) Friedliche Nutzung

Die friedliche Nutzung ist Folge der Einordnung eines Gebiets bzw. Raums als CHM. Demgegenüber lässt sich ein Gebot der Friedlichkeit für das CCM-Konzept nicht mit vergleichbarer Deutlichkeit nachweisen. Weil und soweit sich die biologische Vielfalt und die Atmosphäre als Umweltgüter darstellen, könnten zu deren Schutz vor militärischen Angriffen die Regeln des humanitären Völkerrechts greifen.⁶⁷

⁶³ Vgl. Art. 15 Abs. 2 Biodiversitätskonvention, Art. 4 Abs. 5 S. 2 UN-Klimarahmenkonvention.

⁶⁴ Vgl. Art. 3 Abs. 1 und 3 UN-Klimarahmenkonvention, Art. 2 Abs. 1 Wiener Übereinkommen, Art. 2 ff. Montreal Protokoll.

⁶⁵ P.-M. Dupuy/J. Viñuales (Anm. 27), 85.

⁶⁶ Vgl. H.-G. Dederer (Anm. 18), 54.

⁶⁷ Siehe z. B. Art. 35 Abs. 3 und Art. 55 ZP I zu den Genfer Konventionen wie auch Art. I Biotinwaffen-Übereinkommen, (BGBl. 1983 II, 133), Art. I Chemiewaffen-Übereinkommen (BGBl. 1994 II, 807), Präambel und Art. 1 Abs. 1 Vertrag über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre und im Weltraum, (BGBl. 1964 II, 907) und Art. I Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (BGBl. 1974 II, 786). Darüber hinaus siehe auch Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques (ENMOD-Convention 1976), UN, A/Res./31/72 und UN-Generalversammlung Resolution 47/37 vom 25.11.1992. Der Umweltbegriff des Umweltvölkerrechts

d) Tätigkeitsbezogener Ansatz des CCM

In der Literatur wird ferner darauf hingewiesen, dass das CCM-Konzept im Gegensatz zum CHM-Konzept weniger einen Schutz bestimmter Gebiete oder Ressourcen an sich bezwecke, sondern vielmehr spezielle Schutzmaßnahmen in den Fokus stelle.⁶⁸ Erwägungsgrund 1 der Präambel der UN-Klimarahmenkonvention nennt nicht das Klima an sich als Schutzobjekt, sondern nimmt auf die Verhinderung nachteiliger Veränderungen und damit auf eine konkrete Maßnahme Bezug. Nicht die biologische Vielfalt als solche, sondern der Schutz der biologischen Vielfalt wird von Erwägungsgrund 3 der Präambel Biodiversitätskonvention als Ziel genannt.

e) Fazit

Die vorangegangene Gegenüberstellung der beiden Konzepte zeigt, dass die Unterschiede zwischen dem CHM-Konzept und dem CCM-Konzept deren Berührungspunkte merklich überwiegen. Mit Blick auf dieses Ergebnis soll nun hinterfragt werden, ob die Zuordnung des Schutzes von Kulturgut zum CHM-Konzept weiter aufrechterhalten werden kann oder ob nicht der internationale Schutz von Kulturgut vielmehr dem CCM-Konzept zuzuordnen wäre bzw. diesem folgen sollte.

umfasst neben physikalischen Bestandteilen (z. B. Luft, Wasser, Boden) auch biologische und kulturelle Komponenten (Lebewesen, Ökosysteme). Im humanitären Völkerrecht wird der Begriff der Umwelt zwar zunächst auch relativ weit verstanden und umfasst die natürlichen Bestandteile der Umwelt (z. B. Fauna und Flora, Wasser, Boden, Klima). Jedoch erfährt der Schutz der Umwelt in Art. 55 Abs. 1 ZP I eine relevante Einschränkung und verbietet lediglich solche Methoden und Mittel der Kriegsführung, die zu einer langanhaltenden, ausgedehnten und schwerwiegenden Schädigung der natürlichen Umwelt führen, vgl. *P.-M. Dupuy/J. Viñuales* (Anm. 27), 27 sowie *A. v. Arnould*, *Völkerrecht*, 2012, 488; *I. Frerichs*, *Die Umwelt als Opfer des Golfkriegs*, KJ 25 (1992), 483 (486); *S. Vöneky/R. Wolfrum*, *Environment, Protection in Armed Conflict*, in: *R. Wolfrum* (Anm. 37), abgerufen am 30.4.2016, Rn. 24 ff. Daher kann freilich nicht pauschal angenommen werden, dass alles, was im umweltvölkerrechtlichen Sinne zur Umwelt gehören mag, auch vom humanitär-völkerrechtlichen Begriff der Umwelt umfasst ist.

⁶⁸ *J. Brunnée* (Anm. 44), 565.

V. CHM-Idee im Kulturgüterrecht

1. Historische Entwicklung

Insbesondere angesichts der verheerenden Zerstörungen von Kulturgut während des Zweiten Weltkriegs wurde deutlich, dass ein erheblich verbesserter Schutz von Kulturgut vor den Folgen eines Krieges notwendig war. Zugleich wurde den Staaten die Bedeutung des Kulturgüterschutzes auch in Friedenszeiten verstärkt bewusst. Grund hierfür waren einerseits die Gefährdung von Kulturgut durch Umweltverschmutzung und Bevölkerungswachstum sowie andererseits das Fehlen technischer wie finanzieller Mittel zum Schutz von Kulturgut in vielen Belegenheitsländern.⁶⁹ Daher wurden auf dem Gebiet des Kulturgüterschutzes vor allem auch nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs sowohl im Kriegs- wie auch im Friedensvölkerrecht neue völkervertragliche Bestimmungen geschaffen. Diese verstanden den Schutz von Kulturgut als CHM. Eine zentrale Rolle spielte dabei die 1945 gegründete United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), eine UN-Sonderorganisation, zu deren Aufgaben Schutz und Erhaltung von Kulturgut gehören. Diese betrachtete Kulturgut als gemeinsames Erbe der Menschheit und betonte und forderte dessen Schutz im Interesse der gesamten Menschheit.⁷⁰

So finden sich bereits in der von der UNESCO erarbeiteten⁷¹ und schließlich nach weiterer Überarbeitung auf der Haager Konferenz 1954 durch die Vertragsstaaten verabschiedeten, zum Humanitären Völkerrecht (Kriegsvölkerrecht) rechnenden Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten⁷² (Haager Kulturgüterschutzkonvention) deutliche Hinweise darauf, dass Kulturgut als CHM zu verstehen sein soll,

⁶⁹ Vgl. hierzu *B. Thorn*, Internationaler Kulturgüterschutz nach der UNIDROIT-Konvention, 2005, 69.

⁷⁰ Vgl. hierzu Art. I Abs. 2 lit. c) der Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation vom 16.11.1945; Vgl. auch *R. Dolzer*, Informationsfreiheit und Kulturordnung, in: *W. Graf Vitzthum/A. Proelß* (Anm. 48), 501 und *M. Schröder*, Rechtssystematischer Standort, in: *W. Graf Vitzthum/A. Proelß* (Anm. 48), 551. Siehe zu den unter der Ägide der UNESCO geschaffenen Regelungen auch sogleich.

⁷¹ UNESCO Doc. 5 C/PRG/6 und Annex I, vgl. hierzu auch *R. O'Keefe*, The Protection of Cultural Property in Armed Conflict, 2006, 93.

⁷² Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten, BGBl. 1967 II, 1235.

auch wenn dieses nicht ausdrücklich als CHM bezeichnet wird. Insbesondere besagt Erwägungsgrund 2 der Haager Kulturgüterschutzkonvention:⁷³

“in der Überzeugung, dass jede Schädigung von Kulturgut, gleichgültig welchem Volke es gehört, eine Schädigung des kulturellen Erbes der ganzen Menschheit bedeutet, weil jedes Volk seinen Beitrag zur Kultur der Welt leistet;”

Im Jahr 1972 entstand schließlich ebenfalls unter der Ägide der UNESCO die bislang wohl bedeutendste Regelung des Friedensvölkerrechts, die sich mit dem Schutz von Kulturgut befasst – die auf der UNESCO-Generalkonferenz beschlossene UNESCO-Welterbekonvention.⁷⁴ Sie bezeichnet Kulturgut bereits in ihrer Präambel ausdrücklich als CHM und legt somit den Grundstein für die Ableitung des Kulturgüterschutzes aus dem CHM-Prinzip. Erwägungsgrund 2 der UNESCO-Welterbekonvention⁷⁵ lautet:

“in der Erwägung, daß der Verfall oder der Untergang jedes einzelnen Bestandteils des Kultur- oder Naturerbes eine beklagenswerte Schmälerung des Erbes aller Völker der Welt darstellt;”

und weiter heißt es in Erwägungsgrund 6:⁷⁶

“in der Erwägung, daß Teile des Kultur- oder Naturerbes von außergewöhnlicher Bedeutung sind und daher als Bestandteil des Welterbes der ganzen Menschheit erhalten werden müssen.”

Dabei erfasst die UNESCO-Welterbekonvention nach ihrem Wortlaut spezifisch solche Teile des Kultur- und Naturerbes, denen außergewöhnliche universelle Bedeutung zukommt, die daher im Interesse der Menschheit zu schützen sind und als Weltkulturerbe begriffen werden können.⁷⁷

⁷³ Der englische Originalwortlaut lautet: *“Being convinced that damage to cultural property belonging to any people whatsoever means damage to the cultural heritage of all mankind, since each people makes its contribution to the culture of the world.”*

⁷⁴ Übereinkommen vom 23.11.1972 zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, BGBl. 1997 II, 213.

⁷⁵ Im englischen Originalwortlaut: *“Considering that deterioration or disappearance of any item of the cultural or natural heritage constitutes a harmful impoverishment of the heritage of all the nations of the world.”*

⁷⁶ Der englische Originalwortlaut lautet: *“Considering that parts of the cultural or natural heritage are of outstanding interest and therefore need to be preserved as part of the world heritage of mankind as a whole.”*

⁷⁷ Hierzu auch F. Pabst (Anm. 16), 71. Ob von dem Begriff des Weltkulturerbes auch solche Objekte umfasst sind, denen lediglich Bedeutung für einen Staat oder eine Bevölkerungsgruppe zukommt, ist nicht abschließend geklärt und lässt sich auch den hierzu ergangenen Operational Guidelines, UNESCO Doc. WHC.05/2 vom 2.2.2005 Ziff. 77, nicht abschließend entnehmen.

2. Signifikante Unterschiede zum CHM-Konzept

Danach wurde dem völkerrechtlichen Kulturgüterschutz ausdrücklich die CHM-Idee zugrunde gelegt. Indes zeigt sich bei einem genaueren Blick in die Regelungen des völkerrechtlichen Kulturgüterschutzes, dass dort praktisch keines der Elemente des CHM-Konzepts normativen Niederschlag gefunden hat. Allenfalls der Gesichtspunkt des nachhaltigen Umgangs mit Kulturgut und seines Schutzes auch für nachfolgende Generationen, wie er sich bereits aus Erwägungsgrund 6 der UNESCO-Welterbekonvention ergibt, erinnern an einen entsprechenden aus dem CHM-Konzept bekannten Grundsatz.⁷⁸

Ansonsten zeigen sich wesentliche Abweichungen vom CHM-Konzept. So befinden sich die zu schützenden Kulturgüter prinzipiell nicht in staatsfreien Gebieten bzw. Räumen, deren Okkupation verboten wäre, sondern im Staatsgebiet souveräner Staaten. Bei Kulturgut handelt es sich weit überwiegend um bewegliche oder unbewegliche Objekte, die sich auf dem Territorium eines Staates befinden und die daher seiner territorialen Souveränität unterfallen. Dem entspricht, dass Art. 4 der UNESCO-Welterbekonvention die vorrangig einzelstaatliche Aufgabe der Erfassung und Erhaltung sowie des Schutzes des im Hoheitsgebiet eines Staates befindlichen Kulturguts normiert. Eine Abkehr von bestehenden Souveränitäts- oder nationalen Eigentumsverhältnissen ist ausweislich des insoweit eindeutigen Art. 6 der UNESCO-Welterbekonvention weder gewollt noch angestrebt. Vielmehr sind die Staaten zur internationalen Zusammenarbeit zum Schutz des Kulturguts aufgefordert, freilich unter voller Achtung der staatlichen Souveränität und der durch das innerstaatliche Recht gewährten Eigentumsverhältnisse sowie im Rahmen der einzelstaatlichen Vorgaben sowie der nationalen Gesetze.⁷⁹

Aus den vorgenannten Gründen besteht ferner kein allgemeines Recht auf prinzipiell freien Zugang auswärtiger Staaten zu Kulturgütern. Im klaren Gegensatz zum CHM-Konzept wird auch keine gemeinsame bzw. internationale Verwaltung der Kulturgüter, zumal in international-institutionalisierter Form (z. B. in Gestalt einer internationalen Organisation), angestrebt.⁸⁰ Vielmehr werden der Zugang zu Kulturgut wie auch die Nutzung des Kulturguts allein vom Prinzip der nationalen Souveränität des einzelnen Belegenheitsstaates bestimmt.

⁷⁸ Siehe hierzu oben unter II. 2.

⁷⁹ Vgl. Art. 6 Abs. 1 UNESCO-Welterbekonvention, der von einer Wahrung der Souveränität der Staaten ausgeht.

⁸⁰ *P.-M. Dupuy/J. Viñuales* (Anm. 27), 85.

3. Fazit

Mithin überwiegen deutlich solche normativen Gesichtspunkte, die gegen eine Zuordnung des Schutzes des Kulturgutes zum CHM-Konzept sprechen. Insbesondere handelt es sich bei Kulturgut gerade nicht um ein im souveränitätsfreien Raum belegenes Objekt. Damit fehlt die maßgebliche räumliche Anwendungsvoraussetzung des CHM-Konzepts, nämlich die Belegenheit von Gütern (Ressourcen) in staatsfreien Räumen. Deshalb bereitet eine Unterstellung der völkerrechtlichen Regelungen zum Schutz von Kulturgut unter das Konzept des CHM prinzipielle konzeptionelle Schwierigkeiten. Das Konzept des CHM sollte im Interesse einer Kohärenz des Völkerrechts auf souveränitätsfreie Räume und die darin belegenen Ressourcen beschränkt bleiben; andernfalls würde es an Konturen verlieren.

VI. Übergang zum CCM-Konzept im Bereich des völkerrechtlichen Kulturgüterschutzes

Richtigerweise ist der völkerrechtliche Schutz von Kulturgut als “*common concern of mankind*” zu verstehen.⁸¹ Tatsächlich sind grundlegende Elemente des CCM-Konzepts bereits in völkervertraglichen Regelungen des Schutzes von Kulturgut verwirklicht. Weitere vertragliche Anpassungen wären bei konsequenter Anwendung des CCM-Konzepts angezeigt.

1. Bereits verwirklichte Elemente des CCM im Kulturgüterschutz

So findet sich das für das CCM-Konzept charakteristische Spannungsverhältnis zwischen territorialer Souveränität und internationalem Gemeinwohlinteresse auch im Kulturgüterschutz. Dabei liegt das internationale Gemeinwohlinteresse im Schutz und in der Erhaltung des Kulturguts, welches dem nationalen Interesse, mit dem Kulturgut zu verfahren wie es dem Staat beliebt, Grenzen setzt. Der Schutz von Kulturgut fällt ausweislich der völkerrechtlichen Regelungen in die vorrangige Zuständigkeit der

⁸¹ In diese Richtung auch: P. Birnie/A. Boyle/C. Redgwell (Anm. 11), 198. Zur weitergehenden Frage der Einordnung der kulturellen Vielfalt unter das Konzept des CCM instruktiv C. Thies, Kulturelle Vielfalt als Legitimitätselement der internationalen Gemeinschaft, 2013, 331 ff.

Einzelstaaten. Allerdings wird zugleich eine subsidiäre Verantwortung der internationalen Staatengemeinschaft zum Schutz von Kulturgut angenommen.⁸²

Daneben haben Aspekte der internationalen Zusammenarbeit und des Technologietransfers, wie sie sich beispielsweise in Art. 16 Abs. 1 und Art. 18 Biodiversitätskonvention, in Art. 4 Abs. 1 lit. c) und h) UN-Klimarahmenkonvention, Art. 12 Pariser Vertrag oder in Art. 2 Abs. 2 lit. b) und c) Wiener Übereinkommen finden, schon eine Entsprechung in den bestehenden völkerrechtlichen Regelungen zum Kulturgüterschutz gefunden. So ergibt sich aus Art. 4, Art. 6 Abs. 1 der UNESCO-Welterbekonvention eine Pflicht der Vertragsstaaten zur internationalen Zusammenarbeit. Nach Art. 7 der UNESCO-Welterbekonvention soll sich der internationale Kulturgüterschutz durch ein System internationaler Zusammenarbeit zur Erfassung und zum Schutz von Kulturgut vollziehen. Wesentliches organisatorisch-institutionelles Element hierfür ist das nach Art. 8 einzurichtende zwischenstaatliche Komitee, das über die Aufnahme von Kulturgut in die Liste des Erbes der Welt entscheidet. Art. 19, Art. 22 sehen darüber hinaus die Möglichkeit vor, internationale Unterstützung zur Erforschung und Sicherung von Kulturgut beim Internationalen Komitee zu beantragen.

Auch vom methodischen Instrumentarium her bestehen bemerkenswerte Ähnlichkeiten zwischen den Regimen zum Biodiversitäts-, Klima- und Ozonschutz einerseits und zum Kulturgüterschutz andererseits. So sieht Art. 7 lit. a) Biodiversitätskonvention die Erstellung einer Liste der zu schützenden Bestandteile der biologischen Vielfalt vor. Ähnlich wird nach Art. 11 Abs. 1 und 2 UNESCO-Welterbekonvention eine Liste zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt aufgestellt.

Ferner wurde mit dem Fonds für das Erbe der Welt nach Art. 15 UNESCO-Welterbekonvention ein Finanzierungsmechanismus geschaffen, der nach Art. 13, Art. 19, Art. 25 UNESCO-Welterbekonvention finanzielle Mittel insbesondere für die Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen von Kulturgut zur Verfügung stellen kann.⁸³ Dies erinnert an die Finanzierungsmechanismen im Bereich des Ozon- und Klimaschutzes, z. B. den nach Art. 10 Abs. 1, 2 Montreal-Protokoll errichteten multilateralen Fonds, dessen Aufgabe darin besteht, Entwicklungsländer finanziell bei der Erfüllung der ihnen aus dem Montreal-Protokoll zukommenden Verpflichtungen zu un-

⁸² Vgl. Art. 3, Art. 4 Satz 1 und Art. 6 Abs. 1 UNESCO-Welterbekonvention, Art. 3 und Art. 4 Abs. 1 Haager Kulturgüterschutzkonvention, Art. 5 Zweites Protokoll zur Haager Kulturgüterschutzkonvention.

⁸³ Hierzu auch: R. W. Mastalir, Proposal for Protecting the Cultural and the Property Aspects of Cultural Property Under International Law, *Fordham Int'l L. J.* 16 (1992), 1033 (1081).

terstützen (Art. 10 Abs. 3 Montreal-Protokoll), oder den nach Art. 11 UN-Klimarahmenkonvention eingerichteten Finanzierungsmechanismus.

Überdies wird im Kulturgüterschutz, vergleichbar den Regelungen des Art. 8 Biodiversitätskonvention, ein Schutz von Kulturgut *in-situ* vorgezogen⁸⁴. Schutz *ex-situ* ist vor allem für den Kriegsfall vorgesehen.⁸⁵

Wie im Bereich des Schutzes der biologischen Vielfalt⁸⁶ so wird auch im Bereich des völkerrechtlichen Schutzes von Kulturgut, dort speziell im UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des immateriellen Kulturerbes,⁸⁷ die Respektierung und der Schutz der Kenntnisse und Gebräuche indigener Gemeinschaften betont.⁸⁸

Daneben sieht auch die UNESCO-Welterbekonvention bereits eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Belange des Kulturgüterschutzes sowie eine Umsetzung spezieller Politiken zu deren Durchsetzung vor, wie dies auch im Bereich der Biodiversitätskonvention, der UN-Klimarahmenkonvention und des Montreal-Protokolls angestrebt wird.⁸⁹

2. CCM-konsistente Anpassungen

Lassen sich bereits Elemente des CCM-Konzepts in den geltenden völkerrechtlichen Regelungen zum Schutz von Kulturgut nachweisen, so könnten diese dem CCM-Gedanken aber noch stärker angenähert werden.

⁸⁴ Vgl. Art. 4 Abs. 1 UNESCO-Welterbekonvention, Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 Haager Kulturgüterschutzkonvention.

⁸⁵ Vgl. Art. 12 Abs. 1 Haager Kulturgüterschutzkonvention i. V. m. Art. 18 Abs. 1 der Ausführungsbestimmungen zur Haager Kulturgüterschutzkonvention sowie Art. II Nr. 5 des Ersten Protokolls zur Haager Kulturgüterschutzkonvention, der die Möglichkeit der Verbringung von Kulturgut in einen Drittstaat für Fälle des bewaffneten Konflikts sowie dessen anschließende Rückgabe an den Ursprungsstaat vorsieht. Im Übrigen findet *ex situ*-Schutz in Friedenszeiten dort statt, wo Kulturgut (wie so oft im Fall antiker Kulturgüter) einst rechtmäßig außer Landes verbracht wurde.

⁸⁶ Vgl. Art. 8 lit. j), Art. 10 lit. c) und d), Art. 18 Abs. 4 Biodiversitätskonvention.

⁸⁷ Übereinkommen zur Erhaltung des immateriellen Kulturerbes, BGBl. 2013 II, 1009 ff.

⁸⁸ Art. 2, Art. 11 Übereinkommen zur Erhaltung des immateriellen Kulturerbes.

⁸⁹ Vgl. hierzu Art. 27 (Information der Öffentlichkeit) und Art. 5 lit. a) (Politik zum Schutz des Kulturerbes) UNESCO-Welterbekonvention; Art. 13 (Information der Öffentlichkeit) und Art. 6 (Politiken zum Schutz der biologischen Vielfalt) Biodiversitätskonvention; Art. 3 lit. i), Art. 6 lit. a) i)-iii) (Information der Öffentlichkeit) und Art. 3 Abs. 2 lit. a), Art. 12 Abs. 1 lit. b) UN-Klimarahmenkonvention (Politiken zur Abschwächung des Klimawandels); Art. 9 Abs. 2 Montreal Protokoll (öffentliches Bewusstsein) und Art. 2 Abs. 2 lit. b) Wiener Übereinkommen (Politiken zur Verringerung schädlicher Tätigkeiten), Art. 7 Abs. 9 (Politiken zur Verhinderung des Klimawandels) und Art. 12 (Bewusstseinsbildung der Öffentlichkeit) Pariser Vertrag.

In Anlehnung an Art. 15 Abs. 1, 2, 5 und Art. 1 Abs. 1 Biodiversitätskonvention könnten auch für den Bereich des Kulturgüterschutzes die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden, Einzelnen (z. B. Wissenschaftlern, Archäologen oder Touristen) nach vorheriger Zustimmung des Belegenheitsstaates und in Übereinstimmung mit der jeweiligen nationalen Gesetzgebung den Zugang zu Kulturgut zu erleichtern. Explizite Verpflichtungen hierzu lassen sich den bislang bestehenden völkerrechtlichen Regeln zum Schutz von Kulturgut nicht entnehmen.

Zudem könnten die Belange der Entwicklungsländer, die häufig Belegenheitsstaaten von Kulturgut sind, jedoch zu dessen Erforschung und Erhaltung mangels finanzieller Möglichkeiten nicht in der Lage sind, ähnlich wie in den dem CCM-Prinzip unterstellten Bereichen stärker berücksichtigt werden.⁹⁰ Zwar können Vertragsstaaten auch nach Art. 19 UNESCO-Welterbekonvention bereits jetzt internationale Unterstützung etwa in der Form finanzieller Unterstützung nach Art. 22 lit. e) und f) UNESCO-Welterbekonvention beantragen. Jedoch ergibt sich eine besondere Unterstützung der Entwicklungsländer nicht explizit aus dem Vertragstext der UNESCO-Welterbekonvention.

Obwohl die Verpflichtung zum Schutz von Kulturgut als *common concern* die entwickelten wie auch die Entwicklungsländer gemeinsam trifft, könnte in diesem Zusammenhang außerdem daran gedacht werden, die Verantwortlichkeit insoweit zwischen ihnen unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Leistungsfähigkeit im Sinne einer "*common but differentiated responsibility*" aufzuteilen.⁹¹ Ausdruck einer solchen geteilten Verantwortlichkeit könnte beispielsweise sein, die vertraglichen Verpflichtungen der Entwicklungsländer von Finanz- und Technologietransfers durch die entwickelten Länder abhängig zu machen.⁹² Freilich könnte auch unabhängig von einer solchen Verknüpfung eine Verpflichtung der entwickelten Länder zur finanziellen wie auch technischen und personellen Unterstützung der Entwicklungsländer vorgesehen werden.⁹³

⁹⁰ Vgl. Zur finanziellen Unterstützung und sonstigen Förderung der Entwicklungsländer Art. 8 lit. m), Art. 20 Abs. 2 Biodiversitätskonvention; Art. 3 Abs. 2, Art. 4 Abs. 3, Art. 5 lit. c) UN-Klimarahmenkonvention; Art. 10 Abs. 3 i. V. m. Art. 5 Montreal Protokoll und Art. 4 Abs. 2 Wiener Übereinkommen, Art. 3, Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Pariser Vertrag.

⁹¹ Siehe hierzu auch allgemein *P. Birnie/A. Boyle/C. Redgwell* (Anm. 11), 130.

⁹² Vgl. allgemein zur *common but differentiated responsibility* im Umweltvölkerrecht: *P. Birnie/A. Boyle/C. Redgwell* (Anm. 11), 133. Vgl. zur Voraussetzung des Technologie- und Finanztransfers Art. 20 Abs. 4 Biodiversitätskonvention, Art. 4 Abs. 7 UN-Klimarahmenkonvention und Art. 10 Montreal Protokoll.

⁹³ Siehe hierzu auch allgemein *P. Birnie/A. Boyle/C. Redgwell* (Anm. 11), 133.

3. Fazit zum CCM im Kulturgüterschutz

Die bis heute in der Literatur sowie auch in den einschlägigen Vertragstexten⁹⁴ vorherrschende Zuordnung des Schutzes von Kulturgut zum CHM-Konzept überzeugt mit Blick auf die dargestellte allenfalls marginale Ausprägung von CHM-Prinzipien im Kulturgüterschutz konzeptionell nicht. Da die Regelungen des Kulturgüterschutzes und insbesondere die UNESCO-Welterbekonvention bestehende Eigentums- und Souveränitätsverhältnisse nicht in Frage stellen, kann das für souveränitätsfreie Räume entwickelte Konzept des CHM nicht auf den völkerrechtlichen Schutz von Kulturgut übertragen werden. Weder Kulturgut an sich noch die Räume, in welchen es sich befindet, lassen sich als souveränitätsfrei auffassen. In diese Richtung geht auch keine Staatenpraxis. Daher erscheint es folgerichtig, die auf dem Gebiet des Schutzes von Kulturgut getroffenen völkervertraglichen Regelungen als Ausprägungen von CCM-Prinzipien zu verstehen und auf der Grundlage des CCM-Konzepts sinnvoll weiterzuentwickeln. Die vorherrschende terminologische Zuordnung des Kulturgüterschutzes zum CHM-Gedanken, wie sie sich gerade auch in der UNESCO-Welterbekonvention wiederfindet, bildet aus dieser Perspektive eine terminologische Ungenauigkeit, die im Interesse konzeptioneller Kohärenz des Völkerrechts aufgegeben werden sollte.⁹⁵

VII. Weitergehende Folgerungen: Insbesondere Schutzverantwortung der Belegenheitsstaaten für ihr Kulturgut

Aus der Erkenntnis, dass der völkerrechtliche Kulturgüterschutz im Prinzip dem CCM-Konzept folgt, lassen sich – freilich mit der notwendigen Behutsamkeit – noch weitergehende Folgerungen ableiten.

Das CCM-Konzept bewegt sich, wie dargestellt, im Spannungsfeld zwischen der territorialen Souveränität der Einzelstaaten und dem internationalen Allgemeininteresse am Schutz spezifischer Belange, welchen eminente Bedeutung für die gesamte Menschheit zukommt, die aber durch Handeln der Staaten bzw. Tätigkeiten in ihrem Staatsgebiet gefährdet sind.

Noch nicht geklärt ist dabei, ob CCM immer nur entsprechend seiner konkreten vertraglichen Ausprägung gilt oder ob sich dem CCM ein eigen-

⁹⁴ So z. B. die UNESCO-Welterbekonvention; R. Wolfrum (Anm. 3), Rn. 1.

⁹⁵ So auch: P. Birnie/A. Boyle/C. Redgwell (Anm. 11), 198.

ständiger normativer Bedeutungsgehalt entnehmen lässt. Einige Stimmen sprechen sich dafür aus, im CCM-Prinzip allein ein "philosophisches" Prinzip zu sehen, das weitere inhaltliche Ausgestaltung erst durch Vertragsrecht erfahren muss.⁹⁶ Andere begreifen den CCM-Gedanken hinsichtlich seiner Rechtsfolgen als noch ungeklärtes, neues, dem Umweltvölkerrecht entstammendes Prinzip und begründen aus ihm in Zusammenschau mit den einschlägigen Vorschriften des Umweltvölkerrechts ein legitimes Interesse der Staaten am Schutz der jeweiligen Ressource und eine gemeinsame Verantwortlichkeit für deren Erhaltung.⁹⁷

Ausgehend von den vorhergehenden Überlegungen kommt dem CCM aber ein eigener, nämlich souveränitätsbegrenzender und zur internationalen Kooperation verpflichtender Bedeutungsgehalt zu. Dafür spricht seine bisherige normative Ausgestaltung, aus der eine immanente Begrenzung der staatlichen Souveränität abzuleiten ist. Nach der hier vertretenen Auffassung reicht die einzelstaatliche Souveränität mit Blick auf die dem CCM unterstellten Belange nur so weit, wie es das jeweilige internationale Allgemeininteresse an Schutz und Erhaltung des jeweiligen "common good" erlaubt.⁹⁸ Die staatliche Souveränität ist durch das internationale Allgemeinwohlinteresse an der Erhaltung der dem CCM unterstellten Ressourcen und Räume bereits funktional begrenzt und gebunden.⁹⁹ Während es den Staaten zwar nach wie vor freisteht, über den Zugang sowie über Umfang und Art und Weise der Nutzung und Ausbeutung der auf ihrem Territorium belegenen Ressourcen zu bestimmen, werden die Grenzen der einzelstaatlichen Handlungs- und Verfügungsbefugnisse durch das CCM-Konzept konkretisiert.¹⁰⁰ Äußerste Grenze der einzelstaatlichen Souveränität ist hierbei das Interesse der anderen Staaten an Erhaltung und nachhaltiger Nutzung, das als legitimer Belang anerkannt wird¹⁰¹ und an dem einzelstaatliche Vorhaben gemessen werden können. Insofern resultiert aus dem CCM-Konzept eine nationale Schutzverantwortung des Belegenheitsstaates. Sie bildet mit Blick auf die Bedeutung und die grenzüberschreitende Natur des Schutzes der dem CCM-Konzept unterstellten Belange im Allgemeinwohlinteresse der Staaten eine Pflicht mit *erga omnes*-Charakter, deren Einhaltung gegenüber allen Staaten geschuldet ist und von allen Staaten verlangt werden

⁹⁶ So z. B. N. Matz Comment: The Common Interest in International Law: Some Reflections On Its Normative Content, ZaöRV 62 (2002), 17 (18).

⁹⁷ P. Birnie/A. Boyle/C. Redgewell (Anm. 11), 129.

⁹⁸ Vgl. hierzu allgemein: H.-G. Dederer (Anm. 18), 54.

⁹⁹ Vergleichbar ist diese Bindung der Souveränität beispielsweise der Sozialpflichtigkeit des Eigentums im nationalen Recht. Vgl. allgemeiner J. Brunnée (Anm. 44), 566.

¹⁰⁰ P. Birnie/A. Boyle/C. Redgewell (Anm. 11), 130.

¹⁰¹ P. Birnie/A. Boyle/C. Redgewell (Anm. 11), 130.

kann.¹⁰² Hierfür spricht auch, dass die Staaten durch das CCM-Konzept in ein Geflecht, bestehend aus internationaler Kooperation zum Schutz der jeweiligen Ressource oder des Raumes sowie korrespondierender nationaler Handlungsvorgaben, eingebunden werden. Dem Staat kommt dabei vorrangig eine konkrete Handlungs- oder Unterlassungsverpflichtung hinsichtlich des Schutzes der auf seinem Territorium belegenen Ressourcen bzw. der Vermeidung vom Staatsgebiet ausgehender schädlicher Emissionen zu, während er im internationalen Raum zur Zusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung auch der Belange der Entwicklungsländer verpflichtet ist.¹⁰³ Das CCM-Konzept ist daher nicht als bloßes "philosophisches" Konzept zu begreifen, dem es an Regelungsgehalt fehlt. Vielmehr kommt dem CCM-Konzept ein eigenständiger, die staatliche Souveränität inhärent begrenzender und zur internationalen Zusammenarbeit zum Schutz der dem CCM-Konzept unterstellten Belange verpflichtender Bedeutungsgehalt zu.

VIII. Fazit

Der völkerrechtliche Schutz von Kulturgut sollte in Abkehr von der bisherigen Annahme nicht länger als Anwendungsfall des CHM-Konzepts begriffen, sondern vom CCM-Konzept her gedacht werden. Das geltende Völkerrecht zum Schutz von Kulturgut entspricht vielfach auch schon dem CCM-Konzept. Demgegenüber passt auf den völkerrechtlichen Kulturgüterschutz bereits nicht die räumliche Prämisse des CHM-Konzepts: Kulturgut befindet sich regelmäßig nicht in staatsfreien Räumen. Darauf aber ist das CHM-Konzept genuin bezogen und darauf sollte es im Interesse von Kohärenz auch zukünftig beschränkt bleiben. Vor diesem Hintergrund könnten die Elemente des CCM-Konzepts ihren Niederschlag in zukünftigen bzw. geänderten völkerrechtlichen Regelungen zum Schutz von Kulturgut finden. So könnten insbesondere die Belange der Entwicklungsländer stärker in den Fokus gerückt und dabei die vertraglichen Verpflichtungen auch im Lichte des Prinzips der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit angepasst werden. Ziel könnte ferner sein, die aus dem CCM-Konzept folgenden inhärenten Grenzen der einzelstaatlichen Handlungs- und Verfügungsbefugnisse klarer zu formulieren.

Dem CCM-Konzept kommt darüber hinaus nach der hier vertretenen Auffassung bereits heute ein eigenständiger, souveränitätsbegrenzender und

¹⁰² Vgl. hierzu auch *J. Brunnée* (Anm. 44), 566 und allgemein zum CCM-Konzept auch *C. Thies* (Anm. 81), 328.

¹⁰³ Vgl. hierzu *C. Thies* (Anm. 81), 328.

zur internationalen Zusammenarbeit zum Schutz der dem CCM-Konzept unterstellten Belange verpflichtender Bedeutungsgehalt zu. Insbesondere trifft den Belegenheitsstaat danach eine gegenüber der internationalen Gemeinschaft bestehende Schutzverantwortung für das in seinem Gebiet befindliche Kulturgut.

ZaöRV 76 (2016)

