

Jahrbuch für Europäische Geschichte

European History Yearbook

Herausgegeben von Johannes Paulmann in
Verbindung mit Markus Friedrich und Nick Stargardt
Edited by Johannes Paulmann in cooperation with
Markus Friedrich and Nick Stargardt

Band 15

Volume 15

Global Commons im 20. Jahrhundert: Entwürfe für eine globale Welt



Herausgegeben von
Isabella Löhr und Andrea Rehling

DE GRUYTER
OLDENBOURG

Herausgegeben am Institut für Europäische Geschichte von Johannes Paulmann in Verbindung mit Markus Friedrich und Nick Stargardt

Gründungsherausgeber: Heinz Duchhardt

Die Online Ausgabe steht unter einer Creative Commons CC BY-NC-ND Lizenz (vgl. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>).

ISBN 978-3-11-036211-4

e-ISBN (PDF) 978-3-11-027814-9

e-ISBN (EPUB) 978-3-11-039671-3

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

A CIP catalog record for this book has been applied for at the Library of Congress.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2014 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH
Rosenheimer Straße 143,
81671 München, Deutschland
Ein Unternehmen von De Gruyter

Titelbild: Antarctic Village – No Borders, ephemeral installation in Antarctica.
<http://www.studio-orta.com/en/artwork/144/Antarctic-Village-No-Borders-ephemeral-installation-in-Antarctica>

Künstler: Lucy und Jorge Orta

Foto: Thierry Bal

Satz: PTP-Berlin, Protago-TEX-Production GmbH, Berlin

Druck und Bindung: CPI books GmbH, Leck

☺ Gedruckt auf säurefreiem Papier

Printed in Germany

www.degruyter.com

Inhalt

Johannes Paulmann

Editorial — VII

Thema: Global Commons im 20. Jahrhundert. Entwürfe für eine globale Welt

Andrea Rehling und Isabella Löhr

**„Governing the Commons“: Die global commons und das Erbe der Menschheit
im 20. Jahrhundert — 3**

Heinrich Hartmann

**„No Technical Solution“. Historische Kontexte einer Moralökonomie
der Weltbevölkerung seit den 1950er Jahren — 33**

Sabine Höhler

**Exterritoriale Ressourcen: Die Diskussion um die Tiefsee, die Pole
und das Weltall um 1970 — 53**

Anna-Katharina Wöbse

**Globales Gemeingut und das Naturerbe der Menschheit im Völkerbund
und den Vereinten Nationen — 83**

Andrea Rehling

**„Kulturen unter Artenschutz?“ Vom Schutz der Kulturschätze als gemeinsames
Erbe der Menschheit zur Erhaltung kultureller Vielfalt — 109**

Isabella Löhr

**Wem gehört die Kultur? Die UNESCO zwischen geistigem Eigentum, Folklore
und kulturellem Erbe in den 1960er und 1970er Jahren — 139**

Norman Weiß

**Neue Weltinformationsordnung reloaded? Eine globale Informationsordnung
als Herausforderung für das Völkerrecht — 167**

Forum

Bernhard Rieger

**Matter out of Place? Global Commodities and the Nation
in the Twentieth Century — 201**

Editorial

Das *Jahrbuch für Europäische Geschichte* widmet sich seit dem Jahr 2000 der Geschichte Europas von der Frühen Neuzeit bis zur jüngeren Zeitgeschichte. Seine zeitliche Breite, thematische Vielfalt und methodische Offenheit zeichnen das *Jahrbuch* von Beginn an aus und haben es zu einem zentralen Ort einer dezi- diert europäischen Geschichtswissenschaft gemacht. Das ist ein großer Verdienst seines Gründungsherausgebers Heinz Duchhardt. Diese Ausrichtung, die neue Erkenntnisse erschließt, bleibt auch künftig erhalten. Mit dem 15. Jahrgang verändert sich das *Jahrbuch* aber in mehrfacher Hinsicht.

Das *Jahrbuch für Europäische Geschichte* erweitert seinen Namen zum „Jahrbuch für Europäische Geschichte. European History Yearbook“, denn es veröffentlicht nun außer deutschsprachigen auch englische Beiträge. Damit wird einer Entwicklung zu einer wissenschaftlichen *lingua franca*, die für die internationale Geschichtsschreibung zu Europa unaufhaltsam scheint, Rechnung getragen, ohne das Deutsche aufzugeben. Wohin diese Entscheidung das *Jahrbuch.Yearbook* führt, wird sich erweisen und hängt von der Sprachfertigkeit unserer Autorinnen und Autoren wie auch von den finanziellen Ressourcen für Übersetzungen ab. Zunächst einmal eröffnet es jedoch einer in Deutschland verlegten Publikation die Chance, international breiter wahrgenommen zu werden.

Noch weitreichender und unvorhersehbar ist eine weitere Neuerung: Das *Jahrbuch.Yearbook* erscheint mit der Ausgabe 2014 im Open Access. Es wird für die Leserinnen und Leser künftig kostenfrei online zur Verfügung stehen. Dass die Herstellung einer Online-Publikation nicht kostenlos ist, vergessen manche digitale Enthusiasten gern. Das *Jahrbuch.Yearbook* wird wie bisher am Leibniz-Institut für Europäische Geschichte herausgegeben und stützt sich damit auch auf dessen Infrastruktur. Wir haben uns ferner entschlossen, die bewährte Zusammenarbeit mit dem Oldenbourg Wissenschaftsverlag, jetzt unter dem Dach von De Gruyter Oldenbourg, fortzusetzen. Professionelle Herstellung und Vermarktung sind nicht umsonst zu haben, doch die Zeitschrift im digitalen Eigenverlag zu publizieren, schien nicht erstrebenswert. Bei der Umstellung auf das neue Medium konnten wir daher erfreulicherweise auf die umfassende Kompetenz von Dr. Julia Schreiner, Senior Editor History im Verlag, vertrauen. Welche Folgen die Veröffentlichung im Open Access haben wird, aber auch welche weiteren Möglichkeiten sich durch die digitale Publikationsform ergeben, werden wir beobachten und prüfen müssen. Ein aufregender Schritt ist der mediale Wechsel vom ausschließlich gedruckten zum digitalen Werk allemal!

Das *Jahrbuch* setzt seit seinem ersten Erscheinen in jedem Jahr ein Schwerpunktthema. Das wird mit der Konzentration auf ein einziges Thema in den

künftigen Bänden fortgesetzt, während hingegen an die Stelle der sonstigen Einzelbeiträge und Berichte eine neue Rubrik „Forum“ tritt. Das Forum bietet Platz für kritische Reflexionen zur europäischen Geschichtsschreibung und für wissenschaftliche Debatten. Im aktuellen Jahrgang diskutiert Bernhard Rieger (London) im Forum neueste Forschungen zur materiellen Kultur mit Blick auf den spannungsgeladenen Zusammenhang zwischen globaler Verbreitung von Gütern und deren nationaler Aneignung.

Der Forum-Beitrag passt mit seiner Perspektive zum Themenschwerpunkt 2014, den Isabella Löhr (Basel) und Andrea Rehling (Mainz) gemeinsam herausgeben: Die Aufsätze zu den *Global Commons im 20. Jahrhundert* analysieren die konkurrierenden Entwürfe für eine globale Welt, die sich in der Auseinandersetzung um globale Gemeingüter manifestierten. Die Gemeingüter entwickelten sich in den 1950er Jahren zum eigenständigen politischen Sujet im globalen Rahmen. Dies geschah zeitgleich mit der Verankerung der Rechtsfigur des Gemeinsamen Erbes der Menschheit in internationalen Vereinbarungen, erstmals 1954 in der Haager Konvention zum Schutz von Kulturgütern in bewaffneten Konflikten, dann im Antarktisvertrag von 1959, im Weltraumvertrag 1967 und im Mondvertrag 1979. Die hier vorgelegten Untersuchungen zu verschiedenen Handlungs- und Debattenfeldern (Ressourcensicherheit und Weltbevölkerung, die extritorialen Pole, die Tiefsee und das Weltall, das Natur- und Kulturerbe und die Weltinformationsordnung) zeugen von dem Spannungsverhältnis zwischen der Einschränkung von Nutzungsrechten zum Schutz gefährdeter Gemeingüter auf der einen Seite und dem Anspruch auf allgemeine Teilhabe an diesen Ressourcen auf der anderen Seite. Die politische Praxis stand nach dem Zweiten Weltkrieg noch im Zeichen des fortgesetzten kolonialen Zugriffs europäischer und nord-amerikanischer Akteure auf Natur und Kultur in der ganzen Welt, erfuhr jedoch bis in die 1970er Jahre mit dem Anspruch der „Dritten Welt“ auf Beteiligung an den Ressourcen und dem Wissen „der Menschheit“ eine Umkehr. Die Forderung nach globaler Gerechtigkeit blieb im Anschluss zwar aktuell, war aber ab den späten 1970er Jahren gegenüber liberalen Marktprinzipien in internationalen Abkommen schwerer durchzusetzen. Die Debatte um Gemeingüter kreiste nun vorwiegend um konkurrierende Nutzungsansprüche und politische Macht über endliche Ressourcen. Erst um die Jahrtausendwende, als der *homo cooperativus* gegenüber dem *homo oeconomicus* wieder salonfähig wurde, wurden die Global Commons als ein Gut „jenseits von Markt und Staat“ neu bestimmt.

Der vorliegende Band erschließt mit seinem Grenzen überschreitenden Zugang neue Erkenntnismöglichkeiten zu De- und Reterritorialisierungsvorgängen im globalen Zeitalter, zum Verhältnis von Staatlichkeit und globaler Integration sowie zu den globalen, nationalen und lokalen Ebenen von Governance in der Welt. Damit werden bekannte, weitgehend eurozentrische Narrative des Kalten

Krieges, der Dekolonisierung und des Nord-Süd-Konflikts infrage gestellt und verändert. Der 15. Jahrgang des *Jahrbuchs für Europäische Geschichte. European History Yearbook* steht somit in seiner globalen Perspektive für ein dem Periodikum zugrundeliegendes Verständnis von Europa, das sich nicht auf eine Binnenperspektive beschränkt, sondern auch das Verhältnis europäischer Gesellschaften und Staaten zum Rest der Welt mit einschließt: sei es im Zuge kolonialer Expansion und imperialer Vorherrschaft, sei es in Prozessen der anpassenden Universalisierung europäischer Vorstellungen und Praktiken oder im Rahmen einer Provinzialisierung Europas.

Dem *Jahrbuch.Yearbook* liegt – seit seiner Gründung – keine fest umrissene Definition oder allgemeine Idee von Europa zugrunde. In Anlehnung an den Wiener Historiker Wolfgang Schmale soll „Europa“ vielmehr als eine historische Erscheinung verstanden werden, die diskursiv und durch Handlungspraktiken konstituiert wird – zu verschiedenen Zeiten von historischen Akteuren immer wieder neu verhandelt. Dabei verfestigten sich im Laufe der Neuzeit bestimmte Vorstellungen, lösten einander aber auch ab, und einige Strukturelemente prägten sich im Prozess der Verständigung über das, was als europäisch gelten sollte, aus. Europäische Geschichte in diesem Sinne setzt also Kommunikation, Interaktion und Vernetzung voraus: Diese sind zugleich privilegierte Gegenstände einer Geschichtsforschung zu Europa, die sich nicht auf eine Geschichte der Nationalstaaten beschränken will. Selbstverständlich gehört dazu auch eine vergleichende Betrachtungsweise. Inwieweit die Geschichtsschreibung mit einem solchen historisch wandelbaren und an politische, gesellschaftliche und ökonomische Kontexte gebundenen Europaverständnis auch *nolens volens* der Gegenwart eine europäische Identität verschafft, bleibt zu reflektieren. Jedenfalls kann es nicht darum gehen, nur vermeintlich positive Gemeinsamkeiten in Europa herauszuarbeiten, sondern auch die Schattenseiten europäischen Denkens und Handelns, wie etwa religiöse Intoleranz, koloniale Ausbeutung, totalitäre Diktatur oder industrielle Umweltzerstörung, müssen in den Blick genommen werden, wenn europäische Geschichte erklärt werden und zu einem historisch fundierten, besseren Verständnis der Gegenwart beitragen soll.

Mit dem neuesten Band – und das ist die letzte zu erwähnende Veränderung – wechselt die Herausgeberschaft zu Johannes Paulmann (Mainz), der sie in Verbindung mit Markus Friedrich (Hamburg) und Nick Stargardt (Oxford) ausübt. Im beschriebenen Sinne eines sich kommunikativ entwickelnden Vorstellungs- und Handlungsraums „Europa“, der historisch wandelbare Binnen- und Außengrenzen unterschiedlicher Art etwa von politischem, sozialem, ökonomischem bis hin zu ideologischem Charakter kennt, möchten die Herausgeber künftig übergreifende Themen lancieren. Damit wollen wir international zu weiteren Forschungen und Debatten anregen, um so das seit der Gründung des *Jahrbuchs für Europäi-*

sche Geschichte. European History Yearbook verfolgte Anliegen, europäische Geschichtsschreibung zu fördern, weiter voranzutreiben.

Mainz, im August 2014

Johannes Paulmann

**Thema: Global Commons im 20. Jahrhundert.
Entwürfe für eine globale Welt**

Andrea Rehling und Isabella Löhr

„Governing the Commons“: Die *global commons* und das Erbe der Menschheit im 20. Jahrhundert

Abstract: The opening contribution introduces the reader to concepts, discussions and practices related to the pitfalls of communally and privately exploited resources on a global scale. It offers a historical perspective and suggests understanding the global commons as markers for competing visions of world order in the course of the 20th century. To throw light onto a complex field of research, the chapter gives an outline of what has been discussed in the social sciences as global commons and sketches the contexts of the international conventions which have established these commons under the legal principle of Common Heritage of Mankind in international law. In a second part, the authors situate the subject in the wider framework of global history. The global commons serve as an analytic instrument to challenge master narratives of the post-war era. The chapter advocates a nuanced approach that explores the way global commons were connected with space and territoriality, global integration and statehood, law and international organisations. It emphasises border crossings and sets out the diversity of agencies pursued by states, international communities, non-governmental interests and multinational corporations alike.

Kurz vor Weihnachten 2013 erhielt die EU-Kommission eine 1,65 Millionen Unterschriften zählende Liste der europäischen Bürgerinitiative Right2Water. Mit der Initiative protestierten die Unterzeichner gegen die Pläne von Europäischem Rat und Parlament, mithilfe einer EU-Richtlinie die Vergabe von Konzessionen für Dienstleistungen bei der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung neu zu regeln. Kommunen innerhalb der EU, die derzeit noch frei über die Vergabe von Wasserkonzessionen entscheiden können, müssten bei einer erfolgreichen Umsetzung der Richtlinie die Konzessionsvergabe europaweit ausschreiben. Damit erhielten private Anbieter größere Chancen auf den Zuschlag, während sich die Handhabe der Kommunen verkleinerte, die Wasserversorgung weiterhin öffentlichen Versorgungsunternehmen vorzubehalten.¹ Für die Initianten, ein Bündnis

¹ „Eine Million Bürger protestieren gegen Brüssels Wasserpläne“, in: *Süddeutsche Zeitung* 11. Februar 2013. <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/richtlinie-ueber-die-konzessionsvergabe-eine-million-buerger-protestieren-gegen-bruessels-wasserplaene-1.1596892> (8. Mai 2014).

aus Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften, ist der Zugang zu Wasser ein Menschenrecht. Eine Liberalisierung des Wassemarktes, so ihre Befürchtung, könnte den öffentlichen Zugang zu Wasser einschränken und damit einen Prozess einleiten, in dessen Verlauf Wasser von einem öffentlichen, allen Bürgern zur Verfügung stehenden Gemeingut zu einem privaten Gut würde. Dass Versuche der Privatisierung der öffentlichen Infrastruktur und insbesondere der Wasserversorgung kein exklusiv europäisches Problem sind, hatte im Jahr 2010 schon der Film *Und dann der Regen* der spanischen Regisseurin Icíar Bollain Pérez-Mínguez gezeigt. Darin geriet ein Filmteam in die lokalen Konflikte um den sogenannten Wasserkrieg von Cochabamba. Anfang der 2000er Jahre hatte sich die bolivianische Gemeinde Cochabamba gegen ein internationales Konsortium gewehrt, das die lokale Wasserversorgung nach der erzwungenen Liberalisierung des bolivianischen Wassemarktes durch den Internationalen Währungsfond übernahm. Als die lokale Bevölkerung gegen die Verdreifachung der Wasserpreise protestierte, eskalierte der Konflikt: Es kam zu einem Generalstreik, Straßenblockaden und gewaltsamen Zusammenstößen zwischen Teilen der Bevölkerung und der bolivianischen Polizei bzw. dem Militär, an deren Ende die bolivianische Regierung das Privatisierungsabkommen wieder annullierte.²

Die grundsätzliche Frage, wie natürliche Ressourcen verteilt und Nutzungsrechte vergeben werden, ist nicht erst seit der sukzessiven Durchsetzung des Washington Consensus im Internationalen Währungsfonds, der Weltbank oder der Europäischen Union ein Streitthema. Die berühmte Studie *Die Grenzen des Wachstums* des Club of Rome von 1972 gab der Sorge um einen verschwenderischen und zerstörerischen Umgang mit der Umwelt und den weltweit zur Verfügung stehenden Ressourcen einen prominenten Namen und die im gleichen Jahr stattfindende erste Umweltkonferenz der UN in Stockholm verknüpfte auf internationaler Ebene erstmals ökologische Probleme mit sozialen, wirtschaftlichen und politischen Fragen.³

Die Autoren und Autorinnen dieses Bandes ordnen die kontroversen Diskussionen um die Grenzen der „Privatisierung und Kommerzialisierung gemeinsam genutzter Ressourcen“⁴ in den größeren Kontext globaler Krisen und Ordnungsentwürfe im 20. Jahrhundert ein. Sie gehen von der Beobachtung aus, dass die glo-

² Walter Chávez: „Wasserkrieg, Erdgaskrieg, Bürgerkrieg. Der suspendierte Aufstand in Bolivien“, in: *Le monde diplomatique* 14. November 2003. <http://www.monde-diplomatique.de/pm/2003/11/14.mondeText.artikel,a0065.idx,16> (8. Mai 2014).

³ Donella H. Meadows u.a.: *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. New York 1972.

⁴ Silke Helfrich/David Bollier: Commons als transformative Kraft, in: Silke Helfrich/Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): *Commons. Für eine neue Politik jenseits von Staat und Markt*. Bielefeld 2012, 16.

bal commons in den 1950er Jahren als eigenständiges politisches Sujet in Erscheinung traten zu einem Zeitpunkt, als auch die juristische Figur des Gemeinsamen Erbes der Menschheit, welche die *global commons* im Völkerrecht verankert, sich sukzessive in den internationalen Beziehungen durchzusetzen begann. Befeuert wurde diese Erweiterung des internationalen Rechts durch die im globalen Maßstab geteilte Diagnose, die Natur sei als natürliche Umwelt des Menschen bedroht und Rohstoffe seien knapp oder gefährdet. In den folgenden beiden Jahrzehnten entfaltete die Diskussion um die *global commons* eine öffentlich und politisch bemerkenswerte Präsenz, die globale soziale Bewegungen inspirierte und mithilfe einer umfangreichen, durchaus umstrittenen Kodifizierung des internationalen Rechts beides möglich machte – nicht territorial zugeordnete Ressourcen für die Ausbeutung überhaupt erst zu erschließen oder sie der lokalen oder nationalen Kontrolle im Namen der Menschheit zu entziehen.

Die Autoren und Autorinnen interpretieren die rechtlichen und politischen Auseinandersetzungen um Zuschnitt und Definition der Gemeingüter als permanente und konfliktreiche Verschiebungen der Grenzen zwischen territorialer Souveränität, kolonialen und postkolonialen Einflussbereichen sowie der Sorge um die Gefährdung und Endlichkeit des zur Verfügung stehenden Ressourcenpools. Dies geschah im Kontext weitreichender Auseinandersetzungen und Konflikte um die Neugestaltung der Nachkriegsordnung, wie sie mit dem Kalten Krieg und der Dekolonialisierung, dem Erstarken territorialer Autorität, der gleichzeitigen Vertiefung multilateraler Beziehungen im Rahmen der Vereinten Nationen und der (Neu-)Formierung einer globalen Zivilgesellschaft manifest wurden. Die Imagination von der Menschheit als souveränem Kollektiv, so die These, diene hier als politisches Argument, um die globale Ressourcenpolitik aus ihren kolonialen Pfadabhängigkeiten herauszuführen, die Teilhabe an zukünftigen *commons* sicherzustellen und verschiedene, oftmals gegenläufige Interessen politisch durchzusetzen. Neu an den Auseinandersetzungen ab den 1950er Jahren – im Vergleich zu den teilweise bis ins 19. Jahrhundert zurückreichenden Erbekonzepten – war die Verschränkung politischer, rechtlicher und moralischer Interessen im Kontext von Dekolonialisierung und Modernisierungskritik.⁵ In diesem Prozess wurde der Ressourcenbegriff insgesamt neu gefasst. Er wurde nun in nahezu allen

5 Zur Generation und zum Erbe vgl. Ohad Parnes/Ulrike Vedder/Stefan Willer: *Das Konzept der Generation. Eine Wissenschafts- und Kulturgeschichte*. Frankfurt a.M. 2008, 218–290; Sigrid Weigel: *Genea-Logik. Generation, Tradition und Evolution zwischen Kultur- und Naturwissenschaften*. München 2006; Stefan Willer/Sigrid Weigel/Bernhard Jussen (Hg.): *Erbe. Übertragungskonzepte zwischen Natur und Kultur*. Berlin 2013; Stefan Willer: *Nachhaltige Zukunft: Kommende Generation und ihr kulturelles Erbe*, in: Heinrich Hartmann/Jakob Vogel (Hg.): *Zukunftswissen. Prognosen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft seit 1900*. Frankfurt a.M. 2010, 267–283.

Gesellschaftsbereichen benutzt, wenn etwas zur zukunftsichernden Reserve erklärt und Zugriff oder Kontrolle in der Gegenwart legitimiert werden sollten. Dabei prägten nicht selten Potentiale, Hoffnungen und Erwartungen die politischen Programme, die keineswegs nur von Staaten entworfen wurden.⁶

Wenn die Idee der *global commons* also nicht nur die Gefahr knapper werdender Ressourcen ins öffentliche Bewusstsein brachte, sondern vor allem Austragungsort war für die Frage, wie politische, soziale und kulturelle Beziehungen in einem globalen, von Machtungleichheit geprägtem Zeitalter aussehen sollten, stellt sich eine Reihe von Fragen: Wie wurden das Gemeinsame Erbe der Menschheit und die globalen Gemeingüter konstruiert? Wie wurde die Menschheit, der das jeweilige Gemeingut gehören und die es nutzen sollte, jeweils umrissen? Wer waren die Akteure und welche Rolle spielten wirtschaftliche und politische Ungleichheiten? Welche politischen und sozialen Vorstellungen von Welt waren handlungsleitend? Wie wurden Regulierungsmaßnahmen sowie der Zuschnitt von Eigentums- und Nutzungsrechten legitimiert und implementiert? Und wie gestaltete sich das Kräfteverhältnis zwischen Markt, Staat, Staatengemeinschaft und zivilgesellschaftlichen Akteuren? Es ging und geht, so unsere These, bei den globalen Gemeingütern um konkurrierende Weltordnungsentwürfe, die über die juristische Figur des Gemeinsamen Erbes der Menschheit und über die Postulierung von *global commons* ausgehandelt und in die politische Praxis übersetzt wurden.

Im Folgenden werden wir die völkerrechtlichen und sozialwissenschaftlichen Kategorien kurz historisch verorten und gleichzeitig einen Überblick über Konventionen und Güter geben, die in den Rechts- und Sozialwissenschaften als Gemeinsames Erbe der Menschheit oder *global commons* diskutiert werden. Damit bringen wir als Geschichtswissenschaftlerinnen Licht in die begrifflichen Verwirrungen, die von Juristen und Sozialwissenschaftlern verschiedentlich konstatiert wurden.⁷ Daran anschließend zeigen wir ausgehend von den Beiträgen dieses Heftes, worin das Potenzial einer globalgeschichtlichen Beschäftigung mit den *global commons* und gemeinschaftlichen Wirtschaftsformen insbesondere in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhundert liegt.

⁶ Leider steht eine ausführliche Begriffsgeschichte der Ressource noch aus. Vgl. Christian Geulen: Plädoyer für eine Geschichte der Grundbegriffe des 20. Jahrhunderts, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, Online-Ausgabe, 7 (2010), 1. <http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Geulen-1-2010> (8. Mai 2014).

⁷ Kathryn Milun: *The Political Uncommons: The Cross-cultural Logic of the Global Commons*. Farnham 2011, 57; John Vogler: *The Global Commons: Environmental and Technological Governance*. New York 2000.

Die Menschheit als Treuhänderin: Die Formierung der *global commons* in Politik und internationalem Recht

Hinter den Auseinandersetzungen um die *global commons* steht eine lange Geschichte der Ausarbeitung von Nutzungsregimen, die das jeweilige Gut souveräner Kontrolle entziehen, es auf der Grundlage völkerrechtlicher Verträge als Gemeingut ausweisen und der internationalen Gemeinschaft als Ganzes unterstellen. Die zentrale Kategorie in diesem Zuschreibungsprozess ist die rechtliche Figur des Gemeinsamen Erbes der Menschheit (GEM) bzw. des *Common Heritage of Mankind* (CHM).

Im Völkerrecht sind Verfügungsrechte über Rohstoffe und Transportwege traditionell einem territorial definierten Souverän zugeordnet. Exterritoriale Gebiete galten lange als *terra nullius*, entweder weil sie technisch nicht beherrschbar bzw. in Besitz zu nehmen oder bis dato nicht territorial kontrollierbar waren. Völkerrechtlich standen diese Gebiete der Eroberung oder technischen Erschließung offen. Die koloniale Unterwerfung weiter Teile Asiens und Afrikas im Zuge der europäischen Expansion ist das prominenteste Beispiel für eine solche einseitige Aneignung, in deren Verlauf Gebiete durch Eroberung oder technische Erschließung territorialisiert wurden. *Terra nullius* war in diesem Fall eine rechtspolitische Kategorie, die kartographisch noch nicht erschlossene und im europäischen Rechtsdenken noch nicht zugeordnete Gebiete bezeichnete, die sukzessive staatlichen Souveränitätsrechten unterworfen wurden.⁸

Diese Landnahmen fanden und finden ihren symbolischen Ausdruck oft im Aufpflanzen der eigenen Flagge. Das war auch noch 1969 so, als die US-amerikanischen Astronauten den Mond betraten und fand seine jüngste Fortsetzung, als die Russen 2007 ihre Flagge in den Meeresgrund der Arktis setzten.⁹ Gleichzeitig demonstrierten diese performativen Akte in beiden Fällen einer Weltöffentlichkeit, dass die Menschheit, vertreten durch die jeweilige Nation, die technologischen Fähigkeiten zur Nutzung und Erschließung des jeweiligen Raumes erlangt hatte und ihn für sich reklamieren konnte. Aus der Warte des Völkerrechts erklärt

⁸ Jörg Fisch: Africa as terra nullius: The Berlin Conference and International Law, in: Stig Förster/Wolfgang J. Mommsen/Ronald Robinson (Hg.): *Bismarck, Europe and Africa. The Berlin Africa Conference 1884–1885 and the Onset of Partition*. Oxford 1988, 347–375.

⁹ Susan J. Buck: *The Global Commons. An Introduction*. London 1998, 141; Clemens Bomsdorf/Elmar Jung: Rohstoffe: Staaten rüsten in der Arktis auf, in: *Zeit online* 21. Juli 2009. <http://www.zeit.de/online/2009/30/arktis-rohstoffe> (8. Mai 2014).

dieser performative Akt den extritorialen Raum zur *terra nullius* und gibt ihn zur ökonomischen und nationalstaatlichen Aneignung frei.

Die erste Einschränkung dieser ungehinderten Aneignung extritorialer Räume begründete Hugo Grotius in seiner Schrift *Mare liberum*, die er 1604/1605 im Auftrag der niederländischen Vereinigten Ostindien Kompanie (VOC) verfasste. Grotius schrieb sein Rechtsgutachten inmitten eines Streites zwischen Portugal und den Niederlanden um Handelsrouten nach Asien und Lateinamerika. Indem er das Meer zur *res communis omnium*, also zum Besitz aller erklärte, gelang es ihm im Interesse seines Auftraggebers, nationale Hoheitsrechte auf eine Zone von drei Meilen jenseits der Küste zu beschränken, die Hohe See als frei zu erklären und durchzusetzen, dass sie nicht einseitig angeeignet werden konnte.¹⁰ Dieser Grundsatz gilt im internationalen Recht bis heute. Er wurde in dem seit 1994 geltenden UN Seerechtsübereinkommen (UNCLOS) noch einmal bestätigt.

An die Vorstellung einer *res communis omnium* anknüpfend, entstand im 19. Jahrhundert die Rechtsfigur des Gemeinsamen Erbes der Menschheit, die im Kulturgüter- und Naturschutz ihren Ursprung hat. Der Napoleonische Kunstraub sowie die Einrichtung von Nationalparks und kolonialen Reservaten ab den 1870er Jahren ebneten der Idee eines gemeinsamen Erbes der Menschheit den Weg. Transnational agierende Naturschützer, Archäologen und Denkmalpfleger führten dieses Konzept ins Feld, um Tierarten, Nationalparks, Monumente und Artefakte einer kolonialen Aufsicht zu unterstellen und sie künftigen Generationen zu erhalten. Trotz der Verwicklung der Gemeingüter in imperialen „Zivilisierungsmissionen“¹¹ gelang es bis 1945 allerdings nicht, das Gemeinsame Erbe der Menschheit ins Völkerrecht einzuschreiben, obwohl Entwürfe für entsprechende internationale Vereinbarungen bereits von Experten im Völkerbund diskutiert wurden.

Erst nach dem Zweiten Weltkrieg fand die Vorstellung eines gemeinsamen Besitzanspruchs einer generationenübergreifenden Menschheit zum ersten Mal Eingang in eine internationale Vereinbarung. Die Haager Konvention zum Schutz von Kulturgütern in bewaffneten Konflikten von 1954 ging auf Erfahrungen mit Maßnahmen im Zweiten Weltkrieg zurück, wie sie von General Dwight D. Eisenhower zum Schutz des europäischen Kulturerbes getroffen wurden – Hollywood hat ihnen 2013 in dem Film *Monuments Men* ein Denkmal gesetzt. Der Imperativ,

¹⁰ Hugo Grotius: *The Free Sea* (orig. *Mare Liberum*. De Indis, Kapitel 12. Leiden 1609), hg. von David Armitage. Indianapolis 2004; Norman Weiß (Hg.): *Hugo Grotius. Mare Liberum*. Potsdam 2009.

¹¹ Boris Barth/Jürgen Osterhammel (Hg.): *Zivilisierungsmissionen. Imperiale Weltverbesserung seit dem 18. Jahrhundert*. Konstanz 2005.

Kulturgüter präventiv vor Krieg zu schützen und sie im Kriegsfall nicht zu stehlen oder zu zerstören, wurde in der Präambel der Haager Konvention mit dem Hinweis auf das Gemeinsame Erbe der Menschheit begründet, dessen Zerstörung die Zukunftsfähigkeit der Menschheit insgesamt in Frage stellte:

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.¹²

Ihren Durchbruch erlebte die Menschheit als Treuhänderin und Verwalterin von Ressourcen aber erst Ende der 1950er Jahre, als extraterrestrische Räume wie der Mond und das Weltall sowie exterritoriale Gebiete wie die Antarktis und die Tiefsee technisch in greifbare Nähe rückten: Vor dem Hintergrund des Kalten Krieges und der Neuordnung der politischen Landkarte im Zuge der Dekolonialisierung gewannen sie strategisch, als Rohstoffspeicher oder als potentielle Expansionsräume an Bedeutung. Da diese Gebiete keinen völkerrechtlich anerkannten Besitzer hatten, insofern also völkerrechtliche *terra nullius* waren, initiierten die beteiligten Staaten im Rahmen der Vereinten Nationen einen politischen Prozess. In dessen Verlauf wurde die Figur der Menschheit juristisch herangezogen, um diese Gebiete als gemeinsamen Besitz aller und damit als *res communis omnium* zu legitimieren. So sollten mit Hilfe von Regeln Konkurrenz und kriegерische Auseinandersetzungen über die Nutzung militärisch oder wirtschaftlich relevanter Räume insbesondere im Konflikt zwischen den USA und der UdSSR vermieden werden.¹³

Der Antarktisvertrag von 1959 wurde ein Vorbild für diese Art Abkommen. Er verpflichtete die Unterzeichner „in the interest of all mankind“ zu einer friedlichen und rein wissenschaftlichen Nutzung des Kontinents sowie zu internationaler Kooperation zugunsten der ganzen Menschheit.¹⁴ Ende der 1950er Jahre ging es dabei noch nicht um Bodenschätze – die waren noch unbekannt –, sondern um Fischgründe, Walfang und territoriale Fragen. Innerhalb der Nationalstaaten war die Verantwortung für und das Interesse an der Antarktis in der

¹² „Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflicts with Regulations for the Execution of the Convention 1954, The Hague, May 14, 1954“, in: UNESCO: *Legal Instruments*. http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (8. Mai 2014).

¹³ Kemal Baslar: *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*. The Hague 1998; Vladimir Postyshev: *The Concept of the Common Heritage of Mankind*. Moskau 1990; Vogler, *The Global Commons* (2000).

¹⁴ „The Antarctic Treaty, Washington, D.C. (15 October 1959)“, in: *Secretariat of the Antarctic Treaty*. http://www.ats.aq/documents/ats/treaty_original.pdf (8. Mai 2014).

Regel zwischen Diplomaten, Militärs, Fischfangflotten, Naturschützern und Wissenschaftlern aufgeteilt. Unter dem Eindruck des Sputnik-Schocks, wachsender internationaler Spannungen und dem Modell einer erfolgreichen wissenschaftlichen Kooperation im internationalen geophysikalischen Jahr 1957/1958 dominierten wissenschaftliche und geostrategische Fragen die Verhandlungen. So erklärten die Unterzeichner einerseits, dass sie mit dem Vertrag auf keine Ansprüche verzichteten. Sie hielten aber auch ausdrücklich fest, dass sie für die Dauer des Vertrages territoriale Souveränität oder daraus abgeleitete Rechte zugunsten des wissenschaftlichen Fortschritts nicht einforderten. Damit rekurrten sie auf eine abgeschwächte Version des *res communis omnium*-Prinzips, um in der Gegenwart mehr Sicherheit und größeren Erkenntnisgewinn zu erreichen, sich aber für die Zukunft alle Optionen offen zu halten.¹⁵

Inwieweit die ressourcenpolitische Erschließung neuer Gebiete vor allem als Projektionsfläche für Zukunftshoffnungen und Zukunftssicherheit funktionierte und inwieweit Fortschrittsoptimismus sowie die Euphorie technischer Macht und Planbarkeit die Erwartungshorizonte in den 1960er Jahren prägten, zeigt der am Antarktisvertrag geschulte Weltraumvertrag von 1967. In ihm wurde eine friedliche und wissenschaftliche Nutzung des Weltalls, des Mondes und anderer Himmelskörper vereinbart. Zur Erinnerung: Zu diesem Zeitpunkt war noch kein Mensch auf einem Himmelskörper gewesen, es war noch nicht gelungen, Mondgestein in nennenswertem Umfang zu untersuchen und auch die Satellitentechnik steckte noch in den Kinderschuhen. Trotzdem oder gerade deshalb argumentierten die Vertragsstaaten mit dem „common interest of mankind“.¹⁶ Die Fortschritte bei der Erforschung des Weltalls und seiner friedlichen Nutzung seien zum Wohl der gesamten Menschheit, unabhängig von ihrem ökonomischen oder wissenschaftlichen Entwicklungsstand, wobei die Voraussetzung für die Nutzung die technologischen Möglichkeiten des jeweiligen Staates waren.¹⁷ Auch sicherheitspolitische Erwägungen standen hier im Hintergrund bei der Verpflichtung, keine nuklearen oder Massenvernichtungswaffen in die Umlaufbahn der Erde zu bringen oder im All zu stationieren.¹⁸

¹⁵ Ebd.; Buck, *Global Commons* (1998), 45–74; zur Sicherheit aus historischer Perspektive vgl. u.a. Cornel Zwierlein (Hg.): Sicherheit und Epochengrenzen, in: *Geschichte und Gesellschaft* 38 (2012), 3.

¹⁶ „Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies, Washington D.C., London, Moscow, 27. January 1967“, in: *US State Department*. <http://www.state.gov/t/isn/5181.htm#signatory> (8. Mai 2014).

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Buck, *Global Commons* (1998), 137–153.

Allerdings zeigt der Weltraumvertrag bereits die politischen Asymmetrien, die den Nutzungskonzepten der *global commons* und den entsprechenden völkerrechtlichen Vertragswerken von Beginn an innewohnten. Es wurde noch nicht daran gedacht, mögliche Gewinne, Rohstoffe oder Erkenntnisse, die im Weltall gewonnen werden könnten, mit der gesamten Menschheit zu teilen.¹⁹ Vordergründig galt für alle Vertragsstaaten das gleiche Recht und sie hatten dadurch theoretisch die gleichen Möglichkeiten. Der Entwicklungsoptimismus ließ das zunächst nicht problematisch erscheinen, zumal auch bei diesem Abkommen die zukünftig zu nutzenden Ressourcen im Potentialis blieben: Die Erwartungen waren riesig, aber die Vorstellungen von extraterrestrischen Rohstoffen und Verkehrswegen zunächst vor allem Projektionen. Im Laufe der 1960er Jahre mehrte sich dann aber die Kritik daran, dass die Nutzung des Weltalls praktisch den Staaten vorbehalten blieb, die ein Raumfahrtprogramm unterhalten konnten. Vor diesem Hintergrund ist es bezeichnend, dass der Mondvertrag von 1979, der das Rechtsinstitut des GEM explizit im Völkerrecht verankerte und daraus den Anspruch nicht raumfahrender Staaten auf einen Vorteilsausgleich für von raumfahrenden Nationen ge- und vernutzte Ressourcen ableitete, bis heute von keinem Staat mit nennenswertem Weltraumprogramm ratifiziert worden ist.²⁰

Die *global commons* in den politischen Konflikten der 1960er und 1970er Jahre

Die Ressourcennutzung wurde auch dadurch politischer, dass sie technisch wahrscheinlicher wurde. Außerdem ließ die Diagnose eines exponentiellen Bevölkerungswachstums, knapper werdender Rohstoffe und einer global gefährdeten Umwelt, die zu einem Gemeinplatz wurden, „Ressourcensicherheit“ als dringendes Ziel auf die politische Agenda rücken. Dies schloss die Forderung ein, Umwelt und Ressourcen zukünftigen Generationen im Sinne der Generationengerechtigkeit zu erhalten.

Deutlich sichtbar wurde diese Verschiebung der Diskussion bei der Frage, wie die Lebensbedingungen der zukünftigen Generationen aussehen sollten. Es war in diesem Kontext, dass sich „Weltbevölkerung“ zu einem Objekt politischer Steuerungsversuche und zu einem Thema für die Human- und Sozialwissenschaften

¹⁹ Ebd.

²⁰ Vgl. Sabine Höhler in diesem Band; Buck, *Global Commons* (1998), 151–153.

entwickelte.²¹ Protagonisten dieser Diskussion waren 1968 die Entwicklungsbiologen Paul Ehrlich und Garrett Hardin. Beide bejahten prinzipiell die Gefahr einer Übernutzung natürlicher Ressourcen und verorteten die Gründe dafür in der wachsenden Weltbevölkerung. Methodisch gingen beide vom rationalen, auf Nutzenmaximierung ausgerichteten Verhalten eines *homo oeconomicus* aus. Sie prognostizierten seine Verhaltensmuster mit Hilfe spieltheoretischer Experimente, um daraus politische Handlungsempfehlungen abzuleiten. Beide fanden große Resonanz. Ehrlichs Bestseller *The Population Bomb* trat für eine aktive Geburtenregulierung besonders in der Dritten Welt ein,²² während Hardin, dessen in der Zeitschrift *Science* veröffentlichter Aufsatz *The Tragedy of the Commons* bis heute einer der am meisten zitierten wissenschaftlichen Aufsätze ist, vor allem bei der politischen Steuerung der Ressourcennutzung ansetzte.²³

Hardin griff mit seiner Argumentation auf die Figur der Allmende zurück. Die Allmende bezeichnet Gemeindeflächen in englischen Dörfern im Mittelalter, die lebenswichtige Ressourcen wie Wasser, Feuerholz oder die Viehweide einer kollektiven Nutzung unterstellten. Hardin beschwor nun die Gefahr der Überweidung eines vermeintlich frei zugänglichen Weidelands. Er argumentiert, dass jede Gemeinwirtschaft an den Eigeninteressen der Individuen scheitere und damit jede Form der gemeinschaftlichen Nutzung knapper Ressourcen bei gleichzeitigem Anstieg der Bevölkerungszahlen unweigerlich zur Verschlechterung von Umweltbedingungen und dem Rückgang von Ressourcen führen müsse. Er diskreditierte so jede kollektive Landnutzungsform als Sozialismus und biologisierte quasi das kapitalistische Wirtschaftsmodell zum höchsten Entwicklungsstand der Menschheit. Ziel seines Aufsatzes war, vor Naivität angesichts eines als exponentiell wahrgenommenen Wachstums der Weltbevölkerung zu warnen und ihm eine vermeintlich realpolitische Rationalität entgegenzustellen. Diese sah er vor allem darin, das Bevölkerungswachstum in der Dritten Welt zu limitieren, Fehlverhalten im Umwelt- und Ressourcenschutz zu sanktionieren und bei Bedarf Zwang auszuüben.

Zur gleichen Zeit Ende der 1960er Jahre reaktivierten die Staaten der Dritten Welt die juristische Figur des GEM. In die Vereinten Nationen brachte sie 1967 der

²¹ Vgl. Heinrich Hartmann in diesem Band.

²² Paul Ehrlich: *The Population Bomb*. New York 1968; Sabine Höhler: Die Wissenschaft von der „Überbevölkerung“. Paul Ehrlichs „Bevölkerungsbombe“ als Fanal für die 1970er-Jahre, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, Online-Ausgabe, 3 (2006), 3. <http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Hoehler-3-2006> (8. Mai 2014).

²³ Ehrlich, *Population Bomb* (1968); Garrett Hardin: *The Tragedy of the Commons*, in: *Science* 162 (1968) 13, 1243–1248.

maltesische Botschafter Arvid Pardo ein.²⁴ Mit Hinweis auf das historische Unrecht des Kolonialismus, die aus ihm resultierenden ‚Entwicklungsrückstände‘ und auf die Sozialisierung der Umweltschäden wendeten die Entwicklungsländer die Stoßrichtung der juristischen Figur. Zum einen sollte die *res communis omnium* in das Prinzip der *res communis humanitatis* abgewandelt werden. Dies sollte eine freie, uneingeschränkte Nutzung der Ressourcen der *res communis omnium* durch die Staaten, die dazu technisch in der Lage waren, insofern einschränken, als alle anderen Staaten an den Gewinnen und Fortschritten beteiligt werden sollten.²⁵ Zum anderen sollten Wissen, Ressourcen und Räume im Namen der inter- und intragenerationellen Gerechtigkeit als Gemeinsames Erbe der Menschheit deklariert und so ein Partizipationsanspruch an ihnen legitimiert werden. Der Hinweis auf das Gemeinsame Erbe der Menschheit schien dafür gut geeignet: Die Entwicklungsländer machten sich damit ein Konzept zunutze, das an ältere „Zivilisierungsmissionen“ anknüpfte und seit Ende der 1950er Jahre von Umwelt- und Denkmalschützern vor allem aus Europa und den USA benutzt worden war, um den fortgesetzten Zugriff auf Natur und Kulturgüter vormaliger Kolonien moralisch zu legitimieren.²⁶ Im Kontext politisch aufgeladener Diskussionen über Modernisierung und Rückständigkeit diente die Figur des Menschheitserbes dazu, Technologietransfers sowie Zugang zu Rohstoffen, Bildung und Medien einzufordern.²⁷ Gleichzeitig nutzten die Staaten der Dritten Welt sie auch, um die Ausbeutung oder den Verbrauch von Ressourcen zu verhindern, bevor sie selbst über das notwendige technologische Know-how verfügten.

Die Verhandlungen des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt und der UN-Seerechtskonvention zeigen das Ausmaß, in dem diese hinter derselben Rechtsfigur stehenden unterschiedlichen Strategien und Weltentwürfe die Idee eines gemeinsamen Erbes der Menschheit in eine

²⁴ Pardo erhielt dafür 1983 den Third World Prize: Third World Lecture 1984. Arvid Pardo: Ocean Space and Mankind, in: *Third World Quarterly* 6 (1984) 3, 559–575.

²⁵ Buck, *Global Commons* (1998), 28–29; Baslar, *The Concept* (1998), 40–43.

²⁶ Vgl. Anna Wöbse in diesem Band; Roderick P. Neumann: *Imposing Wilderness. Struggles over Livelihood and Nature Preservation in Africa*. Berkeley 1998; Bernhard Gißibl: Die Mythen der Serengeti. Naturbilder, Naturpolitik und die Ambivalenz westlicher Um-Weltbürgerschaft in Ostafrika, in: *Denkanstöße* (2013) 10, 49–74; Bernhard Gißibl/Johannes Paulmann: Serengeti darf nicht sterben, in: Jürgen Zimmerer (Hg.): *Kein Platz an der Sonne: Erinnerungsorte der deutschen Kolonialgeschichte*. Frankfurt a.M. 2013, 96–108; Franziska Torma: „Serengeti darf nicht sterben!“, in: Frank Uekötter (Hg.): *Ökologische Erinnerungsorte*. Göttingen 2014, 133–156; Stephen J. Walsh/Carlos F. Mena (Hg.): *Science and Conservation in the Galapagos Islands. Frameworks and Perspectives*. New York 2013.

²⁷ Vgl. Isabella Löhr und Norman Weiß in diesem Band.

Kategorie verwandelten, die für politische Vereinnahmungen durch ganz unterschiedliche Interessen offen stand und die von den Staaten der Ersten Welt zugleich als ernste Bedrohung ihrer politischen Hegemonie betrachtet wurde.

Die Positionen Ehrlichs und Hardins wurden insbesondere von Umweltschützern in den USA stark rezipiert. Bei den Verhandlungen über die Welterbekonvention der UNESCO gerieten sie in Gegensatz zu Vertretern der Dritten Welt, welche die Industriestaaten mit der Figur des GEM finanziell für die Erhaltung ihres Kultur- und Naturerbes in Haftung nehmen wollten. Die völkerrechtliche Figur des Erbes wurde dadurch stark politisiert, auch weil die Entwicklungsländer den Versuch unternahmen, sie zeitgleich auf verschiedenen Ebenen der Vereinten Nationen ins Völkerrecht einzuschreiben. Sie hofften so, ihre Forderung nach einer finanziellen Beteiligung an den Gewinnen des technischen und ökonomischen Fortschritts sowie nach Technologietransfer als Kompensation für erlittenes Unrecht in der Vergangenheit zu legitimieren. Die Dependenztheorie und die *post-colonial studies* lieferten hierfür die Referenzen.

Dem gegenüber standen insbesondere Großbritannien und die USA, die unter dem Einfluss einer starken, international agierenden Umweltschutzlobby ein internationales Umweltschutzregime errichten wollten. Dies sah eine Internationalisierung der Stätten bzw. Nationalparks und damit einen massiven Eingriff in staatliche Souveränitätsrechte vor mit dem Ziel, den Einfluss auf die Natur- und Kulturerbestätten nicht zu verlieren, die als global bedeutsam eingestuft wurden. Dieser Vorschlag konnte sich international allerdings nicht durchsetzen. Wegen der apokalyptischen Zukunftserwartungen für Umwelt und endliche Rohstoffe wurde um einen Kompromiss gerungen, der 1972 in Form des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt dann doch im Rahmen der UNESCO zustande kam. Dieses Abkommen operierte mit dem Terminus Welterbe und umging so die politisch zunehmend kontroverse Figur des GEM.²⁸

28 Zur Entstehung der Welterbekonvention vgl. Sarah M. Titchen: *UNESCO's World Heritage Convention (Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 1972) and the Identification and Assessment of Cultural Places for Inclusion in the World List*. Canberra 1995; Michel Batisse/Gérard Bolla: *L'invention du „patrimoine mondial“*. Paris 2003; Andrea Rehling: Universalismen und Partikularismen im Widerstreit. Zur Genese des UNESCO-Welterbes, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, Online Ausgabe, 8 (2011), 3. <http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Rehling-3-2011> (14. Juli 2014). ; Barbara J. Lausche: *Weaving a Web of Environmental Law*. Berlin 2008; Christina Cameron/Mechthild R  ssler: *Many Voices, One Vision. The Early Years of the World Heritage Convention*. Farnham 2013; zur UNESCO vgl. Chloé Maurel: *Histoire de l'UNESCO. Les trente premières années. 1945–1974*. Paris 2010.

Im Fall des Seebodens besaß das GEM dagegen genug Inklusionskraft, um auch gegenläufige wirtschaftliche und politische Interessen unter dem Dach des Universalkollektivs Menschheit zu vereinen. Arvid Pardo, der ständige Vertreter Maltas bei der UN, hatte seine Neuinterpretation des Gemeinsamen Erbes der Menschheit in die Verhandlungen des UN Seerechtsabkommens eingebracht, um den aus seiner Sicht veralteten Rechtsbegriff der „Freiheit der Meere“ zu ersetzen und das *laissez faire*-Prinzip in der Ressourcennutzung zu beenden. Stattdessen wollte er den gesamten Raum des Meeres (Meeresoberfläche, Wassersäule, Meeresboden und Meeresuntergrund sowie lebende Ressourcen) zum GEM erklären. Sein Ansatz ging von der Einheit des Meeres als Ökosystem aus und lehnte unbeschränkte Nutzung ebenso ab wie uneingeschränkte staatliche Souveränität. Er vertrat die Meinung, dass der Meeresraum jenseits bestimmter Grenzen nicht Eigentum von Staaten sein könne. Er sei offen für die internationale Staatengemeinschaft, seine Nutzung müsse aber durch eine internationale Verwaltung im Interesse des Gemeinwohls und der Menschheit geregelt werden.²⁹

Bereits 1970 war es gelungen, in der UN-Vollversammlung eine Erklärung zu verabschieden, die den Meeresboden und seine Rohstoffe zum Gemeinsamen Erbe der Menschheit erklärte. Sie hielt fest, dass seine Nutzung „for the benefits of mankind as a whole“ erfolgen müsse „taking into particular consideration the interests and needs of the developing countries“.³⁰ Ähnlich wie beim Mondvertrag sahen viele Staaten – nicht nur Entwicklungsländer – ökonomische Vorteile darin, an den Gewinnen der Rohstoffnutzung über die Figur des GEM beteiligt zu werden. Staaten und Unternehmen mit landgebundenem Rohstoffabbau in größerem Maßstab interpretierten das Konzept als Chance, die Preise für Bodenschätze künstlich hochzuhalten. Auch die Supermächte versprachen sich von seiner Anwendung bei ihrem Bemühen um politische Stabilität in der sich verschärfenden Konkurrenz um Bodenschätze und Ressourcen zunächst einen Gewinn. Umweltschützern und sozialpolitischen NGOs weltweit schien das Konzept die Wahrung der Generationengerechtigkeit sicherzustellen und die Voraussetzungen für nachhaltige Entwicklung zu bieten.

Insofern gab es in diesem Kontext zunächst erstaunlich viele Unterstützer des gemeinsamen Erbekonzepts, auch wenn die Interpretationen dessen, was es

²⁹ Prue Taylor: Das Gemeinsame Erbe der Menschheit. Eine kühne Doktrin in einem engen Korsett, in: Helfrich, *Commons* (2012), 426–433; Prue Taylor: Das Gemeinsame Erbe der Menschheit. Wem gehört die Welt jenseits aller Grenzen, in: *Süddeutsche Zeitung* 15. Mai 2012. <http://www.sueddeutsche.de/wissen/gastbeitrag-das-gemeinsame-erbe-der-menschheit-wem-gehoert-die-welt-jenseits-der-grenzen-1.1350432> (8. Mai 2014).

³⁰ Zitiert nach Buck, *Global Commons* (1998), 87.

konkret bedeuten sollte, weit auseinandergingen. Deshalb zogen sich die Verhandlungen letztlich hin. Eine Einigung wurde auch dadurch erschwert, dass die verstärkte marktwirtschaftliche Orientierung in den internationalen Beziehungen seit den 1980er Jahren sowie der wachsende Einfluss multinationaler Konzerne das Misstrauen gegen Ordnungsentwürfe jenseits des Marktes wachsen ließen. Nicht zuletzt deshalb unterzeichneten die USA unter Ronald Reagan und Großbritannien unter Margaret Thatcher das Abkommen nicht. Erst im Juli 1990 gelang es dem Generalsekretär der Vereinten Nationen Javier Pérez de Cuéllar, die Verhandlungen wieder aufzunehmen, so dass das Seerechtsübereinkommen 1994 in Kraft treten konnte. Zu diesem Zeitpunkt spielte das GEM in den internationalen Beziehungen allerdings nur noch im Rahmen der ökologischen Generationengerechtigkeit eine Rolle.³¹ Das hing auch damit zusammen, dass das Konzept in den 1980er Jahren in den Auseinandersetzungen um alternative Weltordnungsentwürfe aufgegeben worden war.

„Jenseits von Markt und Staat“: Die Ausdifferenzierung der *commons* seit den 1980er Jahren

Insgesamt häuften sich seit Ende der 1960er Jahre die Stimmen für eine gemeinschaftliche Nutzung von Ressourcen und multilaterale Vereinbarungen zum Schutz eines Gemeinsamen Erbes der Menschheit. Die neuen Themen, die in diesem Zug jenseits klassischer Ressourcenfragen auf die Agenda rückten, politisierten das Konzept der Ressource sowie des Gemeinsamen Erbes und dehnten beide aus. Insbesondere in den Auseinandersetzungen über eine Neue Weltwirtschaftsordnung, eine Welternährungskrise, effektiven Umweltschutz, ausgewogene Nachrichten- und Informationsflüsse sowie den Schutz kultureller Identitäten ging es um nicht mehr und nicht weniger als um Weltordnungen in einer globalisierten Welt. Internationale Organisationen, Staaten, NGOs und Unternehmen rangen um die Partizipation an verschiedenen globalen Gütern und nicht selten führten sie eine generationenübergreifend gedachte Menschheit als internationales Gemeinwohl äquivalent ins Feld.³² Diese Diskussionen ent-

³¹ Sabine Höhler in diesem Band; Buck, *Global Commons* (1998), 75–109.

³² Sönke Kunkel: Zwischen Globalisierung, Internationalen Organisationen und „global governance“. Eine kurze Geschichte des Nord-Süd-Konflikts in den 1960er und 1970er Jahren, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 60 (2012) 4, 555–578; Christian Gerlach: Der Versuch zur

falteten in den 1970er und 1980er Jahren eine besondere politische Sprengkraft. Allerdings blieben Annäherungen in den Auseinandersetzungen über eine gerechte Weltordnung zäh und die Debatten flaute ab Mitte der 1980er Jahre vorerst ohne konkrete Ergebnisse ab.

Die *global commons* wurden ab den 1980er Jahren vor allem ökologisch begründet und endgültig auf konkurrierende Nutzungsansprüche an endlichen Ressourcen orientiert. Das Konzept des GEM mit seiner Forderung nach inter- und intragenerationeller Gerechtigkeit blieb als Rechts- und Legitimationsfigur zwar aktuell – es schien die wichtigsten Aspekte des Konzepts nachhaltiger Entwicklung zu beinhalten.³³ Allerdings verstärkten die Schwierigkeiten, internationale Vereinbarungen abzuschließen und die weltweite Durchsetzung liberaler Marktprinzipien die Tendenz, kooperative Nutzungsregime bis weit in die 1990er Jahre ins Hintertreffen geraten zu lassen. Das änderte sich erst mit der Jahrtausendwende, als Elinor Ostrom die *commons* vom GEM trennte und sie als alternative Politik- und Wirtschaftsform wieder salonfähig machte. In der Folge nahmen die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften sich den Gemeinschaftsgütern an und wendeten sich von globalen zu lokalen Nutzungsregimen und damit von den *global commons* zu den *commons* insgesamt.

Diese Wendung ging auf die Aufwertung traditioneller Landnutzungsformen und lokaler Settings seit den 1980er Jahren zurück, die als langfristig etablierte Nutzungsformen geeignet schienen, Nachhaltigkeit zu garantieren und die vermeintliche Rationalitätenfalle der *Tragedy of the Commons* zu relativieren.³⁴ Traditionelle Landnutzungen repräsentierten alternative Wirtschaftsformen jenseits von Markt und Staat, die seit den 2000er Jahren auch als politisches Programm für verschiedene, nicht nur globale Lebensbereiche zum Beispiel in den Weltsozialforen oder im Altermondialismus diskutiert und 2009 in der Person Elinor Ostroms als nobelpreiswürdig eingestuft wurden.³⁵ Ostroms Forschungen zum Thema Go-

globalen entwicklungspolitischen Steuerung auf der World Food Conference von 1974, in: *WerkstattGeschichte* 31 (2002), 50–91; ders.: Die Welternährungskrise 1972 bis 1975, in: *Geschichte und Gesellschaft* 31 (2005) 4, 546–585; Jürgen Dinkel: Dekolonisierung und Weltnachrichtenordnung. Der Nachrichtenpool bündnisfreier Staaten (1976–1992), in: Frank Bösch/Peter Hoeres (Hg.): *Außenpolitik im Medienzeitalter. Vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart*. Göttingen 2013, 211–231.

33 Taylor, *Gemeinsames Erbe* (2012); Joachim Radkau: *Die Ära der Ökologie. Eine Weltgeschichte*. München 2011, 488–579.

34 Elinor Ostrom: *Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt*. Tübingen 1999.

35 Helfrich, *Commons* (2012); Elinor Ostrom/Silke Helfrich (Hg.): *Was mehr wird, wenn wir teilen. Vom gesellschaftlichen Wert der Gemeingüter*. München 2011.

verning the Commons (Die Verfassung der Allmende)³⁶ relativierten Hardins spieltheoretisch gewonnene Aussagen über die Allmende als ‚freie‘ und unregulierte Ausbeutung durch den *homo oeconomicus*. Mithilfe empirischer Analysen von existierenden Commons-Regimen in den Bereichen Bewässerung, Fischerei und Wald- bzw. Weidebewirtschaftung stellte sie die Weichen für die Figur des *homo cooperativus* in den Wirtschaftswissenschaften.³⁷ Diese Vorstellung etablierte sich seitdem in der sogenannten Nachhaltigen Ökonomie, die auf Ostroms Beobachtungen und Thesen aufbaut und alternative Formen der Handhabe von Gemeingütern „jenseits von Markt und Staat“³⁸ analysiert.

Die *global commons* als Sujet der Globalgeschichte

Die Auseinandersetzungen um die *global commons* verstehen wir als Türöffner, der es uns erlaubt, die großen und bis heute nachwirkenden politischen Meistererzählungen der Nachkriegszeit kritisch zugunsten einer differenzierten Perspektive zu hinterfragen, welche die politische Vielgestaltigkeit und Handlungsfähigkeit von Staaten, Staatengemeinschaften, privaten Interessen und Unternehmen gleichermaßen berücksichtigt. Damit erscheinen die *commons* zugleich als lohnenswertes Sujet der Globalgeschichte. Globale Gemeingüter wie die Atmosphäre, der Meeresboden oder das Weltall legen per definitionem eine globalgeschichtliche Herangehensweise nah. Darüber hinaus bergen die *global commons* ein bisher nur wenig beachtetes Potential, zu den methodischen und konzeptionellen Debatten beizutragen, die im Bereich der Globalgeschichte aktuell geführt werden. Wie ein solcher Diskussionsbeitrag aussehen könnte, skizzieren wir hier anhand der für das Verständnis der *global commons* zentralen Themenfelder Raum und Territorialisierung, globale Integration und Staatlichkeit sowie Recht und internationale Organisationen.

³⁶ Ostrom, *Verfassung* (1999); dies.: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge 1990.

³⁷ Alexander Brink u.a. (Hg.): Themenheft: Menschenbild und Ökonomie, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik* 14 (2013) 2.

³⁸ Helfrich, *Commons* (2012).

Raum und Territorialisierung

Für unsere Frage, wie globale Gemeinschaftsgüter seit den 1950er Jahren postuliert, Nutzungsregeln etabliert und Partizipationsansprüche legitimiert wurden, spielt der Raum eine zentrale Rolle. Analytisch ist die in den letzten Jahren intensiv diskutierte Flexibilisierung und Vervielfachung von Raumkonzepten relevant.³⁹ Das Ende des Kalten Krieges ging mit dem kritischen Hinterfragen eines Raumverständnisses einher, das die Ausdehnung bzw. Reichweite sozialer und kultureller Handlungsräume mit politischen Grenzen identifizierte. Vor diesem Hintergrund ist es kein Zufall, dass wichtige Impulse für die konzeptionelle Neuausrichtung des geschichtswissenschaftlichen Raumverständnisses aus der osteuropäischen Geschichte kamen und damit aus der Historiographie einer multilingualen und multiethnischen Region, deren Strukturmerkmale sich nicht über das analytische Modell eines territorialen Nationalstaats erfassen lassen.⁴⁰

Nehmen wir natürliche Räume sowie die Einheit von geographischem und politischem Raum nicht als gegeben, sondern als sozial konstruiert an, wird der Raum selbst zu einer Handlungskategorie und es sind die historischen Akteure, die in ihrer Interaktion soziale, kulturelle, wirtschaftliche, politische oder mentale Räume herstellen. Globalgeschichtlich relevant sind diese Interaktionen, sobald sie politische oder soziale Grenzen überschreiten und damit das weltweit wohl einflussreichste Modell der politischen Ordnung des Raumes, den Nationalstaat, infrage stellen.⁴¹ Diese Perspektive verschiebt die analytische Aufmerksamkeit auf Prozesse der De- und Re-Territorialisierung.⁴²

³⁹ Sabine Rau: *Räume*. Frankfurt a.M. 2013, 107–121; zum spatial turn vgl. Barney Warf/Santa Arias (Hg.): *The Spatial Turn: Interdisciplinary Perspectives*. London 2009; Doris Bachmann-Medick: Spatial Turn, in: dies.: *Cultural Turns: Neuorientierungen in den Kulturwissenschaften*. Reinbek bei Hamburg 2006, 284–328.

⁴⁰ Karl Schlögel: *Im Raume lesen wir die Zeit: Über Zivilisationsgeschichte und Geopolitik*. München 2003; Maria Todorova: Der Balkan als Analyse-kategorie: Grenzen, Raum, Zeit, in: *Geschichte und Gesellschaft* 28 (2002), 470–492; Stefan Troebst: „Geschichtsregion“: Historisch-mesoregionale Konzeptionen in den Kulturwissenschaften, in: *Europäische Geschichte Online (EGO)*, hg. vom Leibniz-Institut für Europäische Geschichte (IEG), Mainz 2010-12-03. <http://www.ieg-ego.eu/troebsts-2010-de>, URN: urn:nbn:de:0159-20100921364 (8. Mai 2014); Steffi Marung/Katja Naumann (Hg.): *Vergessene Vielfalt. Territorialität und Internationalisierung in Ostmitteleuropa seit der Mitte des 19. Jahrhunderts*. Göttingen 2014.

⁴¹ Jüngst dazu: Sebastian Conrad: *Globalgeschichte. Eine Einführung*. München 2013; Maxine Berg: Global History: Approaches and New Directions, in: dies. (Hg.): *Writing the History of the Global. Challenges for the 21st Century*. Oxford 2013, 1–18.

⁴² Matthias Middell: De-territorialization and Re-territorialization, in: Helmut K. Anheier/Mark Juergensmeyer (Hg.): *Encyclopedia of Global Studies*. Los Angeles 2012, 407–410; Charles S. Maier:

In diesem Zusammenhang erscheinen die *global commons* als eben eine solche Strategie der Re-Territorialisierung. Im Unterschied zu vor 1945 geschah dies allerdings unter den Vorzeichen der sogenannten globalen 1970er Jahre, als besonders der souveräne Nationalstaat herausgefordert war. Der politischen Bejahung von nationaler Selbstbestimmung und Souveränität in den Institutionen der Vereinten Nationen stand die Notwendigkeit gegenüber, den modernen Nationalstaat in den globalen Netzen multinationaler Konzerne, in der Liberalisierung handelspolitischer Beziehungen, in der Auflösung der Kolonialreiche, in regionalen politischen Integrationsprozessen, in globalen Protestbewegungen oder eben in der Einsicht in die Endlichkeit der global verfügbaren Ressourcen neu zu positionieren und zu legitimieren.⁴³ Die *global commons*, so eine These dieses Bandes, eigneten sich bestens für eine Rechtfertigung von Staatlichkeit im Kontext einer normativen Weltwahrnehmung, welche die ‚Menschheit‘ als neuen Souverän aktivierte. Hier boten die *global commons* eine willkommene Möglichkeit, über den Appell an die gemeinsame Verantwortung der Menschheit als solche, territorialen Einfluss außerhalb des eigenen Staatsgebietes mithilfe völkerrechtlicher und politischer Governance-Institutionen (wieder) zu gewinnen und zu rechtfertigen.

Die Diskussion um die Tiefsee, die Pole und das Weltall, so *Sabine Höhler*, spiegelt eben diese Zweischneidigkeit der ab den späten 1950er Jahren etablierten Commons-Regime. Diese führten neue Formen der territorialen Souveränitätspolitik jenseits traditioneller Strategien der Territorialisierung ein. Die ersten Schutzregime entsprangen einem sicherheitspolitischen Interesse im Rahmen von Abrüstung und Friedenssicherung im Kalten Krieg. Sie basierten auf Prinzipien der territorialen Ressourcenaufteilung, in denen Nationalstaaten gemeinschaftsbasierte Eigentums- und Nutzungsregime einführten. Ein genauer Blick zeigt allerdings, dass die Erschließung der exterritorialen Gebiete im Rahmen von Commons-Regimen ein performativer, politischer und rechtlicher Akt war, der diese als Territorien überhaupt erst erschloss und sie damit regierbar, kontrollierbar oder ausbeutbar machte. Auf diese Weise, so die These, initiierten die zu diesem Zeitpunkt in der Aushandlung der Commons-Regime dominanten Industrienationen eine neue Territorialitätspolitik, um unter vermeintlich globalen Bedingungen für sich selbst militärische, politische und gesellschaftliche Ressourcensicherheit herzustellen.

Consigning the Twentieth Century to History: Alternative Narratives for the Modern Era, in: *The American Historical Review* 105 (2000), 807–831.

⁴³ Niall Ferguson u.a. (Hg.): *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*. Cambridge, Mass. 2010.

Für das Naturerbe der Menschheit im Völkerbund und den Vereinten Nationen zeichnet *Anna-Katharina Wöbse* den Wandel nach von einem ästhetischen oder auf Ressourcen konzentrierten Naturverständnis hin zu einem Verständnis von Natur als Umwelt in einem globalen und fragilen Zusammenhang. Auch hier lautet das Argument, dass die Einsicht in globale Wirkungszusammenhänge und ökologische Interdependenzen nicht zwangsläufig zur Herausbildung eines kommunitaristischen Weltbildes führte. Sogar im Gegenteil zeigt *Wöbse* anhand von zwei konkurrierenden internationalen Ressourcen-Konferenzen des Economic and Social Council (ECOSOC) der Vereinten Nationen und der UNESCO 1949 im US-amerikanischen Lake Success, dass die Frage, zu wessen Gunsten dieser globale Naturzusammenhang reguliert und gesteuert werden sollte, auch ein von den USA angestoßener Streit um territoriale Zugriffsmöglichkeiten auf Rohstoffe außerhalb des eigenen nationalen Hoheitsbereichs war. Dabei, so *Wöbse*, erfuhren die *global commons* eine grundlegende Politisierung. Sie gerieten zwischen die Fronten von staatlichen Interessen an einem globalen Rohstoffmanagement auf der einen Seite und den sich neu formierenden, teilweise nichtstaatlichen Kräften in internationalen Organisationen wie der UNESCO oder der Weltnaturschutzunion (IUPN/IUCN) auf der anderen Seite, die mithilfe der Figur der *commons* ein neues, umfassendes Verständnis des Mensch-Natur-Verhältnisses einforderten.

Beide Autorinnen beobachten, dass die Idee eines gemeinsamen Erbes der Menschheit so universal formuliert war, dass sie sich für die industrialisierten Staaten und die Dritte Welt gleichermaßen eignete, um eine Beteiligung am Gewinn der Ressourcennutzung mit dem Hinweis einzufordern, es handle sich bei den extraterritorialen Gebieten völkerrechtlich um eine *res communis omnium*. Damit erhielt die Beteiligung an den globalen Gemeingütern den Charakter eines Menschenrechts.⁴⁴

Globale Integration und Staatlichkeit

Die spezifische Dialektik von nationalem Eigeninteresse und globaler Integration haben Historiker und Historikerinnen in den letzten Jahren als ein wesentliches Merkmal des 19. und 20. Jahrhunderts beschrieben. Ian Clark skizziert das 20. Jahrhundert als ein von Globalisierung und Fragmentierung gekennzeichnetes Jahrhundert, in dem Staaten als wichtige Agenten globaler Integration aufgetreten seien, indem sie diese auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene entweder gezielt beschleunigten, blockierten oder in neue Bahnen

⁴⁴ Zur völkerrechtlichen Definition der *res* vgl. u.a. Baslar, *The Concept* (1998), 40–43.

lenkten.⁴⁵ Charles Bright und Michael Geyer haben vorgeschlagen, zwischen empirisch beschreibbaren Prozessen globaler Integration oder Desintegration und dem zu unterscheiden, was sie „global age“ nennen.⁴⁶ Diese Wendung verweist auf eine grundlegende Annahme, die theoretische Ansätze wie *entangled history*, kulturelle Kontaktzonen, transkulturelle Geschichte, transnationale Geschichte oder das Konzept der Translokalität⁴⁷ trotz gradueller Unterschiede in der Ausformulierung ihrer Konzepte im Kern teilen: Austausch und Interaktion zwischen Kollektiven ist historisch normal; hingegen ist die Abschottung von politisch oder ethnisch definierten Nationen bzw. das Modell des separierten Nationalstaats ein historisch neues Phänomen, das parallel und als Reaktion auf den seit der Mitte des 19. Jahrhunderts rasant anwachsenden Verkehr von Gütern, Personen, Informationen, Kapital und Dienstleistungen über nationale Territorien hinweg entstand. Interpretiert man den Nationalstaat vor diesem Hintergrund als Versuch, diese *global flows* souverän zu steuern, stellt die Rede vom „global age“ die Fähigkeit der historischen Akteure in den Vordergrund, die Globalität ihrer eigenen Lebensbedingungen zu erkennen und aktiv zu gestalten.⁴⁸

Für das Verständnis der *global commons* sind diese Überlegungen in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung. Wenn also Regionen, Gesellschaften und Kulturen seit dem 19. Jahrhundert wirtschaftlich, politisch und kulturell in permanenten Wechselbeziehungen standen, die zwar bis zu einem gewissen Grad gesteuert, aber nicht grundsätzlich aufgelöst werden konnten, dann lassen sich die globalen Gemeinschaftsgüter, die Rechtsfigur des GEM sowie die Strategien, beides in die politische Praxis zu übersetzen, als Tauziehen über die Grenzen von Staatlichkeit in einer globalen Welt interpretieren. Die Beiträge in diesem Band zeigen, dass

⁴⁵ Ian Clark: *Globalization and Fragmentation. International Relations in the Twentieth Century*. Oxford 1997, 16–33.

⁴⁶ Michael H. Geyer/Charles Bright: World History in a Global Age, in: *American Historical Review* 97 (1995), 1034–1060.

⁴⁷ Vgl. exemplarisch: Serge Gruzinski: *La pensée métissage*. Paris 1999; Shalini Randeria: Entangled Histories of Uneven Modernities: Civil Society, Castle Solidarities, and the Post-Colonial State in India, in: Yehuda Elkana (Hg.): *Unraveling Ties. From Social Cohesion to New Practices of Connectedness*. Frankfurt a.M. u.a. 2001, 284–311; Jerry H. Bentley/Herbert F. Ziegler: *Traditions and Encounters: A Global Perspective on the Past*. Boston 2000; Madeleine Herren u.a.: *Transcultural History. Theories, Methods, Sources*. Heidelberg 2012; Akira Iriye/Pierre-Yves Saunier (Hg.): *The Palgrave Dictionary of Transnational History*. Basingstoke 2009; Ulrike Freitag/Achim von Oppen: ‚Translocality‘: An Approach to Connection and Transfer in Area Studies, in: dies. (Hg.): *Translocality. The Study of Globalising Processes from a Southern Perspective*. Leiden 2010, 1–24.

⁴⁸ Jürgen Osterhammel/Niels P. Petersson: *Geschichte der Globalisierung. Dimensionen, Prozesse, Epochen*. München 2003, 69; Emily Rosenberg (Hg.): *Weltmärkte und Weltkriege, 1870–1945*. München 2012.

der Bezug auf die Menschheit als eine Formel funktionierte, die je nach Gegenstandsbereich, Kontext und Akteuren mit unterschiedlichen bzw. konkurrierenden Inhalten ausgefüllt wurde und die dabei half, partikulare Interessen entweder zu verschleiern oder Anspruch auf Teilhabe laut zu formulieren. Die Analyse der Akteure, Konjunkturen und Muster, in denen sich die Diskussion und politische Praxis der globalen Gemeinschaftsgüter seit den 1950er Jahren entfaltete, ist damit immer zugleich eine Analyse der handlungsleitenden Vorstellungen von Welt, des Wandels der Formen und Muster globaler Beziehungen sowie der Versuche, Deutungshoheit über konkurrierende Weltordnungsentwürfe zu erlangen.⁴⁹

Heinrich Hartmann, Andrea Rehling und Isabella Löhr argumentieren, dass die Ausgestaltung von Commons-Regimen und -Institutionen zwischen den späten 1940er und den 1970er Jahren eine Auseinandersetzung über die Rolle und Formen von Nationalität und Staatlichkeit im Zeichen globaler Abhängigkeit waren. In den Kontroversen über die Existenz oder Nicht-Existenz einer Weltbevölkerung, so Heinrich Hartmann in seiner wissenshistorischen Analyse von Hardins Aufsatz *The Tragedy of the Commons*, ging es nicht um Nutzungsgemeinschaften. Vielmehr half Hardins spieltheoretische Ausbuchstabierung der Verteilungsproblematik endlicher Güter dabei, spezifische Vorstellungen von der Knappheit globaler Gemeingüter zu erzeugen, die Eingang in familien- und entwicklungspolitische Programme westlicher Regierungen und internationaler Organisationen fanden und so (entwicklungs-)politische Handlungsspielräume öffneten. Im Kontext von Kaltem Krieg und einer grenzüberschreitenden Öffentlichkeit blieb das Forschungsinteresse an den Themen Bevölkerung und Demographie nicht auf den wissenschaftlichen Arkanbereich beschränkt. Das Ineinander von wissenschaftlichen Annahmen über das Verhältnis von Modernisierung und Bevölkerungsdynamik sowie staatlichen Entwicklungshilfeprogrammen verwandelte die Zukunftsfähigkeit der Menschheit in ein prekäres Gut, das nur über eine am westlichen Fortschrittsdenken geschulte Intervention erhaltbar schien.

Die Einführung eines pluralen Verständnisses von Kultur im Rahmen der UNESCO war ein Versuch besonders der Staaten der Dritten Welt, Souveränität über ihre Vergangenheit wiederzugewinnen und diese in eine zukunftsfähige Ressource zu verwandeln. Im Bereich des Kulturgüterschutzes, so Andrea Rehling, eröffnete die politische Distanzierung der UNESCO von einem Denken in Kategorien der Rasse zugunsten von Kultur als neuer Differenzkategorie den ehemaligen Kolonien neue Handlungsspielräume. Der Versuch, kulturelles Erbe jenseits kolonialer Einflüsse zu rekonstruieren avancierte zu einem Imperativ, der kulturelle

⁴⁹ Sebastian Conrad/Dominic Sachsenmaier (Hg.): *Competing Visions of World Order: Global Moments and Movements, 1880s–1930s*. New York 2007.

Identität und Vielfalt zwischen und innerhalb von Weltregionen zum zentralen Moment des gemeinsamen Erbes der Menschheit erhob. Kulturelle Vielfalt wurde so zu einer Ressource für Kreativität und Innovation sowie zu einem prekären Gut, das Austausch ebenso wie Abschottung benötigte. Vergleichbar dazu zielte die Ausdifferenzierung von geistigem Eigentum und immateriellen Kulturerbe auf einen Kulturgüterschutz, der lokalen Gegebenheiten angepasst war und *nation-building* durch kulturelle Vielfalt befördern sollte, wie *Isabella Löhr* argumentiert. Damit wurde ein Verständnis von Menschheit und Welt manifestiert, das auf Identitätspolitik sowie auf der Abgrenzung von Gruppen, Nationen und Staaten beruhte.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Rolle Staat und Staatlichkeit bei der rechtlichen, politischen und metaphorischen Ausgestaltung des Umgangs mit den *global commons* spielten? *Sabine Höhler* verweist darauf, dass die neuen Institutionen und Programme für die kooperative Gestaltung des Umgangs mit extraterritorialen Ressourcen multilateralen Verhandlungs- und Implementierungsmechanismen verhaftet blieben. Damit behielt der Nationalstaat seine Legitimation als zentraler Akteur im politischen Geschehen, während neue Ideen der Kollektivierung oder der zivilgesellschaftlichen Mitsprache sich nur bedingt durchsetzen konnten. Internationale Rechtsordnungen und Governance-Institutionen, so *Norman Weiß*, eigneten sich zwar für die Verhandlung von Kompromissformeln, de facto rüttelten sie aber nur begrenzt an hegemonialen Ungleichheiten. Dies zeigt der im Rahmen der UNESCO seit 1978 geführte Streit um eine Neue Weltinformationsordnung, bei dem die Dritte Welt-Staaten eine Schwächung des westlichen Nachrichtenmonopols forderten und sich für die Aufwertung von Medien- und Nachrichtenflüssen im und aus dem globalen Süden durch die Einführung informationeller Governance-Institutionen aussprachen. Ende der 1980er Jahre lenkte die UNESCO schließlich auf die von den USA propagierte Leitlinie des *free flow of information* ein. Formal bejahte sie damit Meinungs- und Informationsfreiheit. Gleichzeitig band sie diese aber an die Markttätigkeit von Informations- und Medienunternehmen und befestigte so soziale und politische Ungleichheiten, die sich aus der Verfügbarkeit von Satellitentechnik und später der digitalen Technik ergaben.

Die *global commons*, so eine These dieses Bandes, versprachen im Kontext von Dekolonialisierung und Kaltem Krieg eine Teilhabe an natürlichen und kulturellen Ressourcen. Die Commons-Regime bedienten sich einer partizipatorischen Sprache. Diese sollte dem Wohl einer imaginierten Menschheit dienlich sein und die Bedürfnisse der Länder des globalen Südens gegenüber denen des globalen Nordens anerkennen, dabei aber nicht das nationale Eigeninteresse aus dem Auge verlieren. Die Figur des GEM bedeutete hier ein Integrationsangebot. Es versprach, die im Zuge des europäischen Kolonialismus bereits verteilten

Ressourcen- und Nutzungsrechte neu zu verhandeln. Gleichzeitig erwiesen die *global commons* sich als effektives Instrument für die Durchsetzung von Staatlichkeit und staatlichen Interessen angesichts wechselseitiger Abhängigkeiten und einer globalisierten Wahrnehmung des *spaceship earth*.⁵⁰

Recht und internationale Organisationen in der Globalgeschichte

Versteht man Globalgeschichte als „Interaktionsgeschichte“ über geographische Distanzen und kulturelle Grenzen hinweg,⁵¹ geraten die Akteure und Formen dieser Interaktion sowie die Orte des Geschehens in den Blick. Viele Autoren und Autorinnen haben in den letzten Jahren den dichten Zusammenhang zwischen „Globalität und Lokalität“ unter den Bedingungen global wirksamer Strukturen herausgearbeitet.⁵² In einer Welt, die wirtschaftlich, politisch und kulturell vernetzt ist, sind lokale Situationen, Strukturen oder Handlungen zwangsläufig von globalen Kontexten geprägt und wirken ihrerseits auf die Formulierung eben dieser zurück. Gleichzeitig verschiebt sich die Aufmerksamkeit auf den Handlungsspielraum der historischen Akteure sowie auf die Frage, wie sie sich auf verschiedenen räumlichen Ebenen zwischen dem Lokalen, Regionalen, Nationalen und Globalen bewegen.⁵³ Damit konstituiert die Analyse der (spannungsreichen) Beziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen und die Frage, wie sich Prozesse globaler Integration in verschiedenen Kontexten niederschlagen bzw. wie die Raumdimensionen aufeinander verweisen, eine der wesentlichen Herausforde-

50 Kenneth E. Boulding: The Economics of the Coming Spaceship Earth, in: Henry Jarrett (Hg.): *Environmental Quality in a Growing Economy. Essays from the Sixth RFF Forum on Environmental Quality held in Washington, March 8 and 9, 1966*. Baltimore 1966, 3–14; Barbara Ward: *Spaceship Earth*. New York 1966; Sabine Höhler: ‚Spaceship Earth‘: Envisioning Human Habitats in the Environmental Age, in: *Bulletin of the German Historical Institute* 42 (2008), 65–85. http://www.ghi-dc.org/files/publications/bulletin/bu042/065_nocartoon.pdf (8. Mai 2014); dies.: ‚Carrying Capacity‘ – The Moral Economy of the ‚Coming Spaceship Earth‘, in: *Atenea. A Bilingual Journal of the Humanities and Social Sciences* 26 (2006) 1, 59–74. <http://ece.uprm.edu/artssciences/atenea/Atenea-XXVI-1.pdf> (8. Mai 2014); Sabine Höhler: *Spaceship Earth in the Environmental Age, 1960–1990. History and Philosophy of Technoscience*. London 2015 (i.E.).

51 Jürgen Osterhammel: „Weltgeschichte“. Ein Propädeutikum, in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 56 (2005), 452–479, hier 460.

52 Margrit Pernau: *Transnationale Geschichte*. Göttingen 2011, 69.

53 Arjun Appadurai: *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis 1996; ders.: The Production of Locality, in: Richard Fardon (Hg.): *Counterworks. Managing the Diversity of Knowledge*. London 1995, 204–225.

rungen für globalgeschichtliche Studien.⁵⁴ Oder, um es mit Bernhard Struck, Kate Ferris und Jacques Revel zu formulieren:

[...] it is a challenge to rethink the relevance of space, spatial dynamics and the interrelation of various scales or the jeux d'échelles.⁵⁵

Diese konzeptionellen Herausforderungen haben zur Entdeckung neuer Gegenstände und zur Aufwertung historischer Akteursgruppen geführt, die in der Geschichtswissenschaft lange Zeit eine marginale oder gar keine Rolle gespielt haben. Dazu gehören internationale Organisationen sowie der sich wachsender Aufmerksamkeit erfreuende Bereich des internationalen Rechts. In diesem Forschungsgebiet, das klassischerweise dem Denken in Kategorien von territorialen Ordnungen, Staatlichkeit und Normen verpflichtet ist, sind die konzeptionellen Impulse zur Erforschung globaler Zusammenhänge über die beteiligten Akteure, Praktiken und die Rolle von Machtasymmetrien auf fruchtbaren Boden gefallen. Dies schlägt sich vor allem in der Verabschiedung einer Geschichte von Machtpolitik und Rechtsdogmen nieder. An ihre Stelle tritt zunehmend ein konstruktivistisches Verständnis von Recht, das die ‚Gemachtheit‘ von Staats- und Rechtsordnungen hervorhebt. Das bedeutet, historische Akteure und ihre Interessen werden in ihrer Vielfalt benannt, Rechtsfiguren in historische Kontexte eingeordnet und die Konsequenzen eines internationalen Rechtssystems reflektiert, das europäischen Ursprungs ist und sich als globaler Standard nur im Kontext von Kolonialismus und Imperialismus etablieren konnte.⁵⁶ Der Auffassung folgend, grenzüberschreitende Interaktionen nicht als eine Einbahnstraße von der globalen auf die lokale Ebene zu denken, sondern globale Zusammenhänge als relational zu verstehen, wird dafür plädiert, die Bedeutung lokaler Bedingungen bei der Erzeugung von Recht, die Durchsetzung von internationalem Recht auf den verschiedenen Ebenen, die damit verknüpften Aushandlungs- und Anpassungsprozesse sowie deren Rückwirkung auf internationale Rechtsstandards und Governance-Modelle zu untersuchen.⁵⁷

⁵⁴ Johannes Paulmann: Regionen und Welten: Arenen und Akteure regionaler Weltbeziehungen seit dem 19. Jahrhundert, in: *Historische Zeitschrift* 296 (2013), 660–699.

⁵⁵ Bernhard Struck/Kate Ferris/Jacques Revel: Introduction: Space and Scale in Transnational History, in: *The International History Review* 33 (2011), 573–584, hier 576.

⁵⁶ Bardo Fassbender/Anne Peters: Introduction: Towards a Global History of International Law, in: dies. (Hg.): *The Oxford Handbook of the History of International Law*. Oxford 2012, 1–24.

⁵⁷ Thomas Duve: Von der europäischen Rechtsgeschichte zu einer Rechtsgeschichte Europas in globalhistorischer Perspektive, in: *Zeitschrift des Max-Planck-Instituts für Europäische Rechtsgeschichte* 20 (2012), 18–71.

Ähnliches gilt für die Beschäftigung mit internationalen Organisationen. Forschungen zum Internationalismus des 19. Jahrhunderts, zum Völkerbund und zur UN haben in den letzten Jahren neue Ansätze entwickelt, die internationale Organisationen als institutionelle Akteure in globalen Beziehungsgefügen konzipieren. In dieser Perspektive erscheinen sie als institutionalisierte Orte der Interaktion zwischen Gruppen, Gesellschaften und Staaten mit dem Ziel, sich über gemeinsame Normen, Werte, technische Standards oder Mechanismen zum Beispiel zur Verteilung von Ressourcen zu verständigen.⁵⁸ Sobald man internationale Organisationen als „institutionalisierte Kontaktzonen“ versteht,⁵⁹ bietet ihre Untersuchung die Möglichkeit, das Wechseln der räumlichen Bezugsebenen von lokal, regional, national und global agierenden Akteuren zu analysieren und die Bedeutung nichtstaatlicher Akteure wie sozialer Bewegungen, Unternehmen oder wirtschaftlicher Interessenverbände bei der Gestaltung globaler Politikfelder zu bestimmen. Gleichzeitig können so lokale Konstellationen oder Ereignisse anhand konkreter Themen in globale Kontexte eingeordnet bzw. umgekehrt die Bedeutung regionaler Entwicklungen für übergeordnete Zusammenhänge rekonstruiert werden.

Die *global commons* erweisen sich für beide Forschungsfelder als fruchtbares Anwendungsgebiet. Zum einen erlauben sie es, die im internationalen Recht verankerten Commons-Regime und -Institutionen als Ergebnis komplexer und kontroverser Aushandlungsprozesse zwischen Interessensgruppen zu verstehen, die unterschiedliche Rechtstraditionen einbrachten und die Figur des GEM als Vehikel nutzten, um die Vormacht europäischer Rechtsstandards zu brechen. Dieses Muster lag zum Beispiel der Herausbildung des immateriellen Kulturerbes zugrunde, das sich ab den späten 1960er Jahren in Abgrenzung zum geistigen Eigentum formierte.

Zum anderen beleuchten die Beiträge die zentrale Rolle, die internationale Organisationen bei der Vermittlung konkurrierender Weltordnungsentwürfe

⁵⁸ Susan Pedersen: Back to the League of Nations: Review Essay, in: *American Historical Review* 112 (2007), 1091–1117; Isabella Löhr: Völkerbund, in: *Europäische Geschichte Online (EGO)*, hg. vom Leibniz-Institut für Europäische Geschichte (IEG), Mainz, i.E.; Madeleine Herren: *Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung*. Darmstadt 2009; Akira Iriye: *Global Community. The Role of International Organization in the Making of the Contemporary World*. Berkeley 2004; Martin H. Geyer/Johannes Paulmann (Hg.): *The Mechanics of Internationalism. Culture, Society, and Politics from the 1840s to the First World War*. Oxford 2001.

⁵⁹ Iris Schröder: Die Wiederkehr des Internationalen. Eine einführende Skizze, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, Online-Ausgabe, 8 (2011), 3, 2. <http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Editorial-3-2011> (8. Mai 2014).

spielten. Besonders *Norman Weiß*, *Andrea Rehling* und *Isabella Löhr* verweisen auf die symbolische und institutionelle Kraft dieser Organisationen, neu formulierte Partizipationsansprüche zu legitimieren, Themen überhaupt erst als politische Aufgaben zu setzen und diese (zumeist als Kompromissformel) in internationalen Abkommen umzusetzen. In den Bereichen Kultur, Information und Kommunikation waren es die quantitative Zunahme des Stimmgewichts der neuen Staaten sowie die regelmäßige Einberufung von Regionalkonferenzen zu Kommunikations- und Kulturthemen außerhalb des westlichen Einflussbereiches, die thematische Verschiebungen erzeugten und zu einer Ausdifferenzierung des Kulturgüterschutzes führten.

Die Fallstudien von *Rehling*, *Weiß* und *Wöbse* werfen gleichzeitig ein Licht auf die Vergrößerung von Handlungsspielräumen, die internationale Organisationen individuellen und nichtstaatlichen Akteuren öffneten. Im Fall der UNESCO erwies sich das intensive Eintreten des senegalesischen Generaldirektors Amadou Mahtar M'Bow (1974–1987) für die Belange der Entwicklungsländer und für eine ‚Postkolonialisierung‘ der Agenden und Strukturen der UNESCO als eine treibende Kraft in den Diskussionen um eine neue Ausrichtung der Idee des kulturellen Erbes der Menschheit. Das Beispiel des Naturerbes zeigt das Ausmaß, in welchem Experten, Elitennetzwerke und nichtstaatliche Organisationen wie die Welt-naturschutzunion Einfluss in den Gremien und Kommissionen von Völkerbund und UNESCO ausübten. Sie verknüpften die Diskussionen um die *global commons* mit Vorstellungen vom Globus als einem natürlichen, der sozialen Verantwortung überlassenen Systemzusammenhang und machten so das Konzept transnationaler bzw. globaler Nutzungsgemeinschaften international salonfähig. Nicht zuletzt enthüllt eine Analyse der Rolle der UNESCO bei der Etablierung des Natur- und Kulturerbes die Eigenschaft internationaler Organisationen, internationales Agenda-Setting und Rechtssetzungsprozesse aktiv zu prägen. Im Übergang vom Schutz der Kulturschätze zur Erhaltung der kulturellen Vielfalt wiesen die in der UNESCO zuständigen Abteilungen den Weg durch die Einführung eines anthropologischen Kulturbegriffes und dessen Verknüpfung mit dem Gemeinsamen Erbe der Menschheit. Und bei der immateriellen Kultur zeigt die Analyse, dass das bis heute andauernde Übergewicht von Eigentumskategorien im Umgang mit dem immateriellen Erbe institutionellen Pfadabhängigkeiten geschuldet ist, die sich aus dem gleichzeitigen Engagement der zuständigen internationalen Organisationen im Bereich des geistigen Eigentums ergaben.

Fazit

Welche neuen Perspektiven eröffnen die *global commons* für die Geschichtswissenschaft und was lernen wir aus den Fallstudien in diesem Band? Die Beiträge zeigen, dass die Analyse von Commons-Regimen neue Aussagen über den Zuschnitt und die Erschließung von Räumen erlauben. Sie sind geeignet, Prozesse der De- und Re-Territorialisierung im globalen Zeitalter zu beobachten, die von Strategien der Land- und Einflussnahme bis zur Einflusswahrung im juristischen, politischen, sozialen und performativen Sinn reichen. Deshalb ist die Auseinandersetzung über den Zuschnitt eines *global common* immer eng verknüpft mit Aussagen darüber, wie sich die beteiligten Akteure die Welt und ihre Regionen, den Nationalstaat und dessen Einflussbereiche vorstellten, aber auch welche Folgerungen und Strategien sie daraus für ihre politischen Handlungen ableiteten. Die *global commons* können deshalb bisherige Perspektiven auf den Kalten Krieg, den Nord-Süd-Konflikt und die Dekolonisierung erweitern, die verschiedenen Prozesse enger miteinander in Beziehung setzen und so neue Erkenntnisse hervorbringen.

Die Commons-Regime verlangten den Akteuren immer auch eine Positionierung zum Verhältnis zwischen Staat und Markt ab. Sie nahmen dadurch Stellung zu vorhandenen Staatsbildern und Vorstellungen von ökonomischen Prozessen und ergriffen Maßnahmen, um das aus ihrer Sicht optimale Verhältnis zwischen Staat und Markt zu implementieren. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den *commons* erlaubt deshalb eine räumlich breite Historisierung der großen Staats-, Wirtschafts-, und Sozialtheorien wie des Keynesianismus, Sozialismus und Liberalismus bzw. Neoliberalismus und schärft den Blick für ihre jeweiligen Aktualisierungen und Variationen. Die Analyse der *commons* erschließt zudem theoretisch weniger aggregierte Wirtschaftskonzepte und -formen, insbesondere dann, wenn die Geschichtswissenschaft ihre Aufmerksamkeit alternativen Wirtschaftsformen des 20. Jahrhunderts zuwendet, wie Elinor Ostrom sie beispielsweise in den Bereichen Landnutzung, Bewässerung und Fischerei ausgemacht hat. Dabei spielen auch Moralökonomien eine Rolle, welche die *global commons* und das GEM immer wieder in die Nähe von Menschenrechtsdebatten rückten, sobald es um die Fragen ging, welche Teile der Menschheit sich in welchem Umfang vermehren dürfen sollten oder ob es ein Grundrecht auf Nahrung, sauberes Wasser, Lebensqualität, Kultur oder Informationen geben sollte.

Eng mit den jeweiligen Ökonomien verknüpft ist das Mensch-Natur-Verhältnis, das sich bei der Analyse von Rohstoffen und Ressourcen öffnet. Neben der Frage, welche Rohstoffe wo unter welchen technologischen Bedingungen für wen nutzbar waren und wofür bzw. inwiefern ihnen Wert zugeschrieben wurde, sen-

sibilisiert die Beschäftigung mit den *commons* dafür, dass auch die Vorstellung davon, was als Ressource gelten konnte, historischem Wandel unterlag. Sie war eng mit gesellschaftlichen Selbstbeschreibungen, Gegenwarts- und Zukunftsdiagnosen verknüpft. So griff eine Industriegesellschaft auf andere Ressourcenarten zurück als eine Wissens- oder eine Informationsgesellschaft.

Schließlich treten in der Beschäftigung mit den *commons* die Regime bzw. Governance-Institutionen selbst in den Vordergrund. Die Fragen, wie sie jeweils ausgestaltet wurden, welche Akteure an ihrer Aushandlung und Implementierung beteiligt waren, welche Interessen und Strategien die Stakeholder jeweils verfolgten und wie sich die Ausgestaltung der Regime veränderte, gibt Einblicke in die Zusammensetzung politischer Felder und den Wandel politischer Organisationsformen. Die *global commons* sind geeignet, die Veränderungen in den internationalen Organisationen im Verlauf des 20. Jahrhunderts ebenso nachzuzeichnen wie den jeweiligen Zuschnitt des nationalen Verwaltungsstaates oder die Organisations- und Aktionsformen zivilgesellschaftlicher Akteure.

Welche Bedeutung kommt der Diskussion um das gemeinsame Erbe der Menschheit heute zu? Unabhängig von der strittigen Frage, ob der aktuelle Boom der *sharing economy* ein Indiz für die zunehmende Konsensfähigkeit von Modellen der gemeinschaftlichen Nutzung ist oder eher der Versuch, neue Absatzmärkte zu erschließen,⁶⁰ zeugen urbane Gemeinschaftsgärten in Berlin oder New York, Kredit-Allmenden wie bspw. die schweizerische WIR Bank, gemeinschaftliche Waldbewirtschaftung in Nepal oder die Verbreitung von *creative commons*-Lizenzen von einem neuen Interesse an kooperativen Nutzungsregimen. Ein ähnlich komplexes Bild liefert ein Blick auf die Governance- und Regime-Ebene. Obwohl die immer wieder scheiternden Versuche, die Atmosphäre zum GEM zu erklären, wenig Nachhaltigkeit beschert zu sein scheint, hat sich parallel dazu in den letzten Jahrzehnten der Katalog der lokalen und globalen Gemeinschaftsgüter signifikant erweitert: Der Schutz von Kultur- und Biodiversität ist mit den von der UNESCO betreuten Konventionen zum Schutz der Biodiversität von 1992 und zum Schutz der kulturellen Vielfalt von 2005 auf die Tagesordnung gerutscht; die Ausuferung geistiger Eigentumsrechte seit den 1990er Jahren hat Forderungen nach dem Schutz des globalen Gen-Pools, des Zugangs zu Medikamenten und des öffentlichen Zugangs zu Wissen besonders im virtuellen Raum des Internets laut werden lassen; und schließlich steht die eingangs zitierte Forderung nach

⁶⁰ Themenheft: Greif zu! Warum Teilen und Tauschen die Wirtschaft voranbringen, *brand eins* 15 (2013), 5.

Gerechtigkeit im Umgang mit überlebensnotwendigen Ressourcen wie Wasser, Nahrungsmitteln und Energie im Raum.⁶¹

Jede dieser Diskussionen nimmt ihren Ausgang in den Debatten der 1960er, 1970er und 1980er Jahre. Sie zu beleuchten, erlaubt neue Einblicke in die Dynamiken globaler Integrationsprozesse jenseits staats- oder marktzentrierter Perspektiven. Der Blick auf die *global commons* transzendiert in gewisser Hinsicht die Blöcke des Kalten Krieges und des Nord-Süd-Konfliktes und schärft das Bewusstsein für die Vielfalt der Interessen und Akteure. Auf diese Weise erschließen die Autoren und Autorinnen dieses Bandes ein Themenfeld für die Geschichtswissenschaft, das aufgrund seines grenzüberschreitenden Zuschnitts und seiner Positionierung „jenseits von Markt und Staat“ für die Globalgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts zahlreiche neue Erkenntnismöglichkeiten bietet.

61 Helfrich, *Commons* (2012); Gemeingüter. Themenheft *APuZ* 28–30 (2011); Fred Powledge: Patenting, Piracy, and the Global Commons, in: *BioScience* 51 (2001) 4, 273–277.

Heinrich Hartmann

„No Technical Solution“: Historische Kontexte einer Moralökonomie der Weltbevölkerung seit den 1950er Jahren

Abstract: The concept of world population has figured prominently in discussion about the limits of natural resources in the 1960s and 1970s. Most notably, Garrett Hardin's influential article *The Tragedy of the Commons*, published in 1968, set the stage for persistent and controversial discussions which framed concepts of global commons by connecting demography, resources, interventionist development policies and moral debates about 'appropriate' living standards. The chapter approaches the global commons through the lens of a critical history of knowledge. By contextualising the global commons within the framework of game theory and human ecology as developed by the developmental biologist Paul Ehrlich, it uncovers the mechanisms with which world population was construed as an epistemological problem. The chapter argues that the global commons served as means to translate this particular scientific discourse into political practice.

Es braucht ein gehöriges Abstraktionsvermögen, um die Weltbevölkerung im Stile der 1960er und 1970er Jahre als ein gemeinsames Erbe oder als gemeinsam zu verwaltendes Gut der Menschheit zu bezeichnen, denn die Gemeinsamkeiten, die diese ausmachen würden, liegen keineswegs auf der Hand. Bei näherem Hinsehen scheint sich in die Argumentation auch eine Art tautologischer Zirkelschluss eingeschlichen zu haben: Wenn der Begriff des globalen Erbes sich in der entzauberten Moderne der 1960er und 1970er Jahre wohl nur auf die Menschheit als ihrem Träger beziehen konnte, dann drängt sich die Frage auf, wie sich die Menschheit und die Weltbevölkerung epistemisch voneinander geschieden haben. Schon diese Frage impliziert, dass es sich bei dem Konzept der Weltbevölkerung um ein komplexes wissenschaftliches Konstrukt handelt, das sich als Resultat verschiedener interdependenter Paradigmen und Definitionsprozesse verstehen und damit historisch zurückverfolgen lässt.

Im Folgenden geht es mir also nicht darum zu erklären, unter welchen politischen und institutionellen Rahmenbedingungen und von welchen Akteuren die Weltbevölkerung zu einem schützenswerten Gemeingut erklärt wurde. Vielmehr ist es mein Ziel, einige Schlaglichter auf die Verdichtung eines Denkstils zu werfen, durch den sich der Begriff der Weltbevölkerung als politischer Interventionsbegriff etablierte und sich gerade im Zusammenspiel mit der neuen

Diskussionsfigur der *global commons* in eine modellier- und berechenbare Abstraktionsgröße verwandelte. Der Begriff der *commons*, oder seine Übertragung ins Deutsche als Gemeingut, wurde in der Nachkriegszeit zu einer festen Chiffre in der Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik, ohne dabei allerdings auf ein methodisch homogenes Konzept zu verweisen. Der Begriff wurde nicht nur schnell für sehr verschiedene Gegenstandsbereiche verwendet, sondern verband sich auch mit unterschiedlichen wissenschaftlichen Herangehensweisen zwischen Spieltheorie und einem Neuen Institutionalismus. Gerade in der methodischen Heterogenität kann der Begriff von vornherein auch als Antwort auf die zunächst eher bipolaren Wissenschaftsausrichtungen des Kalten Krieges verstanden werden.¹ Dies unterstreicht die Notwendigkeit, den Begriff des Gemeingutes relational zu verstehen.

Bevölkerung und das auf ihr aufbauende demografische Wissen standen – so kann hypothetisch formuliert werden – in doppelter Weise in einem besonders engen Wechselverhältnis zum Begriff der globalen Gemeingüter. Einerseits war die Bevölkerung mit Garrett Hardins Ausführungen zur *Tragödie der Allmende* (*The Tragedy of the Commons*) zu einem der am häufigsten zitierten Beispiele für eine spieltheoretische Problematik in den 1960er und 1970er Jahren geworden.² Andererseits war sie als Sujet Bestandteil eines breiten fächerübergreifenden Forschungsinteresses an der Moralökonomie, das Verteilungsproblematiken knapper globaler Güter nicht als reines Marktproblem zu verstehen versuchte. Das Nachdenken über die demografische Entwicklung und eine ‚angemessene Bevölkerungsgröße‘ barg wie kaum ein anderes Element diese Moralisierung eines Wissensdiskurses in sich, denn in letzter Konsequenz rekurrierte es auf individuelles Reproduktionsverhalten und damit auf einen vielfach moralisch determinierten Gegenstand und hinterfragte diesen gleichzeitig mit „neuen moralischen Prinzipien“.³

Diese Moralisierung eines ökonomischen Diskurses vollzog sich im Kontext von Kaltem Krieg und globalisierten Formen der Problemwahrnehmung nicht in abstrakten Begrifflichkeiten, sondern projizierte sich zusehends in den Raum hinein. Ungleichheit verteilte sich auf der Welt ungleichmäßig und warf dadurch die Frage auf, wie viel Raum für eine bestimmte Menge Menschen ‚angemessenen‘ sei. Mit dieser neuen räumlichen Dimension, die sich hinter dem Bevölkerungs-

¹ William H. Jr. Sewell: How Class are Made. Critical Reflections on E.P. Thompson's Theory of Working-Class Formation, in: Harvey Kaye/Keith McClelland (Hg.): *E.P. Thompson. Critical Perspectives*. Cambridge 1990, 50–77.

² Garrett Hardin: The Tragedy of the Commons, in: *Science* 162 (1968), 13, 1243–1248.

³ Derek Hoff: *The State and the Stork. The Population Debate and Policy Making in US History*. Chicago 2012, 177.

begriff verbarg, wurde ein agrarischer Produktionsraum zur Vorbedingung für die Lebensgrundlage einer sich entwickelnden Weltgesellschaft, der den Begriff in seiner globalen Dimension besonders deutlich mit der Allegorie einer dörflichen Allmendenwirtschaft verband. Bevölkerung meinte weder den Bevölkerungsraum in einem alten merkantilistischen Sinn als Möglichkeitsraum staatlicher Machtpolitik, noch den urban-industriellen Raum westlicher Gesellschaften.

Im Folgenden wird zunächst die Genese des Begriffs der *global commons* aus der Debatte über eine Moralökonomie einer entstehenden Weltbevölkerung kurz skizziert. Anschließend wird dargestellt, dass diese wissenschaftlichen Diskurse keineswegs als globale Paradigmen zu verstehen sind, sondern sich zeitlich und räumlich bestimmten Netzwerken und Entstehungskontexten zuordnen lassen. Im letzten Teil des Aufsatzes wird die Perspektive verschoben: Der Begriff der *commons* ermöglichte eine Öffnung und Instrumentalisierung im politischen Diskurs, durch den die Bedeutung der *commons* jenseits der akademischen Entstehungskontexte verstanden werden konnte. Dies wird insbesondere durch die hohe Akzeptanz des Weltbevölkerungsbegriffs und entsprechender politischer Programme nationaler Regierungen deutlich.

Eine wissenshistorische Einordnung ,der Bevölkerung‘ in die Debatte der *global commons*

To couple the concept of freedom to breed with the belief that everyone born has an equal right to the commons is to lock the world into a tragic course of action.⁴

Als Garrett Hardin 1968 in *Science* diese Kernthese zu der, wie er es nannte, Tragödie der Gemeingüter präsentierte, nahm er eine aristotelische Denktradition auf, nach der die Güter der Gemeinschaft immer geringer geachtet werden als individueller Besitz. Eine Ausdehnung der Rechte auf materiellen Wohlstand musste nach Hardins Meinung unweigerlich dazu führen, dass sich die Nutzungsrechte an der Erde und die individuellen Freiheiten, insbesondere die Freiheit zur Reproduktion, gegenseitig widersprächen. Hardin, selbst Biologe an der University of California in Santa Barbara, versuchte die Evolutionstheorie mit neuen sozialwissenschaftlichen Methoden zu verbinden. Mit einem spieltheoretischen Ansatz beschrieb er, dass es für Individuen als wissende Spieler in einem globalen

⁴ Hardin, *Tragedy* (1968), 1246.

Spiel keine Motivation gäbe, ihr eigenes Reproduktionsverhalten an die Kapazitäten der Erde und ihre begrenzten Ressourcen anzupassen. Ausgehend von der Annahme, dass mehr Nachfahren dem Individuum größeren Wohlstand brächten, erklärte Hardin, die Rationalität des Individuums sei zwangsläufig gefangen oder *double-binded*: Dem Bewusstsein, dass eine Einschränkung der individuellen Reproduktion den endlichen Planeten Erde schütze, stünde das Bewusstsein entgegen, dass andere Menschen diesen Vorteil ausnützten und mehr Kinder zur Welt brächten. Am Ende seien diejenigen betrogen, die das Gemeingut im Auge behielten, während die Mitmenschen ihren individuellen Vorteil maximierten. Individuelles Problembewusstsein neutralisiere sich gegenseitig, das Ergebnis eines rational gespielten Spiels aller Akteure maximiere am Ende zwangsläufig das Gesamtübel aller Beteiligten.

Klarer hätte man das klassische Gefangenendilemma, das Harold Kuhn und Albert Tucker knapp 20 Jahre zuvor in Princeton formuliert hatten, kaum beschreiben können.⁵ Dieses stellte einen der Kernpunkte von Spieltheorie und Annahmen zur *rational choice* dar,⁶ deren mathematische Modellierung wiederum schnell zur Grundlage des Austausches verschiedener sozialwissenschaftlicher und psychologischer Disziplinen geworden war.⁷ Ihr Grundanspruch bestand zunächst in nichts Geringerem als – wie Erickson es formuliert – „einer vollständigen Menge von Verhaltensregeln für alle denkbaren Situationen“.⁸

Die spieltheoretische Modellierung generierte zunächst Verständlichkeit über Fächergrenzen hinweg. Gleichzeitig schien die Spieltheorie eine Analogie abzubilden zwischen individuellem Verhalten und den Konfliktlagen des Kalten Krieges.⁹ Einerseits gab sie der brüchigen globalen Sicherheitsarchitektur eine neue Theorie, die die vermeintliche Perversion eines neuen Gleichgewichts des Schreckens aus der Rationalität verschiedener, mehrfach wiederholter, nicht

5 Albert Tucker/Harold Kuhn: *Contributions to the Theory of Games*, Vol. 1. Princeton 1950.

6 Sonja M. Amadae: *Rationalizing Capitalist Democracy. The Cold War Origins of Rational Choice Liberalism*. Berkeley 2003; Jamie Cohen-Cole: Cybernetics and the Machinery of Rationality, in: *British Journal for the History of Science* 41 (2008), 109–114.

7 Paul Erickson spricht hier von *rational choice* und Spieltheorie als „mathematical currency“ der Nachkriegsjahrzehnte: Paul Erickson, *Mathematical Models, Rational Choice, and the Search for Cold War Culture*, in: *Isis* 101 (2010), 2, 386–392.

8 Paul Erickson: Eine Neubewertung der Spieltheorie, in: Bernd Greiner/Tim B. Müller/Claudia Weber (Hg.): *Macht und Geist im Kalten Krieg. Studien zum Kalten Krieg*, Bd. 5. Hamburg 2011, 258–275, hier 263. Der Autor paraphrasiert damit gleichzeitig die grundlegenden Aussagen von Neumann und Morgenstern: John von Neumann/Oskar Morgenstern: *Spieltheorie und wirtschaftliches Verhalten*. Würzburg 1961 [Original 1944].

9 Anatol Rapoport: Introduction, in: ders. (Hg.): *Game Theory as a Theory of Conflict Resolution*. Dordrecht u.a. 1974, 1–14.

kooperativer Nullsummenspiele zwischen zwei rational handelnden Parteien erklärbar machte.¹⁰ Allerdings war die erfolgreiche Modellierung letztlich nur für dieses Nullsummenspiel mit wenigen Parteien möglich, denn eine Öffnung dieser Restriktionen erzeugte eine zu hohe Komplexität, um noch eindeutige Lösungen berechenbar zu machen. Die Prämisse begrenzter Ressourcen war eine wichtige Voraussetzung für die Lösung eines spieltheoretischen Problems und für Hardins Formulierung seiner Tragödie der Allmende. Gerade die Ausweitung der Problematik auf die gesamte Erde mit ihren endlichen Ressourcen – das vielzitierte *spaceship earth* – und einer Weltbevölkerung als Platzhalter für die Summe kleinerer Bevölkerungseinheiten bedeutete in methodischer Hinsicht eine Komplexitätsreduktion, die überhaupt erst Berechenbarkeit erzeugte.¹¹ Das Gefangenendilemma falsifizierte auf diese Weise eine klassisch liberale Lesart des Bevölkerungsproblems, in der die Summe individueller Entscheidungen das Allgemeinwohl maximierte. In Hardins Worten war das Problem klar zu umschreiben:

The population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality.¹²

Die Begründung dieses Dilemmas als Ergebnis einer Vielzahl rationaler Entscheidungen veränderte gleichzeitig das Verständnis von gewalthaften Konfliktsituationen, wie sie durch die Masse erzeugt wurden. Statt diese als einen Akt revolutionärer Umkehrung zu verstehen, wurde der Konflikt und die daraus resultierende Gewalt in Hardins Konzeption zum Strukturmerkmal des zugrunde liegenden ‚Spiels‘ um die Gemeingüter, deren gerechte Verteilung durch Ausübung kollektiver Gewalt geschützt und nicht etwa infrage gestellt wurde. Dieses konservatorische Prinzip übersetzte Hardin in den Begriff staatlich gelenkter „coercion“.¹³ Der Ansatz der Spieltheorie, die entscheidend auf der Annahme des rational handelnden Akteurs aufbaute, erhob modellhaft gewonnene Erkenntnis quasi zu Naturgesetzen, die in diesem Fall gegenüber einem rein neoklassischen, marktliberalen Argumentationsmuster bestehen und Interventionen rechtfertigen konnten. In diesem Punkt schloss sich Hardin anderen Vertretern der Moralökonomie an, die schon zuvor die Gewalt der Masse nicht als Revolution, sondern als Wiederherstellung gerechter Verteilungsschlüssel verstanden wissen wollten.¹⁴ Die moralische Dimension, die der Begriff der *global commons* an eine Ökonomie der

¹⁰ Erickson, *Neubewertung* (2011).

¹¹ Ebd., 265ff.

¹² Hardin, *Tragedy* (1968), 1243.

¹³ Ebd., 1247.

¹⁴ Edward John Thompson: The Moral Economy of the English Crowd, in: *Past and Present* 50 (1971), 76–136; zu einer marxistischen Herleitung des kollektiven Gewaltbegriffs und gleichzei-

Reproduktion herantrug, verlegte die Verteilungskämpfe in den Bereich der Strukturen und erzeugte damit eine zwangsläufige Legitimation von Gewalt gegenüber dem Individuum. Die soziopolitischen Dimensionen einer solchen Gewalt, die anderen Theoretikern der Debatte über die Moralökonomie so wichtig gewesen waren, spielten für Hardins spieltheoretische Adaption keine Rolle mehr.

Hardins Beitrag war ein deutlicher, polarisierender, aber doch nicht untypischer Beitrag zu einer Bevölkerungsdebatte, die seit den 1950er Jahren geführt wurde und ihren Kulminationspunkt Mitte der 1960er Jahre erreichte. Die Bevölkerung, die hier adressiert wurde, war nicht mehr Metapher für nationale Stärke, wie das noch in den Debatten um Denatalität und Degeneration am Anfang des Jahrhunderts der Fall gewesen war.¹⁵ Sie hatte ihren Bezug zur Räumlichkeit geändert. Der Begriff der Weltbevölkerung, ein Begriff, der sich gerade im Rahmen von Dekolonisierung und wirtschaftlichen Aufbauprogrammen der Nachkriegszeit erst etabliert hatte, beruhte nicht mehr auf einer territorialen Auffassung von Raum, sondern auf dem Fassungsvermögen des Raumes.¹⁶ Gleichzeitig wurde der Bevölkerungsbegriff zum wesentlichen Untersuchungsobjekt eines verhaltenspsychologischen Denkstils, der tief vom Kalten Krieg geprägt war, ohne dass er deswegen notwendigerweise eine einheitliche Methode hervorbrachte.¹⁷

An dieser Reibungsfläche zwischen Ökonomie, Verhaltenslehre und der Kategorie des Raumes entstand mit dem Weltbevölkerungsbegriff ein sozialwissenschaftliches ‚epistemisches Ding‘. Nick Cullather hat darauf hingewiesen, dass es naiv wäre, die verschiedenen Wissensdiskurse, die diesen Begriff erzeugten, als eine Nachkriegserfindung zu verstehen. Sie reichten in ihren Bedeutungsformen weit in das 19. Jahrhundert zurück. Zudem verwiesen sie auf eine Reihe notwendiger Vorbedingungen wie etwa die politische Schlagkraft, die das empirisch-soziologische Wissen mit dem ausgehenden 19. Jahrhundert gerade in den USA erlangt hatte und die die arithmetische Berechenbarkeit eines ‚ausgewogenen‘ Verhältnisses von Mensch, Nahrung und landwirtschaftlicher Produktion über-

tigen Einbettung in den Kontext des Kalten Krieges: Anatol Rapoport: *Ursprünge der Gewalt. Ansätze der Konfliktforschung*. Darmstadt 1990, 138ff.

¹⁵ Etwa Christiane Dienel: *Kinderzahl und Staatsräson. Empfängnisverhütung und Bevölkerungspolitik in Deutschland und Frankreich bis 1918*. Münster 1995; Francis Ronsin: *La grève des ventres. Propagande néo-malthusienne et baisse de la natalité en France, 19^e–20^e siècles*. Paris 1980.

¹⁶ Sabine Höhler: The Law of Growth. How Ecology Accounted for World Population in the 20th Century, in: *Distinktion. Scandinavian Journal of Social Theory* 14 (2007), 45–64, hier 46.

¹⁷ Rapoport, *Game Theory* (1974); Corinna Unger: Family Planning. A Rational Choice? The Influence of Systems Approaches, Behavioralism, and Rational Choice Thinking on Mid-Twentieth Century Family Planning Programs, in: Heinrich Hartmann/Corinna R. Unger (Hg.): *A World of Populations. Transnational Perspectives on Demography in the Twentieth Century*. New York 2014, 58–82.

haupt denkbar machte.¹⁸ Doch erst die Nachkriegszeit setzte diese Felder in einer Form miteinander in Beziehung, in der die verschiedenen Verteilungskämpfe als Ausprägungen des immer gleichen Ressourcenkonfliktes von Bevölkerung und Raum verstanden werden konnten – ein Zusammenhang, der durch die sich abzeichnende Verknappung von Ressourcen und die entstehende Umweltbewegung um 1970 weiter angeheizt wurde.

Grundsätzlich sah der spieltheoretische Ansatz aber menschliche Agency als Konsequenz individueller Nutzenfunktion. Dadurch ersetzte die Spieltheorie, in Eric Hobsbawms Worten, den handelnden Bürger durch das Wirtschaftssubjekt des Konsumenten und lieferte ein subtiles Metanarrativ in Zeiten der Systemkonflikte des Kalten Krieges. Sonja M. Amadae bringt diesen Sachverhalt wie folgt auf den Punkt:

Rational Choice theory holds that rational individuals do not cooperate to achieve common goals unless coerced, in direct contradiction to the precepts of Marxism and communism.¹⁹

Eine systematische Kritik der rationalen Grundlagen menschlichen Verhaltens war eine Konsequenz aus diesem methodischen Dilemma, in das die beschränkte Erklärungskraft der spieltheoretischen Modellierung hineingeführt hatte. Verhalten zu erklären und die unterschiedlich gebundenen Rationalitäten zahlreicher Spielparteien einzubeziehen, war zentrales Anliegen einer behavioralistisch weiterentwickelten Theorie. Doch zusammen mit den Zweifeln an einem homogenen rationalen Verhalten geriet auch der Begriff einer einheitlichen Weltbevölkerung in Zweifel. Dieser Begriff reduzierte menschliches Verhalten auf wenige untersuch- und vergleichbare Indikatoren, blendete dagegen andere aus. Dies führte zur Wiederbelebung eines strukturalistischen Verständnisses von globalen Verteilungskämpfen. Die verhaltensorientierte Schule der Humanökologen in der Folge des amerikanischen Zoologen Henry Fairfield Osborne Jr. ging davon aus, dass die verknappten Ressourcen zu einer „krampfartigen“ Reaktion der Bevölkerung führten,²⁰ die sich in Konflikten und Kriegen ausdrückte.²¹ Dem zugrunde lag die Auffassung, dass eine Art thermodynamisches Ungleichgewicht zwischen dem Nahrungspotential eines definierten Raumes und der dort lebenden Bevöl-

18 Nick Cullather: *The Hungry World. America's Cold War Battle Against Poverty in Asia*. Cambridge/Mass. 2010, 13ff.

19 Amadae, *Rationalizing Capitalist Democracy* (2003), 3.

20 Ich lehne mich in dieser Formulierung an E.P. Thompson an, der sich in seiner Analyse deutlich gegen die Auffassung einer „spasmodischen“ Reaktion von Strukturen wehrte: Thompson, *Moral Economy* (1971), 77f.

21 Thomas Robertson: *The Malthusian Moment. Global Population Growth and the Birth of American Environmentalism*. New Brunswick 2012.

kerung zu einer nahezu mechanischen Angleichung führten²² – eine Vorstellung, durch die sowohl der eher naturwissenschaftliche Hintergrund der neuen ökologischen Schule wie auch eine alte malthusische Argumentationskette zueinander in Beziehung gesetzt werden konnten. Diese Weltbevölkerung driftete allerdings nicht nur auseinander in Bezug auf die Kenntnisse, die man über sie hatte, und in Bezug auf die Ressourcen, die man ihr zubilligte. Auch die politischen Praktiken, mit denen man sie zu beeinflussen suchte, und die Arten, wie Bevölkerung in dieser Hinsicht reagierte, ließen für die Zeitgenossen die Einheitlichkeit des Begriffs zerbrechen. Die Frage, inwieweit strukturelle Gewalt legitimiert sein sollte, sagte zudem immer noch wenig darüber aus, wie diese Gewalt in einem lokalen Kontext umgesetzt werden konnte. So wird bis heute diskutiert, ob die ökonomischen Anreize, die man indischen Dorfbewohnern für ihre Sterilisierung anbot, Formen von Gewalt waren.²³

Die Zeitgenossen fanden weder eine einheitliche Methode noch ein gemeinsames Konzept, die aus heutiger Sicht die Wirkmächtigkeit des Begriffs der Weltbevölkerung vollständig erklären könnten. Diese Versuche werden im folgenden Abschnitt näher in ihren historischen Kontext eingebettet und die Netzwerke der beteiligten Wissenschaftler lokalisiert. Die Konstruktion der einheitlichen Weltbevölkerung setzte sich zwar nicht dauerhaft durch, aber die Diskussion um diesen Begriff hatte bedeutende Nebeneffekte.

Eine translokale Allmende: Demografisches Wissen und *global commons*

Hardins Überlegungen zur Allmende entsprangen – hierin ist Jürgen Reulecke zuzustimmen²⁴ – einer ganz anderen Motivation als dem historischen Interesse für die Entwicklung des Gemeingutes. Das Konzept der Gemeingüter gab er mehr schlecht als recht wieder, was ihm von verschiedensten Seiten, zuletzt wohl von

²² Dies ermöglichte auch die Formulierung relativ einfacher mechanischer Bilder, wie etwa der Fassungskapazität oder der Erde als Raumschiff ohne Fluchtmöglichkeiten. Hierzu Sabine Höhler: „Carrying Capacity“ – The Moral Economy of the Coming „Spaceship Earth“, in: *Atenea. A Bilingual Journal of the Humanities and Social Sciences* 26 (2006), 1, 59–74.

²³ Zwei unterschiedliche Positionen hierzu etwa bei Matthew Connelly: *Fatal Misconception. The Struggle to Control World Population*. Cambridge/Mass. 2008; Annika Berg: *A Suitable Country. The Relationship between Sweden's Interwar Population Policy and Family Planning in Postindependence India*, in: *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte* 33 (2010), 3, 297–320.

²⁴ Jürgen Reulecke: *Natur und Macht in der Geschichte*. München 2002, 91.

Elinor Ostrom, deutlich nachgewiesen wurde und was er letztlich auch selbst eingestand.²⁵ Ihm ging es vielmehr um eine Metapher und um ein Argumentationsmuster. Allerdings lag diesem Motiv mehr zugrunde als bloß eine wissenschaftliche Plausibilisierung für den Ruf nach einer starken Weltpolizei in Zeiten des Kalten Krieges.²⁶ Die besondere Stellung der amerikanischen Sozialwissenschaften in der Nachkriegszeit ist von verschiedenen Seiten hervorgehoben worden. Es ist wiederholt und zurecht darauf hingewiesen worden, wie sehr sich die amerikanischen Sozialwissenschaften im Kontext des beginnenden Kalten Krieges politisierten. Dabei ist die modernisierungstheoretische Anwendungsorientiertheit wie auch die Fokussierung auf Fragen des *rational choice* nicht nur aus innerdisziplinären Methodendebatten erklärbar, sondern lässt sich durchaus als ein neues Moment politischer Legitimation nach den Verdächtigungen der McCarthy-Ära verstehen.²⁷

Es wäre allerdings falsch, diese Orientierung umgehend als Politiknähe oder als methodische Geschlossenheit zu verstehen. Modernisierungstheoretiker und behavioralistische Verhaltensforscher formulierten vielmehr ein *Deutungsangebot*. Eine starke Policy-Orientierung des Faches und die Beteiligung an Projekten des *social engineering* lassen sich auch als Versuch verstehen, verlorene Legitimität zurückzugewinnen.²⁸ Die beteiligten Wissenschaftler waren nicht Frontkämpfer des Kalten Krieges, sondern ihre wissenschaftlichen Angebote verbanden sich mit eigenen wissenschaftlichen und vereinzelt auch mit ökonomischen Interessen.²⁹ Hieraus erklärt sich häufig auch ihr politischer Erfolg.

Zudem können die neuen Ansätze der Bevölkerungswissenschaften nicht einfach als ein amerikanisches Projekt verstanden werden, sondern sind in einem sehr genau umschriebenen sozialen Rahmen zu verorten. Wenn alles Wissen letztlich lokales Wissen ist,³⁰ dann war dies auch im Fall der Bevölkerungsforscher so. Die spieltheoretische Modellierung des Bevölkerungsproblems lässt sich als Phänomen eines Wissensdiskurses verstehen, der Grenzen überschritt, aber doch in

25 Garrett Hardin: *Essays on Science and Society. Extensions of „The Tragedy of the Commons“*, in: *Science* 280 (1998), 682–683; Elinor Ostrom: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge 1990.

26 Reulecke, *Natur und Macht* (2002), 92ff.

27 Amadae, *Rationalizing Capitalist Democracy* (2003); Hunter Heyck: Die Moderne in der amerikanischen Sozialwissenschaft, in: Bernd Greiner/Tim B. Müller/Claudia Weber (Hg.): *Macht und Geist im Kalten Krieg. Studien zum Kalten Krieg*, Bd. 5. Hamburg 2011, 160–179, hier 170ff.

28 David Paul Haney: *The Americanization of Social Science. Intellectuals and Public Responsibility in the Postwar United States*. Philadelphia 2008, 172ff.

29 Auf diesen wirtschaftlichen Aspekt werde ich im letzten Abschnitt näher eingehen.

30 Clifford Geertz: *Local Knowledge. Further Essays in Interpretive Anthropology*. New York 1983.

vergleichsweise klar lokalisierbare Netzwerke zurückverfolgbar ist.³¹ Diese Netzwerke wurden wiederum beeinflusst von persönlichen Ambitionen, wie Simon Szreter dies für die Geschichte der demografischen Transitionslehre herausgearbeitet hat.³²

Auch für die 1950er und 1960er Jahre lassen sich solche Netzwerke der Bevölkerungsforschung aufzeigen, die gleichzeitig auf verschiedene Weisen mit anderen sozialwissenschaftlichen Feldern verbunden waren. Gerade auch im Hinblick auf Rezeption und Wirkung lässt sich dies am deutlichsten an den sogenannten Princetonians zeigen. Dieses Netz bildete sich um Sozialwissenschaftler wie Frank Notestein und Kingsely Davis an der Universität Princeton, die zunächst die demografische Transitionslehre als Unterfunktion und Vorläufer der Modernisierungstheorie entwickelten. Doch die Lehre, die auf empirischer Basis einen generellen Übergang von hohen zu niedrigen Geburtenraten beschrieb, fußte auf einer keynesianischen Ordnungsvorstellung, die staatliche Planungsprogramme genauso voraussetzte wie privaten Konsum.³³ Damit waren die Möglichkeiten, einen allgemeinen Trend zu beeinflussen, zunächst begrenzt, da demografische Dynamiken nur als Folge der sozioökonomischen Entwicklung verstanden wurden. Auf einer individuellen Ebene blieb die Entscheidung von Eltern für oder gegen ein Kind eine Art *black box*, in die regulierend kaum einzugreifen war.³⁴

Näher an die Grundlagen menschlicher Entscheidungen und Handlungen zu kommen implizierte neben einer stärkeren Fokussierung auf die mikroökonomischen Zusammenhänge auch eine Änderung der Grundannahmen über das menschliche Verhalten als solches. Die Handlungsfreiheit des Individuums wurde von den Verhaltenspsychologen neu diskutiert und ihre Grundlagen unter den Vorzeichen des *rational choice* diskutiert. Das Feld öffnete sich nun den neuen Grundsätzen einer statistisch untermauerten behavioralistischen Forschung, einerseits aus einer stärker mikroökonomisch inspirierten Forschungsrichtung, andererseits aus den bekannten monistischen Weltentwürfen der Evolutionsbio-

31 Simon Szreter: The Idea of Demographic Transition and the Study of Fertility Change. A Critical Intellectual History, in: *Population and Development Review* 19 (1993), 659–701; Paul Demney: Social Science and Population Policy, in: *Population and Development Review* 14 (1988), 451–479; Susan Greenhalgh: The Social Construction of Population Science. An Intellectual, Institutional, and Political History of 20th Century Demography, in: *Comparative Studies in Society and History* 38 (1996), 1, 26–66; Dennis Hodgson: Demography as Social Science and Policy Science, in: *Population and Development Review* 9 (1983), 1, 1–34.

32 Szreter, *Idea of Demographic Transition* (1993).

33 William Petersen: John Maynard Keynes's Theories of Population and the Concept of „Optimum“, in: *Population Studies* 8 (1955), 3, 228–246, hier 236.

34 Robertson, *Malthusian Moment* (2012), 68.

logie, die im neuen Fach der Humanökologie zusammenfanden.³⁵ Diese Ablösung der strukturalistischen Grundannahmen eines planungseuphorischen Nachkriegsmainstreams in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften bildete auch den Hintergrund für die veränderte Wahrnehmung des so dringlich erscheinenden Bevölkerungsproblems.

Um diese Querverbindung zu verstehen, ist die Person von Kingsley Davis von besonderer Bedeutung. Davis war einer der ersten, der im Umfeld von Population Council und University of Princeton den Bevölkerungsbegriff in Richtung einer Analyse reproduktiven Verhaltens weiterentwickelte.³⁶ Personell lassen sich dabei die Verbindungen und Vernetzungen deutlich herausarbeiten. Sie verdichteten sich im Wechsel von Davis von der Columbia University an die University of Berkeley. Davis, einer der wichtigen Princetonians, wechselte 1955 von der Ost- zur Westküste mit den zentralen Annahmen zum Zusammenhang von Modernisierung und Bevölkerungsdynamik und mit dem politisch-programmatischen Schlagwort des *zero population growth* im Gepäck, aus dem sich ein zivilgesellschaftlich organisierter Interessenverband entwickeln sollte.

Sein Wechsel war mit dafür verantwortlich, dass die sozialwissenschaftlich geprägten Methoden der Theoretiker eines demografischen Übergangs sich mit den konservatorischen Grundgedanken einer stärker biologisch ausgerichteten neuen Humanökologie vermischten. Thomas Robertson hat gezeigt, wie sehr Kalifornien und insbesondere die Bay Area in den 1960er Jahren zum fruchtbaren Boden für eine junge humanökologische Schule wurde, deren Vertreter wiederum häufig aus einer zoologischen Forschungsrichtung kamen.³⁷ Diese neuen Netzwerke kamen unter anderem in einem Seminar und einer Serie von Workshops von Paul Ehrlich, dem Gründervater, Entwicklungsbiologen und Autor des Bestsellers *Population Bomb*, in Stanford zusammen, bei denen auch Garrett Hardin zu Gast war.³⁸ Dieser institutionelle Rahmen sorgte dafür, dass der Begriff der Bevölkerung in eine stärker verhaltenspsychologische Richtung geführt wurde und aus dem statisch-beschreibenden Element der Transitionsvertreter ein politischer Handlungsbegriff wurde, der nun das Bevölkerungsthema zum Leitmotiv zwischenstaatlichen Handelns im Rahmen von Entwicklungshilfe und Modernisierungsprojekten machen konnte. Eine der zivilgesellschaftlichen Kerninstitutionen, die seit den frühen 1950er Jahren für die Beförderung von Geburtenkontrollen im Kontext der Entwicklungspolitik arbeitete, war die Lobbyorganisation

³⁵ Heyck, *Moderne* (2011), 167; Unger, *Family Planning* (2014).

³⁶ Hoff, *State* (2012), 173ff.

³⁷ Dies gilt neben Hardin auch für andere prominente Vertreter wie Fairfield Osborne oder Paul Ehrlich.

³⁸ Robertson, *Malthusian Moment* (2012), 132ff.

International Planned Parenthood Federation (IPPF). Für deren Gründer Harold Bostrom stand 1969 fest:

The big breakthrough is coming. We will bring together the power of the conservationists, the birth-controllors, the anti-pollutionists, those against crime, war, poverty, insurrection and social decay – all societies under one roof [...]. Our voice will boom and the rich will listen, the poor will listen; the politicians will listen, and eventually, we will have the Pentagon and the Red army listening.³⁹

Aber dieser Optimismus begründete sich nicht nur aus der eher kurzfristigen Kohärenz, die das Bevölkerungsproblem und seine Lösungsvorschläge in der Bay Area herausbildete, und sie erwuchs nicht nur aus den Diskussionen in Ehrlichs Seminar. Sie war auch Ergebnis einer ersten Welle von institutionellen Neugründungen und einer generellen Neuausrichtung der Wissenschaftsförderung in den USA, die sich eine Umsetzungsorientierung auf die Fahnen geschrieben hatte und die zunächst erstaunlich einmütig die Methode der künftigen Familienplanungsprojekte bestimmte.⁴⁰ Private Stiftungen, insbesondere die Rockefeller und Ford Foundation, aber auch die bedeutend kleineren, dafür auf diese Programme spezialisierten Milbank und Pathfinder Funds waren in dieser Hinsicht die zunächst wichtigsten Pfeiler in dem politisch verminten Feld aktiver Geburtenregulierung.⁴¹ Explizites Ziel dieser Aktivitäten war neben der Durchführung von Programmen auch das Lobbying für neue internationale Organisationen im Feld von Demografie und Bevölkerungspolitik. Dies führte unter anderem zur Gründung des Population Council (1952), des United Nations Fund for Population Activities (UNFPA, 1969) und des weltweit mit Hilfe von Landesorganisationen tätigen IPPF (1952). Das Personal dieser Stiftungen rekrutierte sich aus eben diesen Kreisen der behavioralistischen Forschung an der Ost- und Westküste. Einer der wichtigsten Strippenzieher war etwa der Davis-Vertraute Bernard Berelson, bis 1968 Vize- und dann Präsident des Population Councils. Diese – um im Bild

³⁹ Robertson, *Malthusian Moment* (2012), 152f.

⁴⁰ Heyck, *Moderne* (2011), 173f.

⁴¹ Paul Weindling: From Disease Prevention to Population Control – The Realignment of Rockefeller Foundation Policies, in: John Krige/Helke Rausch: *American Foundations and the Coproduction of World Order in the Twentieth Century*. Göttingen 2012, 125–145; Nicole Sackley: Foundation in the Field. The Ford Foundation's New Dehli Office and the Construction of Development Knowledge, 1951–1970, in: John Krige/Helke Rausch: *American Foundations and the Coproduction of World Order in the Twentieth Century*. Göttingen 2012, 232–260; zur Frage der intensiven gesellschaftlichen Debatten in den USA und den moralisch heftig geführten Auseinandersetzungen sei auf Zeugnisse der Zeit verwiesen, insbesondere Stephen Mumford: *American Democracy and the Vatican. Population Growth and National Security*. Amherst 1984; ders.: *The Pope and the New Apocalypse. The Holy War Against Family Planning*. Research Triangle Park 1986.

der Humanökologen zu bleiben – Koevolution von institutionellem Netzwerk und programmatischen Grundideen trug erheblich dazu bei, dass sich gegen Ende der 1960er Jahre die Wahrnehmung des Bevölkerungswachstums zu einem globalen Problem zusammenfügte. Gleichzeitig wurde über den Begriff des schützenswerten globalen Gemeingutes auch eine spezifische Handlungsagenda mitformuliert, die im politischen Kontext der USA in den 1960er und 1970er Jahren eine Überzeugungskraft erlangte, durch die verschiedene Interessengruppen und politische Lager zusammenfinden konnten.⁴² Krisendiskurs und institutionelle Landschaft strukturierten sich gegenseitig und erreichten hierdurch in einem relativ engen Zeitfenster eine stabile Kongruenz von Problembewusstsein, nationalen Handlungsagenden und Lösungsansätzen in den internationalen Organisationen. Die stärkere Fokussierung auf behavioralistische Grundannahmen, wie sie sich in den humanökologischen Methoden der späteren 1960er Jahre vollzog, bestimmte dabei nicht nur die Grundausrichtung solcher Programme mit ihren enormen Datenerhebungsprojekten,⁴³ sondern auch die Ausbildungswege vieler Bevölkerungsforscher aus den USA und aus den sogenannten Entwicklungsländern.

***Buying in* – Die Ausweitung eines entwicklungspolitischen Bevölkerungsparadigmas**

Mit der klaren, formalisierten und vor allem radikal unhistorischen Formulierung neuer bevölkerungspolitischer Theorien hatte die Ostküstenschule der amerikanischen Demografie einen Grad an Kommodifizierung eines globalen Problems erreicht, der die Übersetzbarkeit in andere Kontexte ermöglichte. Der Begriff der Kommodifizierung ist dabei sehr konkret zu verstehen: Die Konzepte der Wissenschaftler und ihrer Institutionen wurden in konkrete Programmpakete integriert,

⁴² Ich folge hierin unter anderem Tom Robertson und Simon Szreter: „That so many strange bedfellows – women’s liberationists, Richard Nixon, and environmentalists – supported some form of population limitation suggests the multiplicity of meanings the idea could take on.“ (Robertson, *Malthusian Moment* (2012), 153); „The intellectual legacy of a decade of thwarted intentions, encouraged by the implications of international ideological competition in the 1960s and 1970s, resulted in an overly dogmatic and rigid commitment to family planning activism, apparently licensed by the idea of demographic transition.“ (Szreter, *Idea of Demographic Transition* (1993), 76)

⁴³ Nancy E. Riley/James McCarthy: *Demography in the Age of the Postmodern*. Cambridge 2003, 96ff.

deren gesellschaftliche und wirtschaftliche Kosten nach Möglichkeit bezifferbar und berechenbar gemacht werden sollten. Nicht nur die sehr direkten Vorschläge und Vorlagen an die nationalen Regierungen lassen erkennen, dass Modernisierung in einer solchen ‚Paketlösung‘ angeboten wurde. Für die Familienplanungsprogramme wurde dies vor allem durch einen 1968 erschienen Aufsatz des damaligen Vizepräsidenten des Population Council, Bernard Berelson, und des New Yorker Reproduktionsmediziners Howard C. Taylor sichtbar. Sie präsentieren eine Gesamt- und eine Pro-Kopf-Rechnung der Kosten für Familienplanungsprogramme, die mit anderen Opportunitätskosten alternativer, aber weniger nachhaltiger Modernisierungsprojekte gegengerechnet werden konnten, um so die Rentabilität des ‚Produkts‘ Familienplanung zu unterstreichen. Entsprechende Hilfen bei der Durchführung durch internationale Organisationen beziehungsweise durch die Experten des Population Council wurden hier gleich mit eingerechnet. Diese Methode verbreitete sich über das nächste Jahrzehnt als sogenannte Taylor-Berelson-Methode.⁴⁴

Es handelte sich um einen Prozess, in dem nicht nur das Bevölkerungswissen an sich, sondern insbesondere das Interventionswissen zu einem austausch- und handelbaren Gut wurde. Die neuen Studien zu *Knowledge, Attitudes and Practices* zur Familienplanung (KAP Studies) und die ihnen nachfolgenden Befragungsdesigns, wie die *World Fertility Surveys* und die bis heute aktuellen *Family Health Surveys*, die im Rahmen der Programme von Population Council und UNFPA verbreitet wurden,⁴⁵ boten die Möglichkeit, einen Konsens herzustellen, ohne sich dabei in Auseinandersetzungen um modernisierungstheoretische Grundannahmen zu verfangen. Internationales Expertenwissen konnte durch die festen Programme, durch die vorab festgelegten Fragebögen zur Erhebung der Daten und durch die Schulung von lokalen Interviewern (in vielen Ländern setzte man auf Lehrer während der Schulferien) in den Rahmen von nationalen Institutionen und Modernisierungsprogrammen eingebunden werden. Es war nicht mehr nur das Wissen einer spezifischen Gruppe von Experten zwischen amerikanischer Ost- und Westküste, sondern es war ein leicht adaptierbares Angebot für nationale Gesundheitsministerien und Bevölkerungsforschungsinstitute.⁴⁶

Darüber hinaus ist hervorzuheben, dass diese Programme und der darunter liegende Prozess der Kommodifizierung bei weitem nicht nur eine Dialogbasis zwischen Geber- und Empfängerländern von Entwicklungshilfe darstellten. Die

⁴⁴ Howard C. Taylor/Bernard Berelson: Maternity Care and Family Planning as a World Program, in: *American Journal of Obstetrics and Gynecology* 100 (1968), 7, 885–893.

⁴⁵ Zu diesen Studien: Szreter, *Idea of Demographic Transition* (1993), 87ff.

⁴⁶ Connelly, *Fatal Misconception* (2008), 195ff.

neuen Programme boten gerade auch Industrieländern eine Möglichkeit, sich in der Entwicklungshilfe an einem vorgeblich entideologisierten Programm zu beteiligen und hierdurch eigene Positionen neu zu formulieren und institutionell zu festigen. Dies lässt sich für den deutschen Fall deutlich zeigen. In den Nachkriegsjahrzehnten hatte sich in der Bundesrepublik zunächst eine dezidiert ablehnende Position gegenüber bevölkerungswissenschaftlichen Fragen eingestellt.⁴⁷ Durch die weitgehende Ächtung von explizit bevölkerungspolitischen Maßnahmen nach den Erfahrungen des ‚Dritten Reiches‘ waren auch demografische Methoden weitgehend obsolet geworden. Dies spiegelte sich etwa darin, dass es an deutschen Universitäten keine Institute oder Lehrstühle mit einer demographischen Ausrichtung gab.⁴⁸ Stellte Bevölkerungspolitik und -wissenschaft schon innerhalb des Landes eine diskursive Unmöglichkeit dar, so galt dies umso mehr mit Blick auf bevölkerungspolitische Interventionen und Geburtenregulierung in anderen Teilen der Welt. Hier wurde von verschiedenen Seiten, auf internationaler Bühne insbesondere von Vertretern der DDR, der Vorwurf eines neokolonialistischen Verhaltens mit rassistischen Zügen laut, ein Vorwurf, auf den gerade die Vertreter der SPD-Regierung nach 1969 sehr sensibel reagierten.

Die oben beschriebene neue Dynamik der Geburtenkontrollbewegung und die neuen Programme, die damit in Zusammenhang standen, boten die Möglichkeit, die Fallstricke und politischen Sensibilitäten in Deutschland zumindest teilweise zu umschiffen. Das auslösende Element war dabei die Gründung des UNFPA als Unterorganisation der Vereinten Nationen. Dies bot Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre die Gelegenheit, die deutsche Position anzupassen. Denn schließlich handelte es sich nicht mehr um eine aktive bilaterale Intervention, sondern um ein international abgesichertes Programm, das sich auf Hardins Diktum des „mutual coercion, mutually agreed upon“ berief.⁴⁹

Diese neuen internationalen Aktivitäten führten zu einer interministeriellen Abstimmung zwischen den verschiedenen Ressortchefs, die sich auf Grund verstärkter Anfragen um finanzielle Unterstützung von Seiten des UNFPA und der prinzipiell sehr offenen Position von Entwicklungsminister Erhard Eppler⁵⁰ vor der Notwendigkeit sahen, eine Grundsatzentscheidung zu fällen. Der entsprechende Kabinettsbeschluss vom 11. Februar 1971 gab die Anweisung, dass auch künftig die Bundesrepublik nicht direkt mit Programmen zur Bevölkerungspolitik

⁴⁷ Daniel Schmidt: Von der Krise zur Chance. Die Politik der Bevölkerung. Deutsche und europäische Diskurse, in: Petra Overath (Hg.): *Die vergangene Zukunft Europas. Bevölkerungsforschung und -prognosen im 20. und 21. Jahrhundert*. Köln 2011, 117–142.

⁴⁸ Ebd., 120f.

⁴⁹ Hardin, *Tragedy* (1968), 1247.

⁵⁰ Erhard Eppler: *Wenig Zeit für die Dritte Welt*. Stuttgart 1972, 37ff.

in Verbindung gebracht werden sollte.⁵¹ Vorstellbar sei dagegen eine Beteiligung an internationalen Programmen und die Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Organisationen ganz im Sinne der Entwürfe von Drapers Population Crisis Committee oder Davis und Hardins Zero Population Growth.⁵² Bundesminister Eppler gab öffentlich zu erkennen, wie sehr eine solche technokratische Vision, die die Probleme einer Weltbevölkerung zu einer berechenbaren Funktion machte, in der Prioritätenliste deutscher Entwicklungshilfe langsam wieder vorkam:

Häufig fehlt es auch am Geld [für Projekte der Familienplanung, H.H.], obwohl findige Ökonomen errechnet haben, daß jede verhinderte Geburt eine Ersparnis von Investitionen im Sozial-, Bildungs- und Beschäftigungsbereich bedeutet, die mindestens zwei Jahreseinkommen entspricht. Das Cost-Benefit-Verhältnis bei der Familienplanung liegt zwischen 1:10 und 1:30. Das klingt reichlich brutal, aber es ist nicht brutaler als die Wirklichkeit in Kalkutta oder Lima.⁵³

In dieser Hinsicht war es für die Protagonisten des neugegründeten UNFPA durchaus lohnend, in der Bundesrepublik intensive Lobbyarbeit zu betreiben, um die neuen Möglichkeiten internationaler Programme vorzustellen. Man tat dies im Rahmen einer Studienreise mit ausgewählten Bundestagsabgeordneten und Ministerialvertretern, die im August und September 1971 verschiedene Schauplätze des „Weltbevölkerungsproblems“ besuchten (Neu Delhi, Jakarta, Malaysia, Hongkong, Teheran, Nairobi).⁵⁴ Diese Reise hatte das explizite Ziel, die westdeutschen Entscheidungsträger davon zu überzeugen, an der Expansionsstrategie des UNFPA in Form steigender Beiträge teilzuhaben. Schon 1970 war die Bundesrepublik mit einer Million Dollar der zweitgrößte Beitragszahler nach den USA geworden, sollte sich aber nach dem Wunsch des UNFPA über die nächsten Jahre zu weiteren Steigerungen bereitfinden. Die Bundesregierung griff damit eine Strategie auf, die insbesondere von den amerikanischen Interessenvertretern des UNFPA entwickelt worden war: Die Beiträge der nationalen Regierungen und damit auch der Bundesrepublik wurden jeweils von der US-Regierung nochmals verdoppelt. Eigenes Interesse an der UNFPA korrespondierte somit direkt mit den Interessen der US-Regierung und ihren Bestrebungen, die

⁵¹ Wiedergegeben auf dem Handzettel für die Parlamentarische Staatssekretärin Freyh (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit bei der Sitzung des Entwicklungshilfausschusses des Bundestages am 20. und am 22. September 1971. Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, B 58 II Nr. 997).

⁵² Zu beiden Organisationen: Hoff, *State* (2012), 176ff.

⁵³ Eppler, *Wenig Zeit* (1972), 38.

⁵⁴ Brief des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit an das Auswärtige Amt, 22. Juli 1971 (Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, B 58 II Nr. 997).

Modernisierungsbemühungen auf eine neue Grundlage zu stellen. Damit wurde die Bundesregierung einer der wichtigsten Unterstützerstaaten des UNFPA und sicherte sich ein deutliches Mitspracherecht in der Organisation, bevor der deutsche Beitritt zu den Vereinten Nationen selbst vollzogen werden konnte. Die Einführung neuer wissenschaftlicher Konzepte wie die spieltheoretischen Modellierungen des Weltbevölkerungsbegriffs eröffneten neue Handlungsspielräume. Internationale diplomatische Kontexte konnten die Fragen der Ausrichtung und Aufgabenzuschreibung internationaler Organisationen in diesem Sinne nachhaltig mitbestimmen. Gleichzeitig blieben diese institutionellen Rahmenbedingungen nicht ohne Einfluss auf die Ausrichtung und Wiederetablierung von Bevölkerungswissenschaften in der Bundesrepublik. Was hier in seiner Vielschichtigkeit nur angerissen werden kann, verweist auf die Bedeutung einer analytischen Mesoebene zwischen diplomatischen Aushandlungen und einer rein nationalen politischen Ebene.

Ganz im Sinne Hardins waren diese neuen Programme zwischen Akteursgruppen verschiedener Staaten ausgespielt worden. Die Legitimation von Gewalt oder zumindest einem gewissen Grad von Zwang im internationalen humanitären Kontext, die die demografischen Verhaltensforscher in den USA geliefert hatten, erleichterte es der Bundesregierung und insbesondere den Schlüsselakteuren im Entwicklungs- und Außenministerium, die Positionen auch in der Bundesrepublik zu überdenken.

Schlussbemerkung: The rights to coerce

Durch das Zusammengehen neuer verhaltenspsychologischer und humanökologischer Forschungsansätze entwickelte sich in den 1960er Jahren eine Schule der Demografie, die glaubte, die Dynamiken der Bevölkerungsentwicklung durch eine homogene Methode untersuchbar machen zu können. Zugrunde lag dieser Haltung zunächst eine vollständig monokausale Perspektive auf die Bevölkerungsproblematik, eine Perspektive, die in biologistisch-demografischen Zukunftsszenarien seit dem 19. Jahrhundert eine lange Tradition hatte.⁵⁵ Die scharf polarisierenden Äußerungen von Garrett Hardin sorgten allerdings gleichzeitig für eine weitere Ausdifferenzierung des Bevölkerungsbegriffes, der nun mit der Diskussion um die Grundlagen rationalen Verhaltens einen tiefgreifen-

⁵⁵ Petra Overath: Bevölkerungsprognosen und das Antlitz Europas im 20. und 21. Jahrhundert, in: dies. (Hg.): *Die vergangene Zukunft Europas. Bevölkerungsforschung und -prognosen im 20. und 21. Jahrhundert*. Köln 2011, 7–26, hier 13ff.

den Paradigmenwechsel erfuhr. Das für Hardin noch so homogene Konzept der Weltbevölkerung, die mit homogenen Präferenzen ausgestattet ein wiederholtes Nullsummenspiel spielt, ging – kaum war es entdeckt – wieder verloren. Der spieltheoretische Ansatz stieß auch im Feld der ‚Weltbevölkerungsproblematik‘ an enge Grenzen, die sich aus der zu hohen Komplexität menschlichen Handelns ergaben. Festzuhalten ist dabei, dass die verhaltenspsychologische Herangehensweise an diese Dynamik auf mikroökonomischen Perspektiven fußte, die ihrerseits eine Abkehr von den verbreiteten keynesianischen Grundannahmen der Zwischen- und Nachkriegszeit mit ihrem starken Planungswillen darstellten.

Der Topos der Tragödie der Allmende erweist sich als äußerst langlebiges Konzept, das wieder und wieder auf Hardins grundlegenden Aufsatz verweist. Doch dass dieser damit insbesondere den Begriff der Weltbevölkerung ansprach und den Zwang zu Programmen der Familienplanung zu legitimieren versuchte, geriet in den letzten Jahrzehnten zunehmend in Vergessenheit. Die vermeintliche Präzision einer spieltheoretischen Modellierung verbarg erfolgreich ihr eigentliches Anliegen. Es spricht für sich, dass auch Elinor Ostrom in ihrer fundierten Kritik an Hardins Konzept dessen eigentlichen Inhalt, die Bevölkerungsproblematik, nicht wieder aufgriff.⁵⁶ Für Garrett Hardin war die Allmende eine Metapher gewesen, die seine spieltheoretischen Grundüberlegungen und den Zusammenschluss verschiedener Methoden erleichterte. Doch diese Koalition wissenschaftlicher Konzepte blieb temporär. Gleichzeitig ermöglichte diese Überlagerung von biologischen, wirtschaftlichen und soziologischen Wissensdiskursen die Formulierung einer moralischen Ökonomie der Bevölkerung, aus der ein Interventionsanspruch abgeleitet werden konnte. Es blieb letztlich also bei einem konservatorischen Prinzip der Bevölkerungskontrolle.

Nur durch die Gesamtmenge individueller Entscheidungen und den damit einhergehenden Verteilungskämpfen und sozialen Protestformen entstand ein Bild von der Weltbevölkerung als Gemeingut.⁵⁷ Ein solches Gemeingut war keine Größe, die an sich wissenschaftlich erfassbar war, sondern sie wurde erst durch die Handlungen an ihm, durch die Tatsache des intervenierenden Vermessens und der Untersuchung menschlichen Reproduktionsverhaltens zu einem solchen Gut. Diese Zuschreibungsprozesse wurden in den 1960er und 1970er Jahren zunehmend von kritischen sozialwissenschaftlichen Diskursen begleitet, die allerdings ihrerseits nicht reflektierten, dass das Reden von einer moralischen Ökonomie seinerseits neue globale Vorstellungen von Gemeingütern erzeugte

⁵⁶ Elinor Ostrom, *Governing the Commons* (1990).

⁵⁷ James L. Scott: *The Moral Economy of the Peasant. Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Heaven 1976.

und so zur Grundlage eines neuen Verteilungskampfes wurde. Das Motiv einer moralischen Dimension in der Verteilung wirtschaftlicher Ressourcen, wie es unter anderem E.P. Thompson für die Bestimmung des Brotpreises im England des 18. Jahrhunderts dargestellt hatte, war auch Teil eines konstruktivistischen Marktverständnisses, das sich mit Problemen sozialer Ungleichheit auseinandersetzte. Diese wissenschaftlichen Konstruktionen von Ungleichheit wurden zunehmend auch auf globale Kontexte angewendet – ein methodischer Ansatz, der an der Konstruktion globaler Probleme selbst einen deutlichen Anteil hatte.

Sabine Höhler

Exterritoriale Ressourcen: Die Diskussion um die Tiefsee, die Pole und das Weltall um 1970

Abstract: The chapter explores how, in the Cold War period, large terrestrial and extraterrestrial regions came into focus as sites of strategic importance, areas of expansion or valuable resources: the deep sea, the polar regions and outer space. While the modern world since the 19th century had been subjected to extensive processes of imperial expansion and territorialisation, these regions long escaped sovereign rule, entering international debate only when technology made national claims viable. The chapter studies political ambitions to set up new political and legal regimes of access. It discusses the contested concept of global commons and its legal equivalent, the Common Heritage of Mankind principle, and argues that seemingly opposing concepts of territorialisation and communalisation were closely related. The commons regimes of the 1970s, it is argued, need to be reinterpreted as a double-edged sword, which failed to introduce a feasible commons-based regime and did not overcome but reinforced the earth's spatial organisation in terms of territory and sovereignty.

Im Nordatlantik liegt eine einsame Felseninsel mit dem Namen Rockall. Zuerst tauchte sie in Reisebeschreibungen des späten 17. Jahrhunderts auf, erklommen und kartographisch erfasst jedoch wurde sie erst im 19. und 20. Jahrhundert. Kaum 20 Meter misst Rockall in der Höhe und gerade einmal 30 Meter im Durchmesser. Für Menschen scheint der Felsen ohne jeden Belang zu sein, da er praktisch unbewohnbar ist. Rockall ragt steil aus dem Meer heraus und ist zudem gänzlich karg, dem Wind und dem Wetter ausgesetzt. Dennoch erhielt Rockall während des Kalten Krieges strategische Bedeutung. Im September 1955 gelang es britischen Soldaten, an dem Felsen zu landen und ihn zu erklimmen. Sie zogen den Union Jack auf und brachten eine Gedenktafel zur Inbesitznahme Rockalls im Namen Ihrer Majestät an. Ziel dieser „letzten territorialen Expansion des Vereinigten Königreichs“¹ war es, gemäß seerechtlicher Tradition und Praxis die Insel und das umliegende internationale Gewässer hoheitlich zu reklamieren. Nach dieser

¹ Fraser MacDonald: The Last Outpost of Empire. Rockall and the Cold War, in: *Journal of Historical Geography* 32 (2006), 627–647, hier 627. Das Vereinigte Königreich erwarb die MGM-5 Corporal aus amerikanischer Produktion im Jahre 1954. Versuche wurden 1959 auf einem Testgelände der Royal Artillery auf South Uist durchgeführt: Fraser MacDonald: Geopolitics and the Vision

Tradition fielen auch die umliegenden Gewässer der Felseninsel unter die nationalen Hoheitsrechte. Rockall lag im Funkbereich des Versuchsgeländes für die Corporal-Rakete, die erste britische Kurzstreckenrakete mit Atomsprengkopf, die auf der schottischen Insel South Uist in den Äußeren Hebriden getestet werden sollte. Der Sowjetunion, dem wichtigsten Kontrahenten im Kalten Krieg, sollte der Aufenthalt zu Spionagezwecken im besagten Gebiet großräumig unmöglich gemacht werden.

In den 1960er Jahren zerschlugen sich die Träume der Briten, eine eigenständige Atommacht zu werden. Das militärische Interesse der Briten am Seegebiet um Rockall hatte sich bald überholt und wurde durch die Aussicht auf ozeanische Ressourcen abgelöst, die internationale wirtschaftliche Interessen auf den Plan brachten. Zum einen galt die Umgebung der Rockall Bank als fruchtbarer Fischgrund. Ebenso wie die Aufenthaltsrechte waren auch die Fangrechte in den Gewässern abhängig von deren Auslegung als nationale Hoheitsgewässer beziehungsweise als freie See. Zum anderen erbrachte der British Geological Survey neue Hinweise auf Öl- und Gasvorkommen im unterliegenden Plateau der kontinentalen Erdkruste. Um seine Souveränität formal zu bekräftigen und die Fangrechte zu sichern, die Rohstofferkundung durch andere Staaten zu untersagen und die Passierrechte militärischer und ziviler Schiffe sowie Flugzeuge im Hoheitsgebiet einzuschränken, inkorporierte Großbritannien mit dem Island of Rockall Act von 1972 den Felsen als Teil Schottlands in sein Territorium. Die Rechtshandlung sollte vor allem die entdeckten Öl- und Gasreserven vor den Ansprüchen Irlands und Islands schützen.²

Der britische Regierungsakt war ein einseitiger Sprechakt. International blieb er praktisch folgenlos, denn er fand keinerlei Anerkennung. Eine völkerrechtlich bindende Regelung, die anderen Staaten Vorschriften zum Aufenthalt im Gebiet um Rockall hätte machen können, existierte zu dieser Zeit nicht. Erst die UN Seerechtskonvention von 1982 legte fest:

Felsen, die menschliche Siedlungen oder Ökonomie nicht selbst aufrechterhalten können, sollen weder eine exklusive Wirtschaftszone noch ein Kontinentalschelf besitzen.³

Thing'. Regarding Britain and America's First Nuclear Missile, in: *Transactions of the Institute of British Geographers* 31 (2006), 53–71.

² „1972 Island of Rockall Act“, in: *legislation.gov.uk*. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/2> (17. März 2014).

³ Zitat im Original: „Rocks which cannot sustain human habitation or economic life of their own shall have no exclusive economic zone or continental shelf.“, in: *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982, Part VIII, Regime of Islands, Article 121*. http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part8.htm (17. März 2014).

Der Streit um die Gebietshoheit über Rockall, der bis heute unter den nordatlantischen Schelfanrainerstaaten Island, Irland, Dänemark (für die Färöer Inseln) und Großbritannien ausgetragen wird, ist zu einem Streit um die Definitionshoheit über die Felseninsel geworden. Er dreht sich um die Unterscheidung zwischen Felsen und Insel. Dem *Felsen* Rockall kommen weder territoriale Gewässer zu, die Fangrechte regeln, noch lassen sich Schürfrechte ableiten. Das Festlandsockelkonzept und die hoheitsrechtliche Zuordnung einer exklusiven Wirtschaftszone (Exclusive Economic Zones, EEZ) von 200 nautischen Meilen gelten nur für solche Gebiete, die als *Inseln* klassifiziert sind. Inseln wiederum müssen ihre Bewohnbarkeit nachweisen können. Tatsächlich harrete deshalb ein Überlebensexperte und ehemaliger Angehörige des britischen Special Air Service im Jahre 1985 vierzig Tage auf Rockall aus.

Deutungshoheit und Gebietshoheit

Als Kuriosität ragt Rockall aus einer langen Geschichte der Auseinandersetzung um exterritoriale Gebiete im 20. Jahrhundert heraus – wobei der Begriff exterritorial im Grunde irreführend ist, beruht doch Exterritorialität immer schon auf einer politischen und rechtlichen Vereinbarung.⁴ Zahllose Orte, Personen und Organisationen, vom Diplomaten bis zum Vatikan, gelten in der Folge politischer Vereinbarungen als exterritorial. Sie sind buchstäblich aus der sie umgebenden Hoheitsgewalt ausgenommen und genießen Immunität, doch stehen sie keineswegs außerhalb des Gesetzes. Im Folgenden soll es indes um solche Gebiete gehen, die trotz des beinahe vollständigen territorialen Zuschnitts der Welt bis in das 20. Jahrhundert hinein außerhalb jeglicher Jurisdiktion standen und die erst während des Kalten Krieges als strategische Orte, als mögliche Expansionsräume und Rohstoffspeicher in das Fadenkreuz internationaler und auch globaler Verhandlungen gerieten: die Tiefsee, die Polargebiete und das Weltall.

Rockall markiert gleichsam die Spitze des Eisbergs der Schwierigkeiten, solche Gebiete territorial eindeutig zu fassen und in verbindlicher internationaler Gesetzgebung zu kodifizieren, sobald mehrere Konfliktparteien involviert sind. Der Anspruch auf solche Gebiete wird notwendig performativ erhoben, denn er kann nicht ontologisch abgesichert, sondern muss vorgetragen beziehungsweise

⁴ Exterritoriale Gebiete sind Gebiete, die aus politischen Vereinbarungen als keinem nationalen Territorium zugehörig hervorgegangen sind. Der Begriff „exterritorial“ ist kein Quellenbegriff der (UN-) Vertragswerke um 1970, denn in den Verhandlungen ging es um *terra nullius*, um nicht zugewiesenes und teilweise noch nicht reklamiertes Land. Siehe hierzu noch unten.

inszeniert werden. Traditionelle Weisen der performativen Vereinnahmung sind die Okkupation und permanente Präsenz sowie die Reklamation aufgrund geographischer Nähe. Zunehmend werden Besitzansprüche auch wissenschaftlich erhoben. Mit Blick auf die Fang- und Schürfrechte in der Region suchten Rockalls Anrainerstaaten Island, Irland, Dänemark und Großbritannien die Zugehörigkeit der Insel zu ihrem Territorium tektonisch zu legitimieren und legten dazu der UN-Kommission für Kontinentalschelfgrenzen (CLCS) ihre Messungen über die Ausdehnung ihrer Schelfe vor. Doch sind auch wissenschaftliche Vermessungsprogramme weder politisch neutral noch objektiv. Sie agieren in staatlichem Auftrag und ihre geomorphologischen Grundlagen sind umstritten. Ein ozeanisches Gebiet lässt sich einem Nationalstaat nicht strikt geologisch, sondern nur im Rahmen internationaler wissenschaftlicher Auslegungen und politischer Abkommen zuordnen. Umgekehrt zeigt Rockall, dass legitimierte Institutionen wie die Vereinten Nationen zwar notwendig, aber kaum hinreichend sind, um über konfligierende Gebietsansprüche und Nachweise zu entscheiden.⁵

Nicht zuletzt illustriert Rockall als Felsen wie als Insel die Beobachtung, dass ein Gebiet erst im Zuge seiner Diskursivierung in der politischen und juristischen Rede und durch performative Praktiken der Beanspruchung und der Anerkennung Gestalt annimmt. Dort, wo die tradierten Wege der Landnahme schwer fallen oder scheitern, werden andere Weisen der sprachlichen und praktischen Einordnung wirksam. Im Jahre 1997 invadierten Aktivisten der Umweltschutzorganisation Greenpeace den Felsen und riefen Rockall zum globalen Gemeingut (*global common*) aus. Ihr Ziel war es, die von Briten, Dänen sowie Isländern angestrebte Ölförderung im unterseeischen Plateau zu verhindern. Die Erschließung von Ölvorkommen in atlantischen Gebieten wie dem Rockall-Plateau, die wenige Jahrzehnte zuvor als technisch zu aufwendig erachtet wurde, schien inzwischen lukrativ. Unter Berufung auf die oben genannte Kontinentalschelfkonvention der UN beanspruchten die drei Staaten die Ausbeutung für sich, sondierten das Terrain und projektierten Probebohrungen. Die Greenpeace-Aktivisten setzten diesen konkurrierenden Besitzansprüchen ihren eigenen Anspruch entgegen: Sie gründeten auf Rockall den globalen Mikrostaat „Waveland“ und verteilten symbolisch zu erwerbende Bürgerschaftszertifikate über das Internet. Sie brachten ein kleines solarbetriebenes Leuchtfeuer auf der Insel an und versahen es mit

⁵ Die UN-Kommission für Kontinentalschelfgrenzen (UN Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS) wurde 1982 in Zusammenhang mit der Seerechtskonvention der Vereinten Nationen (UNCLOS) gegründet. Der Kontinentalschelf oder Festlandsockel bezeichnet den Randbereich des Kontinents, der von Wasser bedeckt ist, aber zur Festlandsmasse gerechnet wird. Die Ausdehnung der Schelfe variiert je nachdem, welche Auslegung und welche wissenschaftlichen Methoden (geologisch, geographisch, ozeanographisch etc.) zugrunde gelegt werden.

einer Messingtafel, welche die streitenden Ölförderstaaten und die globale Gemeinschaft aufforderte: „Lasset die Sonne und den Wind ihre Arbeit tun. Belasst das Öl unter den Wellen.“⁶

In diesem Beitrag werden die Vereindeutigungs- und Verrechtlichungsprobleme diskutiert, denen die Meere, die Pole und das Weltall seit der Mitte des 20. Jahrhunderts ausgesetzt wurden. Das Augenmerk liegt dabei auf der politischen Nähe vermeintlich opponierender Strategien der Territorialisierung und der Kommunalisierung von Räumen und auf der engen Verwandtschaft der jeweiligen Eigentums- und Nutzungsregime. Dem Bestreben der nationalen Einhegung von Gebiet stand seit 1970 ein Diskurs der Vergemeinschaftung gegenüber, der terrestrische und extraterrestrische Gebiete als globale Gemeingüter reklamierte und unter dem Prinzip des *Common Heritage of Mankind* (CHM) unter internationales Recht stellte. Die rechtliche Auszeichnung eines Gebiets als *Common Heritage of Mankind* beziehungsweise als Gemeinsames Erbe der Menschheit sollte nationale Ansprüche eindämmen. Zugleich sollte das Prinzip solchen Akteuren, die geographisch, technologisch und politisch weniger privilegiert waren, den Zugang zu Gebieten gewähren, die als natürliche Ressourcen attraktiv wurden. Auf beiden Seiten der Debatte waren jedoch die Akteure vor allem die Nationalstaaten, die im internationalen Völkerrecht als einzig legitime Verhandlungspartner anerkannt und aufgerufen waren. In dieser Situation, so die These des Beitrags, waren die um 1970 entstehenden Commons-Regime wenig geeignet, zwischen territorialen und gemeinschaftlichen Eigentums- und Souveränitätsprinzipien zu vermitteln. Vielmehr wurde die Prinzipienfrage auf der globalen Ebene zugunsten neuer territorialer Strategien aufgelöst.

Die folgenden Abschnitte diskutieren diese Zweischneidigkeit der Commons-Regime. Der erste Abschnitt geht der Nähe von Privatisierung und Vergemeinschaftung in Bezug auf irdische und außerirdische Räume nach. Er untersucht die Prinzipien *terra nullius* und *terra communis* als verwandte exterritoriale Vereinbarungen. Der zweite Abschnitt studiert die Nähe von Schutz- und Nutzprinzipien in Commoning-Strategien und diskutiert sie als neue Formen der Sicherung von Teilhabe. Der dritte Abschnitt diskutiert die Uneindeutigkeit von Eigentums- und Nutzungsmodi in verschiedenen debattierten Wirtschaftssystemen der Zeit – privatwirtschaftliche und sozialistische Ökonomien sowie Commons-Ökonomien. In einer Situation der Dominanz des Westens im internationalen Diskurs über die Erde, in dem Commoning-Konzepte hauptsächlich von westlichen Akteuren und nach westlichen Ideen definiert wurden, wurde auch die Ökonomie der Commons

⁶ Zitat im Original: „Let the sun and wind do their work. Leave the oil beneath the waves.“, in: *A History of Waveland in Five Chapters*. <http://www.waveland.org/history.html> (17. März 2014). Siehe auch Öl-Rausch round the Rockall, in: *Greenpeace Magazin* 4 (1997).

in Begriffen der Territorialität verhandelt. Der vierte Abschnitt fragt daher, inwieweit Commons-Prinzipien selbst territorial waren und diskutiert die um 1970 formulierte Behauptung eines Übergangs vom Territorialitätsprinzip zur „Neo-Territorialität“.

Privatisierung und Kommunalisierung

Den modernen Bestrebungen der Nationalisierung beziehungsweise der transnationalen Kollektivierung von terrestrischen und extraterrestrischen Räumen liegen viel ältere Prinzipien der Gebietsdefinition und der daraus abgeleiteten Gebietsansprüche zugrunde: *Terra nullius* und *terra communis* entstammen dem Römischen Recht und bezeichnen unterschiedliche Konzeptionen irdischer Räume als Niemandsland beziehungsweise als Gemeingut. Die Frage, welche Bestimmung für ein Gebiet, das als Rohstoffspeicher oder Ergänzungsraum umstritten war, völkerrechtlich akzeptiert wurde, entschied über dessen Zuteilung und Nutzung.

Eines der ältesten Beispiele für eine strittige Gebietsdefinition ist das Prinzip der Freiheit der Meere, *mare liberum*. Hugo Grotius, einer der Begründer des Souveränitätsprinzips, hatte 1609 im kolonialen Streit um Handelsrouten zwischen den Niederlanden und Portugal bestimmt, die hohe See sei nach dem römischen Konzept des *ius naturale* oder Naturrechts „common to all and proper to none“: Was nicht umschlossen und gehandelt werden konnte, so seine Ansicht, das konnte nicht besessen werden, woraus folgte, dass die unsteten Ozeane frei seien.⁷ Der im 19. Jahrhundert völkerrechtlich allgemein anerkannte Grundsatz begrenzte nationale Rechte auf eine Küstenzone von drei Meilen. Diese Distanz entsprach der Reichweite der damaligen Kanonengeschütze, die entsprechend der zeitgenössischen technischen Möglichkeiten die Landesverteidigung sicherten. Rechtlich geregelt wurden außerdem die Hochseefischerei und die Handelschifffahrt. Meeresboden und Meeresuntergrund spielten weder in wirtschaftlicher noch in militärischer Hinsicht eine Rolle. Wie die Hochsee blieben sie im Sinne Grotius' frei – Räume, die rund 70 Prozent der Erdoberfläche ausmachten.

7 „The sea therefore is in the number of those things which are not in merchandise and trading, that is to say, which cannot be made proper. Whence it followeth, if we speak properly, no part of the sea can be accompted in the territory of any people.“ Hugo Grotius: *The Free Sea* (orig. *Mare Liberum*. De Indis, Kapitel 12. Leiden 1609), hg. von David Armitage. Indianapolis 2004, Kapitel 5: „That the sea or right of sailing on it is not proper to the Portugals by title of possession.“ Siehe auch Norman Weiß (Hg.): *Hugo Grotius. Mare Liberum*. Potsdam 2009.

Das 20. Jahrhundert forderte diese jahrhundertealten Arrangements technologisch heraus. In den 1960er Jahren nahm die unterseeische Erdöl- und Erdgasförderung zu und Manganfunde in der Tiefsee versprachen neue Erzquellen. Angesichts einer rapide wachsenden Weltbevölkerung wuchsen die Hoffnungen auf die Meere als Eiweißspeicher wie als ergänzender Lebensraum. Experimente des Arbeitens am Meeresboden in Unterwasserlaboratorien und neue Techniken der Gewinnung von Plankton und Krill aus dem Meer schürten die Erwartungen.⁸ Das Buch *Wem gehört der Ozean?* beschrieb im Jahre 1969 die Aspekte des neu entfachten Kampfes um die Weltmeere und insbesondere um die untermeerisch „schlummernden Schätze“⁹ einer breiten Leserschaft: das lückenhafte Seerecht, die überschäumenden wirtschaftlichen Hoffnungen, die Pläne zur militärischen Nutzung sowie die Kehrseite, die Meere als wachsende Müllhalde. Der Streit um ein neues internationales Seerecht fällt demnach nicht zufällig in diese Zeit. Drei große Konferenzen der Vereinten Nationen berieten 1956, 1960 und nochmals ab 1973 über die Neuregelung der ozeanischen Eigentums- und Nutzungsrechte. An deren Ende stand das im Jahre 1982 beschlossene und 1994 ratifizierte Internationale Seerechtsabkommen (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS). Es definierte Territorialgewässer neu und etablierte das Konzept der exklusiven Wirtschaftszonen für den küstennahen Rohstoffabbau und Fischfang.¹⁰

Im Jahr der ersten Mondlandung war es der zweifache „Griff des Menschen nach bisher unerreichbaren Höhen und Tiefen“, der einen neuen Abschnitt in der Geschichte einzuläuten schien und die Frage aufwarf:

Soll allein das Recht des Erstgekommenen und des Stärkeren gelten, oder aber sollen Welt-
raum und Meeresboden zur *res communis* der Menschheit werden?¹¹

Terrestrische und extraterrestrische Gebiete, die Grotius' Argumentation zufolge weder schlicht zu besetzen noch zu besitzen waren, wurden in den 1950er und 1960er Jahren wissenschaftlich-technisch durchdrungen und symbolisch annek-

8 Christian Kehrt/Franziska Torma (Hg.): *Lebensraum Meer*, Themenheft Geschichte und Gesellschaft (in Vorbereitung); Sven Asim Mesinovic: *Die Eroberung der Meere. Die Unterwasserlaboratorien Helgoland (BRD) und Tektite (USA) im Umweltdiskurs, 1968–1973*. Florenz 2012 (Dissertation EUI); Jacob Darwin Hamblin: *Oceanographers and the Cold War*. Seattle 2005.

9 Joachim Joesten: *Wem gehört der Ozean? Politiker, Wirtschaftler und moderne Piraten greifen nach den Weltmeeren*. München 1969, Zitat aus dem Klappentext.

10 „United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982“, in: *Ocean and Law of the Seas United Nations*. http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf (17. März 2014); Edward L. Miles: *Global Ocean Politics. The Decision Process at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, 1973–1982*. Cambridge/Mass. u.a. 1998.

11 Joesten, *Wem gehört der Ozean?* (1969), 7.

tiert. Beispiele einmaliger oder permanenter wissenschaftlicher Präsenz sind die erste Antarktisstation, die 1957 von den USA installiert wurde, das Atom-U-Boot USS Nautilus, das 1958 den Nordpol erreichte, das Tauchboot Trieste, das 1960 den knapp 11.000 Meter tiefen Marianengraben erkundete, und die Apollo 11 Mission, die 1969 die US-Flagge auf den Mond pflanzte. Das *space race*, das die Vormachtstellung im Kalten Krieg im All zu demonstrieren suchte, war auch ein Wettstreit um terrestrische und extraterrestrische Ressourcen.

Bereits das Internationale Geophysikalische Jahr (IGY) 1957/1958 zeigte, dass die materiellen und auch immateriellen Eigenschaften der Erde und des Weltraums von handfester ökonomischer Bedeutung waren. Die geostationäre Umlaufbahn etwa, ein schmales erdnahe Band in einer Höhe von 36.000 Kilometern über dem Äquator, erwies sich als unabdingbar zur Verankerung der Satelliten zur Fernerkundung und Kommunikation zu wissenschaftlichen oder militärischen Zwecken. 1976 entwarfen acht Äquatorialstaaten mit der Bogota Deklaration einen eigenen Eigentumsplan, der den geostationären Orbit als der Erde zugehörige „natürliche Ressource“ deklarierte, die dem Territorium der Äquatorialstaaten zugesprochen und ihrer nationalen Souveränität unterstellt wurde. Ausgesprochenes Ziel des Planes war es, den finanziell und technologisch benachteiligten Äquatorialstaaten Brasilien, Ecuador, Indonesien, Kenia, Kolumbien, Kongo, Uganda und Zaire den gerechten Zugang zu dieser Ressource zu ermöglichen. Diejenigen Teile der geostationären Umlaufbahn hingegen, die über den offenen Ozeanen lagen, sollten als Gemeingut erachtet und deren Nutzung international „zum Wohle der Menschheit“ reguliert werden.¹² Auch dieser Plan blieb jedoch, entsprechend dem Fall Rockalls, international ohne Anerkennung und praktisch ohne Wirkung.

Jeweils unterschiedliche Definitionen der anvisierten Gebiete legten unterschiedliche Aneignungs- und Bewirtschaftungsweisen nahe. Die Territorialisierung von *terra nullius* oder Niemandsland stand in der Tradition der nationalen Herrschaftsbildung durch Akte der räumlichen Einhegung und Kolonisierung. Nach Römischem Recht war ein solches Gebiet herrenlos, es unterlag keinem Eigentumsregime. Es war weder besiedelt noch bewirtschaftet und stand daher zur Okkupation frei. In vielerlei Hinsicht schrieb die Vorstellung der Ozeane,

¹² Declaration of the First Meeting of Equatorial Countries, angenommen am 3. Dezember 1976 von den Staaten Brasilien, Ecuador, Indonesien, Kenia, Kolumbien, Kongo, Uganda und Zaire. Die Zitate „natural resource“ und „for the benefit of mankind“ sind dem Deklarationstext entnommen, Paragraphen 1 und 3. Siehe auch Nima Nayebe: The Geosynchronous Orbit and the Outer Limits of Westphalian Sovereignty, in: *Hastings Science & Technology Law Journal* 3 (2011), 2, 471–498.

der Polgebiete und des Mondes als Niemandsländ die Geschichte der imperialen Aneignung Amerikas, Australiens, Indonesiens und Afrikas fort. Wieder wurde die Abwesenheit von Besitzrechten einseitig durch die Kolonialmacht erklärt. In manchen Fällen, wie etwa in der Arktis, wurden Gebiete als unbewohnt deklariert und auf diese Weise ihrer indigenen Bevölkerungen entledigt; sie wurden buchstäblich entleert und zu Niemandsländ gemacht.¹³

Der Nordpol war seit dem 19. Jahrhundert symbolisch umkämpft, ein Ort der Sehnsucht und des Abenteuers in der heroischen europäischen Expeditionskultur. Doch ging es auch um Fisch- und Wildbestände und um Erze, Silber und Gold, als die jungen Nationalstaaten Europas und Nordamerikas die Regionen nördlich des Polarkreises in Beschlag nahmen und systematisch ausbeuteten, oftmals ohne Rücksicht auf die indigenen Bevölkerungen. Das wohl einschlägigste Beispiel für einen Vergleich nationaler Interessen, geopolitischer Zusammenhänge und internationaler Zugeständnisse im Umgang mit arktischem Gebiet ist Spitzbergen. Die karge Inselgruppe im Arktischen Ozean galt als Niemandsländ im besten Sinne, unbewohnt, unwirtlich und uninteressant, bis dort Kohlevorkommen entdeckt wurden. Im Zuge der europäischen Hochindustrialisierung an der Wende zum 20. Jahrhundert trieben Einzelunternehmen vor allem aus den Niederlanden, den USA, England, Russland, Schweden und Norwegen die effektive Besetzung Spitzbergens voran, indem sie Gelände annektierten, Kohlebergwerke eröffneten, Werkssiedlungen einrichteten, Infrastrukturen aufbauten und Forschung betrieben. Existierten die Grubenanlagen unterschiedlicher Nationalitäten zunächst nebeneinander, verschärfte der europäische Kohle-Rausch Anfang des 20. Jahrhunderts die Konkurrenzsituation. Die Weltwirtschaftskrise der 1920er Jahre ließ viele Gruben unrentabel werden. Die Gruben wurden geschlossen oder an Norwegen verkauft und das internationale wirtschaftliche Interesse an Spitzbergen erlosch weitgehend. 1920 erzielten die auf Spitzbergen vertretenen Staaten eine Einigung über die Inselgruppe in Form des Spitzbergenvertrags, den sie im Vertragswerk des Völkerbundes registrieren ließen. Die Unterzeichnerstaaten erkannten Spitzbergen als ein prinzipiell allen zugängliches und wirtschaftlich offenes Gebiet an. Die friedliche ökonomische und wissenschaftliche Nutzung sollte garantiert, der Rohstoffabbau jedoch reguliert werden. Dazu wurde Spitzbergen unter norwegische Verwaltung gestellt. Der Spitzbergenvertrag erkannte die Staatshoheit Norwegens über die Inselgruppe an, um „diese Gebiete im Ge-

¹³ Oran R. Young: Governing the Arctic. From Cold War Theater to Mosaic of Cooperation, in: *Global Governance* 11 (2005), 1, 9–15.

nuss einer Verwaltungsform zu wissen, die der Billigkeit entspricht und geeignet ist, ihre friedliche Verwertung und Nutzbarmachung zu verbürgen“.¹⁴

Der Kampf um die Kohle auf Spitzbergen war immer auch ein politisches Mittel im Kampf um die Vorherrschaft der arktischen Anrainerstaaten im Norden. Das Nordpolarmeer und der Untergrund des Polareises selbst galten nicht als Kontinent, sondern als zumeist gefrorener Ozean, der mit den Abkommen über die Freiheit der Meere abgedeckt und aufgrund seiner Unwirtlichkeit lange Zeit wirtschaftlich uninteressant schien. Bis in die 1970er Jahre hinein herrschte zudem die Meinung vor, dass der Arktische Ozean kälter werden und das Polareis weiter expandieren würde, was dazu führte, dass das Polareis erst nach der Hochzeit der arktischen Kolonialisierung in das Fadenkreuz der internationalen Debatten um Eigentums- und Nutzungsrechte rückte. Das Ende des Kalten Krieges und die rasante Polschmelze des letzten Jahrzehnts erbrachten diese Wende. Das schmelzende Eis wurde zum Synonym für die Risiken des globalen Klimawandels, aber auch für neue wirtschaftliche Chancen durch die Erschließung neuer Wasserwege, Fischgründe, Erz- und Energievorkommen, Wald- und Wildbestände sowie die Öffnung des Gebiets für den Tourismus.¹⁵

Symbolisch repräsentiert ist das nationale Rennen um die arktischen Ressourcen in dem Akt Russlands, im Jahre 2007 mittels eines bemannten Tauchboots die russische Flagge unter das Eis auf den Nordpol zu setzen. Demgegenüber stehen gegenwärtige Bestrebungen von Vertretern nicht-arktischer Staaten wie Indien und China, die Arktis als globales Gemeinschaftsgut, als *global commons*, zu deklarieren, indem sie nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz als „common Arctic issues“ proklamieren.¹⁶ Die damit verbundenen Ansprüche sind allerdings nicht unbedingt weniger strittig und exklusiv als die nationalen Nutzungsansprüche, denn auch sie versuchen in erster Linie, Teilhabe zu sichern. Sie führen je-

¹⁴ Vertrag über Spitzbergen, unterzeichnet zu Paris am 9. Februar 1920, deutsche Übersetzung von 1925 zum „Entwurf eines Gesetzes über den Beitritt Deutschlands zum Spitzbergenvertrage“, in: *Verhandlungen des Deutschen Reichstags und seiner Vorläufer*. <http://www.reichstagsprotokolle.de/index.html> (17. März 2014). Siehe auch Dag Avango/Annika E. Nilsson/Peder Roberts: „Assessing Arctic Futures. Voices, Resources and Governance“, in: *The Polar Journal* (2013), 431–446.

¹⁵ Klaus Dodds: Flag Waving and Finger Pointing. The Law of the Sea, the Arctic and the Political Geographies of the Outer Continental Shelf, in: *Political Geography* 29 (2010), 2, 63–73; Carina Keskitalo: *Negotiating the Arctic. The Construction of an International Region*. New York u.a. 2004.

¹⁶ Zitat aus Punkt 1 der sogenannten Ottawa Deklaration von 1996, mit der sich der Arctic Council, das Forum der acht arktischen Anrainerstaaten, formal etablierte. „Declaration on the Establishment of the Arctic Council Ottawa 1996“, in: *Arctic Council*. <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/4-founding-documents#> (17. März 2014).

doch neue Motive wie Umweltsicherheit und Umweltgerechtigkeit ins Feld, die geteilte globale Problem- und Interessenlagen unterstellen. Mit Bezug auf ein verbindendes „wir“, das gemeinsame Weltsichten und Bedürfnisse der Menschheit nahelegt, reihen sich auch solche Personen, Organisationen und Staaten, die geographisch weder als arktisch noch als subarktisch gelten, in den weiteren Kreis der arktischen Stakeholder ein.¹⁷

Die Arktis bildet nur ein Beispiel für die verschiedenen möglichen diskursiven und performativen Zuschnitte eines Raumes zwischen Niemandland und Gemeindeland. Die Vergemeinschaftung von terrestrischem und extraterrestrischem Raum als (globales) Gemeinschaftsgut oder (*global*) *commons* folgte und folgt dem natur- und völkerrechtlichen Prinzip des *res communis (omnium)*, wie es Grotius für die hohe See ausgearbeitet hatte. Einschlägig ist etwa der Anspruch des kleinen Mittelmeerstaates Malta, der in Person seines UN-Botschafters Arvid Pardo der UN-Vollversammlung im Jahre 1967 vorschlug, den Boden der Weltmeere außerhalb nationalstaatlicher Hoheitsgewässer zum Gemeingut zu deklarieren, das ausschließlich friedlichen Zwecken vorbehalten bleiben und dessen natürliche Rohstoffe ausschließlich dem allgemeinen Interesse der Menschheit dienen sollten. Pardo bezog sich direkt auf das Prinzip des *res omnium communis* in der Tradition der Freiheit der Meere, knüpfte das Prinzip aber an ein internationales Regime, das nur durch die UN gewährleistet werden könne.¹⁸ Das Verständnis von gemeinschaftlichem Eigentum und gemeinschaftlicher Nutzung wiederum weitete die Tradition der kollektiven Bewirtschaftung von Gemeindeflächen auf die internationale Gemeinschaft aus. Der englische Begriff *common* meint sowohl (all)gemein als auch gemeinschaftlich. Die Commons bezeichneten und bezeichnen entsprechend das Gemeingut und das daraus abgeleitete Gemeinwohl.

Als älteste Beispiele für die Praxis der Commons-Bewirtschaftung werden zu meist die Gemeindeflächen des mittelalterlichen englischen Dorfes angeführt – der Dorfbrunnen, der Dorfteich, die Dorfweide oder der umliegende Forst. Die Allmende wurde traditionell kollektiv genutzt, um alltägliche Grundbedürfnisse zu stillen: Wasser zu holen, zu fischen, Feuerholz zu sammeln oder das Vieh zu weiden. In einem ähnlichen Sinne betonten die Vertreter eines Prinzips der *global*

17 Paul Arthur Berkman: Our Common Future in the Arctic Ocean, in: *The Round Table. The Commonwealth Journal of International Affairs* 101 (2012), 2, 123–135; Peter J. Taylor: How Do We Know We Have Global Environmental Problems? Undifferentiated Science-Politics and Its Potential Reconstruction, in: Peter J. Taylor/Saul E. Halfon/Paul N. Edwards (Hg.): *Changing Life. Genomes, Ecologies, Bodies, Commodities*. Minneapolis 1997, 149–174.

18 Arvid Pardo: „Rede vor der United Nations General Assembly, 1. November 1967“, in: *Oceans and Law of the Sea United Nations*. http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/pardo_ga1967.pdf (17. März 2014).

commons in den 1970er Jahren, wie Pardo, die Auskömmlichkeit von und den gerechten Zugang zu lebenswichtigen irdischen Ressourcen wie Luft und Wasser. Räume, die natürliche Prozesse in der Biosphäre aufrechterhielten wie die Meere oder die Atmosphäre, aber auch solche Räume, die infrastrukturell erschlossen waren, so wie der Luftraum und der Weltraum außerhalb der Grenzen nationaler Souveränität, sollten dem Diktum Grotius' folgend „common to all and proper to none“ bleiben.¹⁹

Schutz- und Nutzprinzip

Wäre 1970 demnach ein Commons-Moment gewesen? Gleich welche Begrifflichkeit verwendet wurde, ob die Allmendefläche der *commons*, die juristische Kategorie des *res communis* oder schließlich das Prinzip des *Common Heritage of Mankind*, des gemeinsamen Menschheitserbes: Das Commoning verteilte Verantwortlichkeiten und Verfügungsrechte nicht zuerst gemäß physischer Präsenz, geographischer Nähe oder technischem, militärischem und ökonomischem Vermögen, sondern entlang neuer partizipatorischer Grundsätze, die auch die Bedürfnisse der Länder der sogenannten sich entwickelnden Welt des globalen Südens gegenüber dem privilegierten Norden anerkennen wollten. Pardo gilt mit seiner Rede als der Begründer des CHM-Prinzips als rechtlicher Figur, obwohl er selbst die World Peace through Law Konferenz in Neu Delhi vom Juli 1967 als Urheber des Konzepts zitierte, um zu erklären:

The sea-bed and the ocean floor are a common heritage of mankind and should be used and exploited for peaceful purposes and for the exclusive benefit of mankind as a whole. The needs of poor countries, representing that part of mankind which is most in need of assistance, should receive preferential consideration in the event of financial benefits being derived from the exploitation of the sea-bed and ocean floor for commercial purposes.²⁰

Der Diskurs über die *global commons* eröffnete die Möglichkeit, Gebiete auf der Basis und in Hinsicht auf neue transnationale und globale Anliegen wie der Ressourcen- und Umweltproblematik zu vergemeinschaften. Zugleich lenkten die modernen Technowissenschaften der Ozeanographie und Tiefseeforschung, der Weltraumforschung und Polarforschung erst die Aufmerksamkeit auf die Erde und das Weltall als erschließbare und ertragreiche natürliche Ressourcen.²¹ Räu-

¹⁹ Nil Disco/Eda Kranakis (Hg.): *Cosmopolitan Commons. Sharing Resources and Risks across Borders*. Cambridge, Mass. 2013.

²⁰ Pardo, Rede vor der United Nations General Assembly, 1. November 1967, Paragraph 13.

me wie der Meeresboden, die Polargebiete und das Weltall sollten nicht primär geschützt, sondern genutzt werden. Die Idee eines *Common Heritage of Mankind* warb nicht nur für ein neues *Schutzprinzip*, sondern auch und vor allem für ein neues *Nutzprinzip*.

Geschützt werden sollten die infrage stehenden Gebiete zunächst vor allem vor dem militärischen und dem ökonomischen Zugriff einzelner mächtiger Staaten und Unternehmen. Wie im Falle Maltas waren es oft die Staaten des Westens selbst, die in Reaktion auf neue technologische Zugriffsmöglichkeiten versuchten, das politische und ökonomische Weltgefüge und ihren Platz darin stabil zu halten. Die ersten Vertragswerke über gemeinschaftlichen Besitz waren sämtlich sicherheitspolitisch motiviert. Es waren Abkommen zur Rüstungskontrolle wie das Antarktische Vertragswerk (Antarctic Treaty System 1959), der UN-Vertrag über das Verbot einer Stationierung von Waffen auf dem Meeresboden (1970) oder das frühe internationale Gesetzeswerk zum Weltraum, das durch das UN Committee on the Peaceful Use of Outer Space ausgearbeitet wurde.²² Bereits kurz nach dem erfolgreichen Start des sowjetischen Satelliten Sputnik im Jahre 1957 wurde das Weltraumvertragswerk zuerst diskutiert. Die erste Einigung über ein Verbot von Nukleartests im Weltraum wurde 1963 zwischen den USA, der Sowjetunion und Großbritannien abgeschlossen. Der UN-Weltraumvertrag von 1967 (UN Outer Space Treaty 1967) verbot jegliche militärische Aktivität im All und beschränkte dessen Erforschung und Nutzung auf wissenschaftliche Zwecke. Er untersagte Regierungen (insbesondere den USA und der UdSSR, später auch Unternehmen und Privatpersonen), einen Himmelskörper zu besetzen, auszu-beuten oder als Deponie für radioaktive Abfälle zu gebrauchen. Die Nutzung des Weltraums, so hieß es, sei „im gemeinsamen Interesse“ und „zum Vorteil aller Länder“ und daher der Verfügungsgewalt aller zu unterstellen.²³ Doch noch wäh-

²¹ Alexandre Kiss: The Common Heritage of Mankind. Utopia or Reality?, in: *International Journal* 40 (1985), 3, 423–441.

²² „Antarctic Treaty (1. Dezember 1959, Washington, D.C.; trat 1961 in Kraft)“, in: *National Science Foundation: Directorate for Geoscience (GEO)*. <http://www.nsf.gov/od/opp/antarct/anttrty.jsp> (17. März 2014). Der Antarktisvertrag kam als Teil des IGY 1957/1958 zustande. Er wurde nicht unter der Ägide der Vereinten Nationen geschlossen, sondern im Rahmen einer Vereinbarung von zwölf Unterzeichnerstaaten der Antarktiskonferenz 1959. Der Vertrag wurde wissenschaftlich koordiniert durch das Komitee SCAR – Scientific Committee on Antarctic Research: UN General Assembly Resolutions: Treaty on the Prohibition of the Emplacement of Nuclear Weapons and Other Weapons of Mass Destruction on the Seabed and the Ocean Floor and in the Subsoil Thereof (7. Dezember 1970); Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies (19. Dezember 1966).

²³ Die Zitate „common interest of all mankind“ und „for the benefit and in the interests of all countries“ sind der Präambel und dem Artikel 1 des Weltraumvertrages entnommen. Siehe *Uni-*

rend die Vertragsverhandlungen bei den Vereinten Nationen geführt wurden, lieferten sich die USA und die UdSSR ein heißes Rennen um den ersten Platz auf dem Mond.

In keinem der beschriebenen Fälle standen die Umwelt, Sicherheit oder Zukunft des betreffenden Gebiets im Zentrum des Interesses. Es ging um die Umwelt, die Sicherheit und die Zukunft derjenigen Orte, an denen die Akteure positioniert waren. Gleichwohl wurden die dominanten Interessen einzelner Akteure einem proklamierten gemeinsamen Interesse aller untergeordnet, das ressourcen-, sicherheits- und umweltpolitisch begründet wurde. In der internationalen Debatte um die Weltmeere galten die Ozeane als eine scheinbar unermessliche Quelle tierischer und mineralischer Rohstoffe und als Motor für die klimatischen Prozesse der Erde, zunehmend aber auch als Senke, als marine Endlagerstätte für Abfälle. Neben der Überfischungsproblematik geriet die zunehmende Verschmutzung durch Verklappung auf die internationale Agenda. Die Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping Wastes and Other Matter (die sogenannte London Dumping Convention) wurde durch eine interstaatliche Konferenz in London ausgearbeitet und fand weltweit Anerkennung. Sie wurde im November 1972 verabschiedet und trat 1975 in Kraft.²⁴

Während im Weltraumvertrag noch keine Rede vom Weltraum und von fernen Planeten als Erbe der Menschheit war, formulierte die Erklärung über die Nutzung des Meeresbodens drei Jahre später, 1970, explizit:

The seabed and ocean floor, and the subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction [...], as well as the resources of the area, are the common heritage of mankind.²⁵

Im Seerecht wurde der Begriff des Gemeinsamen Erbes der Menschheit zuerst artikuliert und er war geschickt gewählt. Das Menschheitserbe verknüpfte das Gemeingut und das Gemeinwohl der Commons mit dem neuen Bild der ganzen Erde und des sie umgebenden Weltraums als eines zu wahrenen Vermögens.

ted Nations Treaties and Principles on Outer Space, Text of Treaties and Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Adopted by the United Nations General Assembly. New York 2002, 3–4; siehe auch J.E. S. Fawcett: Outer Space. New Challenges to Law and Policy. Oxford 1984.

24 „Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972 (in Kraft getreten 1975)“, in: *IMO International Maritime Organization*. <http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/Pages/Default.aspx> (17. März 2014).

25 „UN General Assembly Resolution: Declaration of Principles Governing the Seabed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, beyond the Limits of National Jurisdiction (7. Dezember 1970), Art. 1“, in: *United Nations: Dag Hammarskjöld Library*. http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r25_en.shtml (17. März 2014).

Das Konzept war anthropozentrisch, denn es betrachtete diese Räume, gleich ob als zu schützende oder auszubeutende Gebiete, in ihrem instrumentellen Wert für den Menschen.²⁶ Das Erbe übertrug die Verantwortung (*stewardship*) des Schutzes und der Nutzung den gegenwärtigen menschlichen Generationen. Es setzte sie in eine Beziehung zu ihren Vorfahren, als in deren Schuld stehend, und zu ihren Nachkommen, den zukünftigen Generationen, als für sie in die Pflicht tretend. Lange bevor Nachhaltige Entwicklung 1987 zum globalen Programm erhoben wurde, vermittelte das Menschheitserbe eine Vorstellung sozialer Nachhaltigkeit im Umgang mit irdischen Ressourcen. Es begegnete der vorherrschenden ökonomischen Logik der Verzinsung, die in der Zukunft liegende Ereignisse und Vermögen systematisch diskontierte. Der westlichen Kapital- und Ressourcenpolitik der Abzinsung, der zufolge ein gegenwärtiger Kapitalbestand als ökonomisch wertvoller galt als derselbe Bestand in der Zukunft, trat der Erbebegriff entgegen, indem er die Zukunft aufwertete. Den zukünftigen Generationen maß er einen Eigenwert in der Gegenwart bei, denn nicht das einzelne wohlhabende Geschlecht, sondern die ganze Menschheit sollte in ihrem Fortbestand gesichert werden.²⁷

Das Schutzprinzip des *Common Heritage of all Mankind* tauchte bereits 1954 in der Haager Konvention auf, doch diese Konvention schützte Kulturgut. Die UNESCO-Welterbekonvention von 1972 schützte sowohl Kultur- als auch Naturerbestätten, jedoch gemäß Artikel 2 nur „genau abgegrenzte Gebiete“: „Naturgebilde“, „geologische und physiographische Erscheinungsformen“ und „Naturstätten“.²⁸ Die Programmatik, große Teile der Erde als gemeinsames Er-

²⁶ Kemal Baslar: *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*. The Hague 1998.

²⁷ Stefan Willer: Nachhaltige Zukunft: Kommende Generation und ihr kulturelles Erbe, in: Heinrich Hartmann/Jakob Vogel (Hg.): *Zukunftswissen. Prognosen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft seit 1900*. Frankfurt a.M. u.a. 2010, 267–283; Edith Brown Weiss: *In Fairness to Future Generations. International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*. New York 1989; Volker Hauff (Hg.): *Unsere Gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*. Greven 1987.

²⁸ „Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed UNESCO Legal Instruments“. http://portal.unesco.org/en/ev.php_URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (17. März 2014); „UNESCO-Welterbekonvention 1972“, in: UNESCO: *Deutsche UNESCO-Kommission e.V.* <http://www.unesco.de/welterbe-konvention.html> (17. März 2014); Andrea Rehling: Universalismen und Partikularismen im Widerstreit. Zur Genese des UNESCO-Welterbes, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, Online-Ausgabe, 8 (2011), 3. <http://www.zeithistorische-forschungen.de/site/40209179/default.aspx> (17. März 2014); Mechtild Rössler: Weltkulturerbe und Globalisierung. Vom Weltwunder zum Erbe der Menschheit, in: Iris Schröder/Sabine Höhler (Hg.): *Welt-Räume. Geschichte, Geographie und*

be verbindlich zu regeln und vor einer expansiven imperialen Besetzung und Ausbeutung zu schützen, demonstrierte, wie gewaltig die Befürchtungen und Hoffnungen waren, die während des Kalten Krieges mit diesen Gebieten verknüpft wurden. In den westlichen Gesellschaften der 1960er Jahre standen dem boomenden Fortschrittsoptimismus des Raumfahrtzeitalters die Wahrnehmung wachsender globaler Interdependenzen sowie die Sorge um exponentiell verlaufende Wachstums- und Schrumpfungsprozesse von Weltbevölkerung, Ressourcen und Umweltqualität gegenüber. Der UN-Botschafter der USA, Richard Newton Gardner, fasste die Lage zur Begrenztheit und fragwürdigen Zukunft des Planeten 1970 so zusammen:

All mankind depends on the same scarce and relatively shrinking resource pool.²⁹

Befürchtungen hinsichtlich der Endlichkeit irdischer Ressourcen und die Notwendigkeit internationaler Abstimmungen waren seit der imperialen Aufteilung der Erde geäußert worden – insbesondere von solchen Staaten, die sich irdischen Raum in der Form nationalen Territoriums angeeignet und demzufolge viel zu verlieren hatten. Während die nationale Besetzung und Zuordnung von irdischem Festland im Vordergrund ihrer Sorge standen, wurden mit den Globalisierungsprozessen des 19. Jahrhunderts auch immaterielle Ressourcen mittels wissenschaftlich-technischer Konventionen zurechtgeschnitten, um sie für die komplizierte internationale Mechanik der europäischen Mächte in kompatible Formen zu bringen. Beispiele hierfür sind die Einigung auf den Goldstandard als internationale Währungsbasis, auf das metrische System 1875 sowie auf die Weltstandardzeit, mit der im Jahre 1884 der Globus in einheitliche Zeitzonen eingeteilt wurde.³⁰ Die Anstrengungen, anschlussfähige Informations-, Verkehrs- und Handelssysteme zu schaffen, gingen einher mit der Aufteilung der Welt unter den Mächtigen und weniger Mächtigen. Seit der Jahrhundertwende war beispielsweise die Luft nicht mehr für jeden in jeder Hinsicht frei verfügbar. Mit den Erfolgen in der Luftfahrt setzte sich das Prinzip der nationalen Lufthoheit

Globalisierung seit 1900. Frankfurt a.M. 2005, 235–257; David Lowenthal: Natural and Cultural Heritage, in: *International Journal of Heritage Studies* 11 (2005), 1, 81–92.

²⁹ Richard N. Gardner: New Tasks for the United Nations. The Environment, Population, Space, and Seabeds, in: *Annals of the New York Academy of Sciences* 184 (1971), 352–365.

³⁰ Martin H. Geyer: One Language for the World. The Metric System, International Coinage, Gold Standard, and the Rise of Internationalism, 1850–1900, in: Martin H. Geyer/Johannes Paulmann (Hg.): *The Mechanics of Internationalism. Culture, Society and Politics from the 1840s to the First World War*. Oxford 2001, 55–92; Peter Galison: *Einstein's Clocks, Poincaré's Maps. Empires of Time*. London 2004.

gegen das Prinzip der Luftfreiheit durch und die dritte Dimension wurde zum internationalen Rechtsobjekt. In dieses Feld des Äthers gehört auch die Verteilung des Radiofrequenzspektrums unter den europäischen Nationen und ihren Sendern im frühen 20. Jahrhundert.³¹

Die Protagonisten der Gliederung von Raum und Zeit des späten 19. Jahrhunderts waren als Vertreter der Nationalstaaten, ob aus Wissenschaft, Wirtschaft oder Politik, zuvorderst an einer Vereinheitlichung im Sinne funktionaler und nützlicher globaler Infrastruktursysteme interessiert. Sie zogen die geteilte der gemeinschaftlichen Nutzung der Erde vor. Ihre Kompromisse in der Verteilungsfrage suchten die nationale Vorrangstellung in einer immer stärker verflochtenen Welt zu sichern.³² Obwohl die Vorstellung, irdische und außerirdische Räume unter dem CHM-Prinzip schützen und nutzen zu können, in vielerlei Hinsicht Parallelen zu den Praktiken des späten 19. Jahrhunderts aufweist, kann sie doch in einer Hinsicht als beispiellos in ihrem Anspruch angesehen werden: Die Unternehmung versprach nichts weniger als die ‚geerbte‘ Erde und eine globale Umwelt für zukünftige Generationen treuhänderisch zu verwalten, indem sie die Menschheit selbst als Souverän einsetzte. Es war aber, wie im folgenden Abschnitt weiter auszuführen sein wird, gerade diese Berufung auf höhere Prinzipien – auf die ganze Erde und auf die Menschheit als Betroffene, als Nutznießerin und als Verwalterin gleichermaßen –, die das CHM-Prinzip auf produktive Weise uneindeutig werden ließ, so dass es teilweise gegenläufige Motive und Interessen unter sich vereinbaren konnte.

Individualismus und Kollektivismus

Zweifellos lag eine enorme performative Kraft in den Begriffen *common*, *heritage* und *mankind*. In Zeiten der weltpolitischen Erstarrung schienen sie der menschlichen Existenz einen neuen Sinn in der Übernahme der Verantwortung für den Planeten zu verleihen. Doch sagen diese Termini weniger über den geeinigten oder geteilten Zustand der Welt um 1970 als über die Anlässe und Möglichkeiten verschiedener nationaler und internationaler Akteure, Organisationen und Netzwerke der Zeit, ‚gemeinsame‘ Werte, Interessen, Ansprüche und Verantwortlich-

³¹ Natalie Lübben: *Das Recht auf freie Benutzung des Luftraums*. Berlin 1993; Nina Wormbs: Technology-dependent Commons. The Example of Frequency Spectrum for Broadcasting in Europe in the 1920s, in: *International Journal of the Commons* 5 (2011), 1, 92–109.

³² Charles S. Maier: *Leviathan 2.0. Inventing Modern Statehood*, in: Emily S. Rosenberg (Hg.): *A World Connecting, 1870–1945*. Cambridge, Mass. 2012, 27–282.

keiten überhaupt erst zu definieren.³³ Der Fall des Arktischen Ozeans, der erst seit wenigen Jahren als ein potenzielles CHM-Gebiet international verhandelt wird, demonstriert, dass Räume immer dann als Gemeinschaftsgut interessant wurden, wenn ihre Nutzung technisch projektierbar und profitabel schien. Wie die Territorialisierung wurde auch die Vergemeinschaftung von terrestrischen und extraterrestrischen Räumen als ein aktiver Prozess betrieben, um Ressourcen im eigenen Interesse und zum eigenen Vorteil als globale Gemeinschaftsgüter zu deklarieren. Es waren nicht nur, aber auch die sich entwickelnden Staaten, die sich für diese neue Form der Teilhabesicherung auf dem internationalen Parkett stark machten. Sie sollten jedoch auf die enorme Skepsis des Westens gegenüber kollektiven Formen des Wirtschaftens treffen.

Die Kontroversen um Vergemeinschaftung und Nationalisierung um 1970 spiegeln sich etwa im langwierigen Streit um die Nutzung des Meeresbodens, von den Genfer Seerechtskonventionen 1958 über die erste UN-Deklaration über die Nutzung des Meeresbodens 1970 bis zur Unterzeichnung des UN-Seerechtsabkommens 1982. Um die Ausdehnung der Küstengewässer und um die Festlandsockelregelung wurde heftig gerungen. Erst 1994 waren die Haupthindernisse für die Ratifizierung und das Inkrafttreten des Abkommens ausgeräumt. Die USA jedoch traten dem Abkommen nie bei, sondern behielten sich vor, den Genfer Konventionen zu folgen, die das Gewohnheitsrecht kodifizierten.³⁴ In dem Für und Wider über hoheitlich und gemeinschaftlich genutzte Gewässer verwischten sich die jeweils zugrunde gelegten Eigentums- und Nutzungsprinzipien auf eine Weise, die zu verstehen gibt, warum bei aller Gemeinschaftsrhetorik die Commons-Prinzipien weniger unter den Grundsätzen des *terra communis*, sondern unter territorialen Prinzipien diskutiert und in die internationale Rechtsprechung eingelagert wurden. Der amerikanische Humanökologe Garrett Hardin, der vor allem durch seine provozierenden Thesen im zeitgenössischen Diskurs der Überbevölkerung bekannt wurde, fachte 1968 die Commons-Debatte weiter an, als er in einem provokanten Artikel *The Tragedy of the Commons (Die Tragödie der Allmende)* in der Zeitschrift *Science* die Commons öffentlich als ein irrationales und rückwärts gewandtes Konzept aburteilte. Aus der Sicht der Naturwissenschaften sei die herrschende Politik des *laissez-faire* in Bezug auf das Bevölkerungswachstum eine gedankenlose Politik der Commons, die zur ungezügelten Nutzung und Übernutzung irdischer Ressourcen führe und daher zum Scheitern verurteilt sei. Wie so viele seiner Zeitgenossen missverstand Hardin die Commons beziehungsweise die traditionelle Dorfweide als *terra nullius*, als ein herrenloses Gebiet, das

³³ Paul B. Hartzog: *Global Commons. Is Definition Possible?* Salt Lake City 2003.

³⁴ Martin Ira Glassner (Hg.): *The United Nations at Work*. Westport 1998.

durch rationale Individuen systematisch und zwangsläufig bis zur Überweidung ausgenutzt werden würde.³⁵

Kapitalismus, Sozialismus, Commonismus und Philanthropie – in seinem schematischen Vergleich von vier Wirtschaftssystemen und ihrem Umgang mit natürlichen Ressourcen meinte Harding nachweisen zu können, dass hinsichtlich der Verantwortlichkeit und Haftbarkeit der Nutzer die gruppenzentrierten Ökonomien deutlich schlechter abschnitten als die egozentrierten Ökonomien. An jedes der Systeme richtete er die Fragen, erstens, wessen Vieh dort weide, und zweitens, wer die Erträge aus der Viehwirtschaft ernte. In einem privatwirtschaftlich organisierten System sei dies in beiden Fällen das investierende Individuum, im Sozialismus in beiden Fällen das Kollektiv. Diese Ökonomien seien insofern fair, als die Chancen und Risiken des Wirtschaftens jeweils auf dieselben Akteure verteilt seien. Die philanthropische oder altruistische Ökonomie kranke daran, dass das Individuum investiere, während die Gemeinschaft profitiere. Als besonders problematisch aber zeigte sich Hardin zufolge das Commons-System, denn hier bringe die Gemeinschaft die Ressource ein, während allein das Individuum profitiere.³⁶

Dieses Missverhältnis offenbare sich, sobald die Gemeindeflächen übernutzt würden. Die Dorfweide bildete Hardins Metapher der gemeinschaftlich genutzten irdischen Ressourcen wie Wälder und Meere, deren ökologische Tragfähigkeit so überstrapaziert werde, dass die globalen Holz- oder Fischbestände langfristig ausgeplündert würden. Wieder stellte Hardin die Frage, wer in diesem Falle gewinne und verliere beziehungsweise welches System die höchste intrinsische Verantwortung aufweise. Und erneut ging das privat- oder marktwirtschaftliche System als eindeutiger Sieger aus dem Wettstreit hervor. Dessen Verantwortung drücke sich in einem Verhältnis von Sorge und Vorsorge aus und ähnlich ließe sich für die auf das Kollektiv ausgerichtete Wirtschaftsform des Sozialismus argumentieren. Ein Commons-System hingegen bevorteile den gewissenlosen Nutzer, der seinen eigenen Gewinn mehre, während sich die Verluste auf die Gruppe verteilen. Es sei gleichsam im Interesse des Einzelnen, so Hardins Schlussfolgerung, egoistische Entscheidungen auf Kosten der Gemeinschaft zu treffen. Die Commons begüns-

35 Garrett Hardin: The Tragedy of the Commons, in: *Science* 162 (1968), 13, 1243–1248; Sabine Höhler: The Law of Growth. How Ecology Accounted for World Population in the 20th Century, in: *Distinktion. Scandinavian Journal of Social Theory* 14 (2007), Themenheft „Bioeconomy“, 45–64.

36 Garrett Hardin: *Exploring New Ethics for Survival. The Voyage of the Spaceship Beagle*. New York 1972, 109ff.

tigten ein rücksichtsloses, ressourcenintensives und ausbeutendes Wirtschaften auf Kosten anderer bis zum Ruin aller. So lautete sein bekanntes Fazit:

Freedom in a commons brings ruin to all. Inevitably. Remorselessly.³⁷

Hardins Systemvergleich war in vielerlei Hinsicht problematisch. Die von ihm geprüften Wirtschaftsformen bezogen sich zwar alle auf das Gemeinschaftsgebiet der Allmende, doch konstruierten sie diese Allmende in ganz unterschiedlicher Weise. In der privatwirtschaftlichen Nutzung ging Hardin von der Möglichkeit einer individuell aufgeteilten und eingezäunten Dorfweide aus, doch waren große Teile der globalen Umwelt, wie Hardin selbst an anderer Stelle über die Weltmeere bemerkte, keineswegs einfach aufteilbar: „It is doubtful if we can create territories in the ocean by fencing.“³⁸ Die nicht eingezäunte Natur war zu Hardins Zeit mitnichten in eine umweltverantwortliche Marktwirtschaft integriert. Allmenden wie Luft und Gewässer wurden privatwirtschaftlich genutzt, ohne dass die Kosten ihres Verbrauchs und ihrer Verschmutzung in den Markt und in die Preisgestaltung integriert worden wären.³⁹ Auf diesen Umstand und seine Konsequenzen in der Form vergifteter Bäche und Böden bezog sich die in den 1960er Jahren aufkommende amerikanische Umweltbewegung, ausgelöst durch Rachel Carsons Buch *Silent Spring* von 1962 über die fatalen Umweltfolgen des Einsatzes von DDT als Insektizid in der Landwirtschaft.⁴⁰ Als eine explizit politische Kategorie wurde Umwelt in staatlichen Umweltschutzeinrichtungen und in Maßnahmen wie der 1970 gegründeten US-amerikanischen Environmental Protection Agency (EPA) repräsentiert.⁴¹ Der Umweltbegriff trug dem anthropogenen Charakter der modernen Naturgestaltung Rechnung. Der Umweltschutz löste den konservativ ausgelegten Naturschutz in den USA und Europa ab, der seit dem späten 19. Jahrhundert Natur als das Andere der modernen Zivilisation verstand und ihren vermeintlich ursprünglichen Charakter der Wildnis oder pastoralen Landschaft vor Zerstörung bewahren wollte.

Bis 1970 war es das politisch geförderte privatwirtschaftliche System, das die Ausplünderung kollektiver Ressourcen erlaubte und begünstigte. Es umschrieb

³⁷ Hardin, *Exploring New Ethics* (1972), 118.

³⁸ Ebd., 121.

³⁹ In den 1960er Jahren entwickelte und propagierte die entstehende ökologische Ökonomik neue Instrumente zur Internalisierung von Umweltkosten in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Siehe Inge Røpke: The Early History of Modern Ecological Economics, in: *Ecological Economics* 50 (2004), 293–314.

⁴⁰ Rachel Carson: *Silent Spring*. Boston 1962.

⁴¹ Jens Ivo Engels zufolge tauchte der Begriff „Umweltschutz“ in der BRD als Quellenbegriff der politischen Debatte erst 1969 auf. Ders.: *Naturpolitik in der Bundesrepublik. Ideenwelt und politische Verhaltensstile in Naturschutz und Umweltbewegung 1950–1980*. Paderborn 2006, 21.

eben das Commons-System, das Hardin der systematischen Misswirtschaft und des Raubbaus bezichtigte. Hardins Commons-System wiederum beschrieb zwar die kollektive Ressource, es vergemeinschaftete aber deren Nutzung nicht: Das Vieh, das Hardin auf der Gemeindewiese weiden ließ, verblieb im Privatbesitz. Damit machte er eine spezifische Commons-Vorstellung stark: Die Vorstellung einer Ressource in kollektivem Besitz, die individuell genutzt und schließlich vernutzt wird. Hardin sprach damit mitnichten von den traditionellen Commons, sondern von Niemandsland als demjenigen Verfügungsprinzip, das Ressourcen auf einer *first-come-first-serve*-Basis verteilte. Es war das Prinzip, mit dem die hochindustrialisierten Staaten des Westens historisch bestens vertraut waren. Dieses Prinzip beruhte auf einer Ökonomie der Ungleichheit, die wirtschaftlich, technisch und militärisch einflussreiche Staaten bevorzugte. Der UN-Mondvertrag von 1979 stellt ein Beispiel für die zeitgenössische Macht des *terra-nullius*-Prinzips über Pläne kollektiver Bewirtschaftung dar. Mit der ersten Mondlandung im Jahre 1969 durch die Amerikaner und das Aufpflanzen der US-Flagge war der Mond als US-Territorium gleichsam annektiert worden und beschäftigte seit 1972 eine UN-Kommission mit der Besitzfrage. Der Mondvertrag erklärte schließlich den Mond zur entmilitarisierten Zone und seine Bodenschätze zum gemeinsamen Menschheitserbe:

The Moon and its natural resources are the common heritage of mankind.

Artikel 11 des Vertrags schützte den Mond vor der nationalen Besetzung, der privaten Aneignung und der kommerziellen Nutzung. Die UN hatten über alle Aktivität auf dem Mond informiert zu werden und über eine mögliche Ressourcennutzung sollte eine internationale Regierung befinden. In diesen Debatten kam den sogenannten sich entwickelnden Ländern ein deutliches Gewicht zu. Ihr Interesse bestand aber vor allem darin, mögliche mineralische Mondressourcen mit dem CHM-Prinzip gegen das private Unternehmertum des Westens abzusichern, um auf diese Weise das Weltwirtschaftsgefüge nicht zu gefährden, das auf westlichen Rohstoffimporten aus dem globalen Süden und Osten beruhte. Praktisch scheiterte der Vertrag an mangelnder Legitimität. Mit Chile, den Philippinen, Uruguay, den Niederlanden und Österreich fanden sich gerade einmal fünf Staaten bereit, den Vertrag zu ratifizieren und ihn 1984 zumindest formal in Kraft zu setzen. Jedoch erklärte sich keiner der Staaten, die zu dieser Zeit ein bemanntes Weltraumprogramm verfolgten, zur Unterzeichnung bereit.⁴²

⁴² „United Nations, Agreement Governing the Activities of States on the Moon and other Celestial Bodies (1979), Art. 11“, in: *United Nations: Office for Outer Space Affairs*. <http://www.unoosa.org/oosa/SpaceLaw/moon.html> (17. März 2014); Michael Listner: The Moon

Hardins strikte Ablehnung des Commons-Systems entsprach der vorherrschenden Sichtweise vieler seiner Zeitgenossen, die eine biologistische These des Kampfes ums Dasein zugrunde legten, nach der Menschen grundsätzlich danach strebten, ihren eigenen Vorteil zu sichern und zu maximieren. Diese Sichtweise schloss solidarisches oder altruistisches Verhalten prinzipiell aus und vor allem ignorierte sie die historischen Wurzeln weltweiter sozialer Disparitäten durch koloniale und postkoloniale Machtbeziehungen. Vielmehr legte sie die Frage der Verteilung von Ressourcen in die Hände derjenigen Menschen und Länder, die durch ihr rationales Handeln zu Reichtum gelangt und offensichtlich besser als andere in der Lage waren, vernünftige Entscheidungen zu treffen und klug zu wirtschaften.⁴³ Hardins Perspektive brachte das tiefe Misstrauen des Westens und insbesondere der USA gegenüber jeglicher Form der Gütergemeinschaft oder kollektiven Güterbewirtschaftung zum Ausdruck. Wie der Rechtswissenschaftler Scott Shackelford bemerkte, galt in der westlichen Welt die Etablierung von Eigentumsrechten nicht als Problem, sondern als die rationale, da eindeutige Lösung zur Verwaltung einer Ressource, die sich außerhalb nationaler Jurisdiktion befand. Sobald deren Vereinnahmung in Aussicht stand, schienen Verfügungsrechte nötig zu werden, um ihre ‚Entwicklung‘ zu katalysieren.⁴⁴

Traditionell standen die Commons jedoch nie außerhalb eines definierten Eigentumsgefüges. Schon vor der britischen Landreform im 18. und 19. Jahrhundert, mit der die dörflichen Commons in einer Serie von *Enclosure Acts* neu strukturiert und in Privateigentum überführt wurden, war das Commons-System keineswegs ungesetzlich. Es bezeichnete vielmehr ein komplexes soziales System aus Eigentums- und Nutzungsrechten, sei es in der Form des Besitzes der Herde, die auf der Allmende weidete, sei es in der Person des Lehnsherren und Grundeigners, der traditionell Zugangsrechte an die *commoners* vergab, oder sei es in Bezug auf das System privater Eigentumsverhältnisse allgemein. Historisch zeichnete sich das Commons-System dadurch aus, dass der Einzelne gerade *nicht* nach Belieben über die Güter der Allgemeinheit verfügen konnte. In fast paradoxer Weise bezeichneten die Commons einen rechtlichen Status, der immer schon in Bezug

Treaty. Failed International Law or Waiting in the Shadows?, in: *The Space Review* (2011). <http://www.thespacereview.com/article/1954/1> (17. März 2014); Baslar, *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law* (1998), 159ff.

⁴³ Diese Ansichten finden sich ausbuchstabiert und operationalisiert in Garrett Hardin: Lifeboat Ethics. The Case Against Helping the Poor, in: *Psychology Today* 8 (1974), 4, 38–43 und 123–126, sowie in William und Paul Paddock: *Famine – 1975! London 1968* [orig. *Famine – 1975! America's Decision. Who will Survive?* Boston 1967].

⁴⁴ Scott J. Shackelford: The Tragedy of the Common Heritage of Mankind, in: *Stanford Environmental Law Journal* 27 (2008), 101–157, hier 120.

auf bestehende Eigentumsverhältnisse bestimmt war, die Souveränität und Territorialität verknüpfen.

Der Antarktisvertrag von 1959 verdeutlicht den Zusammenhang der Verwaltung exterritorialen Gebiets mit souveränen Besitzansprüchen, wenngleich er nicht in der Begrifflichkeit der Commons gefasst war. Das Vertragswerk schränkte die Aktivitäten auf dem südlichen Kontinent ein, vor allem aber war er Möglichkeitsbedingung eines reflektierten Patriotismus: Der Konsens der Vertragsstaaten erlaubte es, die konkurrierenden Gebietsansprüche aufrechtzuerhalten, die in den rund fünfzig Jahren zuvor unter dem *terra-nullius*-Prinzip erhoben worden waren. Diese Ansprüche wurden mit dem Vertrag nicht geklärt, sondern buchstäblich eingefroren. Die Grundlage der Mitbestimmung war und blieb ein Prinzip der Präsenz: Seit den 1960er Jahren identifizierte das Vertragswerk die Konsultativstaaten nach ihren effektiven permanenten Besetzungsaktivitäten in Form von Forschungsexpeditionen und Forschungsstationen vor Ort. Diese Praxis bevorteilte diejenigen Staaten, die sich die teure Ausrüstung geowissenschaftlicher Forschung in Form von Forschungsschiffen, Basisstationen und Forscherteams leisten konnten. Die Erdwissenschaften der Ozeanographie, Meteorologie und Klimaforschung bildeten so in mehrerlei Hinsicht die Basis für eine neue akzeptierte Territorialpolitik – als nationale Organe und Instrumente der geologischen Kartierung des Terrains wie des schieren Zugesehenseins.⁴⁵

„Retrenchment“: Neue Grenzziehungen

Die diskursive Figur des Gemeinsamen Erbes der Menschheit schaffte in seiner Konzeption und Praxis die traditionellen basierten Prinzipien der Landnahme und der Verfügung über irdischen und außerirdischen Raum nicht ab, sondern sie internationalisierte diese Prinzipien. Die Commons-Prinzipien, die im Antarktiswerk, im Weltraumvertragssystem und im Seerechtsübereinkommen formuliert und wirksam wurden, waren sämtlich territorial begründet – sie basierten auf den vorherrschenden Prinzipien der territorialen Ressourcenaufteilung und sie implementierten diese Prinzipien. In diesem Abschnitt sollen die Commons als eine neue Qualifizierung des Territorialitätsprinzips untersucht werden. Der Diskurs der Commons, so die These, betrieb Souveränitätspolitik mit anderen Mitteln.

⁴⁵ Marcus Haward/Tom Griffiths (Hg.): *Australia and the Antarctic Treaty System. 50 Years of Influence*. Sydney u.a. 2011; Peder Roberts: *The European Antarctic. Science and Strategy in Scandinavia and the British Empire*. New York 2011.

Die enge Verflechtung von Souveränität und Territorialität kommt in der problematischen Vorwegnahme zum Ausdruck, nach der jedes Commons-System notwendig an den Vorgaben der Endlichkeit und Freiwilligkeit scheitern – der ultimativen Endlichkeit der Ressourcen sowie der Unmöglichkeit in der Zurückhaltung ihrer Konsumenten. Hardin versah die völkerrechtlichen Debatten mit einer anthropologischen Begründung dafür, dass eine Gemeinwirtschaft auch unter den wohlmeinendsten philosophischen Prinzipien fehlschlagen musste. So war er der Ansicht, dass Jeremy Benthams Regel des Utilitarismus, stets so zu handeln, dass „the greatest good for the greatest number“ produziert werde, unmöglich zu realisieren sei. Dazu berief er sich auf die absoluten Grenzen der Erde. Spätestens seit den spektakulären Bildern des Blauen Planeten, aufgenommen von den Apollo-Besatzungen auf dem Weg zum Mond, sei der Eindruck der absoluten Begrenztheit irdischer Ressourcen zur Wirklichkeit geworden. Seiner Ansicht nach konnte ein Commons-System nur in einer unendlichen Welt, in der die ökologische Tragfähigkeit noch längst nicht ausgeschöpft sei, erfolgreich sein.

But it cannot work in a world that is reaching its limits, in which the decisions being made overstress the carrying capacity of the environment.⁴⁶

Neben der endlichen Tragfähigkeit problematisierte Hardin das „System der freiwilligen Zurückhaltung“, das in einem Commons-System den Nutzern einer Ressource nahegelegt würde.⁴⁷ Es könne jederzeit durch den einzelnen Akteur korrumpiert werden, der sich der Selbstbeschränkung verweigere. Appelle an das biblische Gebot des „Thou shalt not“ oder „Du sollst nicht“ allein seien nicht ausreichend. Das traditionelle Gesetz sei stattdessen durch administrative Gesetzgebung und eine machtvolle Exekutive durchzusetzen. Dazu sei es notwendig, „corrective feedbacks“ in Form von gesetzlichen Zwängen in gesellschaftliche Prozesse einzubeziehen, die kollektiv oder zumindest mehrheitlich befürwortet würden.⁴⁸ Die kollektive Ressourcennutzung sollte auf vereinbarte und institutionalisierte Formen der Nötigung aufsetzen, die Hardin umschreibt als „the necessity of coercion for all – *mutual coercion, mutually agreed upon*“.⁴⁹

⁴⁶ Hardin, *Exploring New Ethics for Survival* (1972), 118.

⁴⁷ Ebd., 117: „system of voluntary restraint“.

⁴⁸ Hardin, *The Tragedy of the Commons* (1968), 1246.

⁴⁹ Hardin, *Exploring New Ethics for Survival* (1972), 130, Hervorhebung im Original.

Frei nach Hegel, so Hardin, verträte er die Ansicht, dass Freiheit die Anerkennung der Notwendigkeit sei: „Freedom is the recognition of necessity.“⁵⁰ Wieder führt er das Beispiel der Weltmeere an. Alternativ zu deren Privatisierung durch fiktives Einzäunen wäre deren Sozialisierung denkbar, doch dazu sei zunächst eine durchschlagkräftige internationale Instanz zu schaffen:

Socialize the oceans: create an international agency *with teeth*.⁵¹

Diese Instanz sollte „Verantwortung“ und „Gewissen“ rechtsverbindlich einfordern, Eigenschaften, die es Hardin zufolge in der modernen Welt nach Darwin und Freud nicht mehr geben konnte.⁵² Doch existierte keine Institution, die terrestrische und extraterrestrische Räume wie die Tiefsee, die Antarktis und den Weltraum hätte vertreten und außerhalb der tradierten Rechtsformen verhandeln können. Der Völkerbund und die Vereinten Nationen hielten zwar das Mandat, sich als vermittelnde und entscheidende Instanzen in internationalen Angelegenheiten zu positionieren und Eigentums- und Nutzungsfragen verbindlich und möglichst gerecht zu klären.⁵³ Doch stellten sie im strengen Sinne keine supranationalen Organisationen dar. Ihre Vertragssysteme wurden auf nationalstaatlicher Grundlage und durch die Nationalstaaten geschlossen. Die Staaten waren die als legitime Vertragspartner anerkannten Akteure, wenn es um international bindende Vertragswerke ging. Die exekutiven Möglichkeiten der internationalen Staatenorganisationen schienen jedoch begrenzt. Es war dieses Problem, die Frage des *Quis custodiet ipsos custodies?* (Wer bewacht die Wächter?), die Hardin als eine der wichtigsten politischen Fragen seiner Zeit betrachtete.⁵⁴

Im Jahre 1957 beschrieb der deutsch-amerikanische Politikwissenschaftler John H. Herz seine Beobachtung, dass souveräne Staaten ihre gemeinsamen Interessen gegenseitig zunehmend in der Form extensiver Kooperationen anerkannten, während sie zugleich ihre jeweilige Unabhängigkeit respektierten und geltend machten. Herz formulierte die These vom Aufstieg und Niedergang des

50 Ebd., 132. Hardin zitierte hier genau genommen Friedrich Engels' Referenz an Hegel, für welchen „Freiheit die Einsicht in die Notwendigkeit“ gewesen sei.

51 Ebd., 121, Hervorhebung im Original.

52 Hardin, *The Tragedy of the Commons* (1968), 1246f. (Zitate im Original: „conscience“, „responsibility“).

53 Iris Schröder/Susanne Schattenberg/Jan-Holger Kirsch (Hg.): Internationale Ordnungen und neue Universalismen im 20. Jahrhundert, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, Online-Ausgabe, 8 (2011), 3. <http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Inhalt-3-2011> (17. März 2014).

54 Hardin, *Exploring New Ethics for Survival* (1972), 134.

Territorialstaates, der in seiner Einheit, Kompaktheit und Kohärenz durch das Prinzip der „Territorialität“ charakterisiert sei, durch den identifizierbaren abgegrenzten und zu schützenden zweidimensionalen Raum.⁵⁵ Mit der Verbindung realistischer und idealistischer Perspektiven des politischen Handelns machte Herz sich in den Politikwissenschaften der internationalen Beziehungen und in der Völkerrechtslehre einen Namen. Er erweiterte gleichsam Hardins Naturrechtslehre und seine spieltheoretischen Ansätze rationalen Handelns um eine soziale Perspektive, die internationale politische Systeme als nicht-rationale Systeme theoretierte. Herz gilt als Begründer des „Sicherheitsdilemmas“, das die nötige Verhandlungs- und Vermittlungsarbeit in Situationen thematisierte, die nur vermeintlich durch rationale Interessen und rationales Handeln bestimmt waren.

Herz begründete den Niedergang des souveränen territorialen Staates sicherheitsstrategisch und ausschließlich militärisch: Mit dem Schwinden der Möglichkeiten territorialer Verteidigung sei die Basis territorialer Macht weggebrochen. Dies sei der neuen Permeabilität des Atomzeitalters geschuldet, der vertikalen Macht der Zerstörung aus der Luft und aus dem All, die sich über den zweidimensionalen Raum hinwegsetzte und die noch so große Stärke eines Staates mit seiner größtmöglichen Vulnerabilität zusammenfallen ließ. Während das nationalstaatliche System eine relativ friedliche und bemerkenswert stabile Koexistenz der Nationen ermöglicht habe, die unter dem Motto der *balance of power* ausgehandelt worden sei, aber immer wieder neu verstetigt werden müsse, sei das gegenwärtige Zeitalter nicht länger durch impermeable Grenzen, sondern durch ein absolutes Ausgesetztsein gekennzeichnet. Statt zwischenstaatlicher Grenzziehungen und imperialer Verschiebungen von Grenzen erfahre die Welt nun das Ende der *world frontier* und die Auswirkungen einer prinzipiell geschlossenen Erde. Herz führte die Nachfrage nach einem neuen System der kollektiven Sicherheit, das den Nationalstaaten auch und vor allem in Zeiten endlicher Ressourcen Sicherheit gewährleiste, auf diese Entwicklung zurück, in der die alte Expansionspolitik des Westens zu ihrem Ende kam.⁵⁶

55 „As a matter of fact, the meaning and function of the basic protective unit, the ‚sovereign‘ nation-state itself, have become doubtful. On what, then, can policy and planning be built?“, in: John H. Herz: *Rise and Demise of the Territorial State*, in: *World Politics* 9 (1957), 4, 473–493, hier 473.

56 Herz, *Rise and Demise* (1957), 474f., 481f. Zum Ende der *world frontier* siehe das Buch des Historikers Walter Prescott Webb: *The Great Frontier*. Boston 1952. Der Historiker Charles S. Maier schlug mit Bezug auf Herz vor, „Territorialität“ als das strukturierende Prinzip des Jahrhunderts zwischen 1860 und 1970 anzuerkennen: Charles S. Maier: *Consigning the Twentieth Century to History. Alternative Narratives for the Modern Era*, in: *American Historical Review* 105 (2000), 807–831.

Die Beobachtungen des Politikwissenschaftlers, die Menschen seien „Einwohner eines Planeten von begrenzter (und, wie es heute scheint, ungenügender) Größe“, lassen sich ähnlich im zeitgenössischen historischen, ökologischen und ökonomischen Diskursen über die neuen Grenzen der Erde hinsichtlich der globalen Ressourcenökonomie ausmachen.⁵⁷ Herz selbst vollzieht diese Erweiterung vom „common interest of all mankind in sheer survival“ aufgrund der konstanten Bedrohung nuklearer Auslöschung hin zu universellen Interessen in Weltangelegenheiten wie dem Dilemma von Bevölkerungswachstum, Ressourcenerschöpfung und Umweltvergiftung.⁵⁸ Doch seien die neu geschaffenen internationalen Systeme trotz des zu beobachtenden Anstiegs multilateraler Organisationen und Regelwerke nicht innovativ, sondern konservativ – sie seien darauf angelegt, die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit der Staaten zu garantieren.⁵⁹

Gut zehn Jahre später, im Jahr 1968, spitzte Herz den beschriebenen Wandlungsprozess weiter zu. Er behauptete, dass es nicht das ganz Andere sei, das in der Form des globalen Universalismus und einer Menschheit, die sich selbst als Einheit verstehe, den Platz der Territorialität einnehme, sondern eine Politik des *retrenchment*, der Wiederverschanzung, einer erneuten Begrenzung und Zuschneidung von Raum, und eine Tendenz „toward area not losing its impact but regaining it; in short, trends toward a ‚new territoriality‘“. ⁶⁰ Herz motivierte sein Konzept der *neo-territoriality*, der neu entstandenen Multipolarität der Welt, die in alten territorialen Mustern verblieb, wieder sicherheitsstrategisch. Doch lässt sich seine Beobachtung auf zeitgenössische Aushandlungen um die Allokation (globaler) Güter erweitern. Die Debatte um das Gemeinsame Erbe der Menschheit

⁵⁷ Herz, *Rise and Demise* (1957), 489 (Zitat im Original: „we are inhabitants of a planet of limited (and, as it now seems, insufficient) size“). Kenneth E. Boulding: The Economics of the Coming Spaceship Earth, in: Henry Jarrett (Hg.): *Environmental Quality in a Growing Economy. Essays from the Sixth RFF Forum on Environmental Quality held in Washington, March 8 and 9, 1966*. Baltimore 1966, 3–14.

⁵⁸ Herz, *Rise and Demise* (1957), 492.

⁵⁹ Ebd., 484.

⁶⁰ Zitat im Original: „The theory of ‚classical territoriality‘ and of the factors of threatening its survival stands. But I am no longer sure that something very different is about to take its place. There are indicators pointing in another direction: not to ‚universalism‘ but to retrenchment; not to interdependence but to a new self-sufficiency; toward area not losing its impact but regaining it; in short, trends toward a ‚new territoriality‘.“ John H. Herz: The Territorial State Revisited: Reflections on the Future of the Nation-State, in: *Polity* 1 (1968), 1, 11–34, hier 13. Herz argumentiert den Trend hin zu Multipolarität erneut sicherheitsstrategisch: Die nationale Sicherung geschehe durch die Proliferation von Wissen, Information und Knowhow über atomare Rüstungstechnik, so dass stabilisierende Systeme gegenseitiger Abschreckung entstünden.

verdeutlichte die Spannung: Die neuen Instanzen und Programme der multilateralen und kooperativen globalen Gestaltung beruhten nicht mehr ausschließlich auf den traditionellen Territorialisierungsstrategien, ebenso wenig aber konnten sich neue Ideen der Kollektivierung effektiv durchsetzen.

Internationalisierungsstrategien, die wie das Prinzip des *Common Heritage of Mankind* auf die Endlichkeit der globalen Ressourcen, auf die Verantwortlichkeiten und auf die Verbindlichkeit vereinbarter Nutzungsformen hinwiesen, stellten demnach, will man Herz folgen, ein Ergebnis eines erweiterten zeitgenössischen Sicherheitsdilemmas dar. Ein neues Umweltsicherheitsdilemma – im weitesten Sinne des anthropozentrischen Welt- und Umweltgedankens – ging mit einer neuen Form der Territorialpolitik unter den Bedingungen der globalen Unsicherheit und Interdependenz einher. Die neue Territorialpolitik war Ausdruck der fortgesetzten Geltung nationaler Interessen und der Anerkennung der Nationalstaaten als einzig legitime Verhandlungspartner in einer Welt multipolarer, eigenständiger territorialer Einheiten, die in wechselnden Bündnissen und Zusammenschlüssen zunehmend globale Anliegen und Ideale verfolgten.⁶¹

Zusammenfassung: Commoning und Uncommoning

Die Jahre um 1970 waren zentral in der Entstehung eines Denkens über und eines Umgangs mit irdischem und außerirdischem Raum in Begriffen der globalen Gemeinschaftsgüter. Insbesondere neu erschlossene Räume wie die Tiefsee, die Polargebiete und das Weltall wurden zu Gegenständen internationaler Organisationen und Verhandlungen sowie unter dem CHM-Prinzip verhandelt. Doch markierten die Verhandlungen nicht nur einen Wandel hin zu neuen Praktiken des Commoning, des aktiven Erhalts der Commons mit Bezug auf die Nutzergemeinschaft oder „community“,⁶² sondern sie verdeutlichten auch die Tendenz des Uncommoning von terrestrischem und extraterrestrischem Raum durch gegenläufige Abgrenzungs- und Ausgleichsprozesse. Der moralische Imperativ, der mit der Rede von den gemeinsamen Interessen, Zukünften und Verantwortlich-

⁶¹ Ebd., 31 („security dilemma“).

⁶² „Commoning“ bezeichnet die Praxis des Erhalts der Commons und bezieht sich auf die Nutzergemeinschaft oder „community“. Siehe Silke Helfrich/Heinrich Böll Stiftung (Hg.): *Commons. Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat*. Bielefeld 2012, 19 und Kapitel III: Commoning – Soziale Innovationen weltweit, 263ff.

keiten der Menschheit nahegelegt wurde, blendete die unterschiedlichen Positionen der betreffenden Gebiete im Weltgefüge aus, aber er hob sie nicht auf. Dieser Beitrag argumentiert, dass die entstehenden Commons-Regime die Spannungen zwischen traditionellen territorial basierten und gemeinschaftlichen Eigentums- und Souveränitätsprinzipien nicht auflösten, sondern auf die Ebene einer neuen internationalen Gestaltung der Welt transferierten.

Seither wurde viel mit den Commons experimentiert. Einerseits beobachten wir, mit der Kultur- und Politikwissenschaftlerin Kathryn Milun gesprochen, die immer stärkere Auflösung der Commons in die *political uncommons*, die vielfältigen, lokalen und fragmentierten Weisen der politischen Aneignung von Raum.⁶³ Nichtregierungsorganisationen wie Greenpeace nehmen jetzt selbstverständlich für sich in Anspruch, die Politik des Commoning voranzutreiben, um national-staatliche Territorialität auszuhebeln, wie in den jüngeren Kontroversen um die Polargebiete zu beobachten ist. In den 1980er Jahren erklärte Greenpeace die Antarktis zum „Weltpark“, um die Ausbeutung mineralischer Rohstoffe zu verhindern. In einseitiger Verfügung stellte die Organisation dem CHM-Prinzip das Schutzregime des Parks entgegen, um die antarktischen Ressourcen gänzlich aus der Vorstellung der allgemeinen Verfügbarkeit herauszunehmen.⁶⁴ Andererseits entstehen neue Commons-Konzepte, die Ressourcen und ihre Allokation neu zu fassen und zu verhandeln suchen. Zum einen sind es die *common pool resources* oder *common property resources*, die nach Zugangsmöglichkeiten und nach Strittigkeit einer Ressource differenzieren und so ein deutlich komplexeres Bild möglicher Nutzungskonflikte zeichnen können.⁶⁵ Zum anderen sind es neue sozial- und kulturwissenschaftliche Commons-Konzepte, die selbst auf die vermeintlich evidente Vorstellung von Knappheit verzichten wollen, die allen Debatten um die globalen Gemeinschaftsgüter um 1970 zugrunde gelegt wurde. In expliziter Kritik an Hardins Thesen machen sie eine Vorstellung der „Generativen Commons“ geltend, die nicht auf Knappheit, sondern auf schöpferische natürliche Fülle setzt.⁶⁶ Damit wurde auch die womöglich letzte vermeintliche Selbstverständlichkeit über natürliche Ressourcen und globale Güter in konstruktivistischer Absicht hinterfragt. Die neuen Commons seien produktiv, ohne

⁶³ Kathryn Milun: *The Political Uncommons. The Cross-Cultural Logic of the Global Commons*. Burlington 2011.

⁶⁴ Baslar, *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law* (1998), 258ff.

⁶⁵ Dan Brockington/Rosaleen Duffy/Jim Igoe: *Nature Unbound. Conservation, Capitalism and the Future of Protected Areas*. London 2008.

⁶⁶ Silke Helfrich/David Bollier: Commons als transformative Kraft, in: Silke Helfrich/Heinrich Böll Stiftung (Hg.): *Commons. Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat*. Bielefeld 2012, 15–23, hier 19.

in erster Linie für den Markt zu produzieren. Die Commons seien konstruktiv und sie seien selbstverständlich konstruiert, denn sie existierten für und durch die Menschen, niemals ohne sie.

Die Verfechter dieser neuen Commons-Begriffe setzen auf ökonomische Theorien der Selbstorganisation. Der Ökonomin und Nobelpreisträgerin Elinor Ostrom zufolge können Commoning-Strategien gelingen, wenn Entscheidungen und Regeln über gemeinschaftlich genutzte Güter durch jene getroffen und angepasst würden, die von einem Gemeinschaftsgut auf die eine oder andere Weise berührt seien – wobei schon diese Zuordnung kritisch sein dürfte, denn sie lässt Fragen der technisch-wissenschaftlichen Innovation, der Konstitution von und des Zugangs zu Ressourcen, ob natürlich oder kulturell, außer Acht.⁶⁷ Die internationalen Auseinandersetzungen über Räume wie die Tiefsee, die Polgebiete und vor allem das Weltall, die bis weit in das 20. Jahrhundert hinein als praktisch ohne Belang für das Menschengeschehen galten und als ‚Gemeinschaftsgüter‘ erst mit ihrer Ressourcenhaftigkeit zur Existenz kamen, zeigen, dass weder soziale, kulturelle und historische Traditionen noch wissenschaftlich-technische Möglichkeiten der Konstruktion von Natur als Ressource unterschätzt werden sollten, will das Commoning nicht eine preisgekrönte Theorie bleiben.

⁶⁷ Elinor Ostrom: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge 1990.

Anna-Katharina Wöbse

Globales Gemeingut und das Naturerbe der Menschheit im Völkerbund und den Vereinten Nationen

Abstract: This contribution subjects the idea of nature as a global common to a critical historical reading. The concepts of the Common Heritage of Mankind and of global commons were the pivot of principal debates about how to construe the relationship between humanity and nature. These debates, which unfolded from the 1920s in the League of Nations and continued in the United Nations, concerned the rights and limits of endeavours to exploit natural resources. It was in this context that the idea of nature as a global commons figured as a contested term. Proponents of an integral view of nature and environment used it to counterbalance arguments for the economic exploitation of natural resources. The chapter argues that the increasing prominence of the idea of natural global commons indicates a steady shift in discourse towards an interpretation of global nature as a single complex and fragile context.

Das Konzept der *global commons* erlebt derzeit eine Renaissance als Wirtschafts- und Lebensmodell „jenseits von Markt und Staat“.¹ Auf lokaler Ebene zeigt sich diese Wiederbelebung ganz konkret: „Ein Leben im Commonismus“ betitelte die Berliner Tageszeitung kürzlich eine Buchbesprechung zu erfolgreichen Projekten des urbanen Gemeinwesens, die sich in gemeinsamen Gärten ebenso wie in Ressourcen sparenden Tauschbörsen manifestieren.² Solche Bewegungen sind nicht zuletzt lokale Reaktionen auf wirtschaftliche, soziale und ökologische Krisen mit globalem Ausmaß. Der Erfolg von Elinor Ostroms nobelpreisgekrönter Untersuchung über die globale Allmende erklärt sich auch dadurch, dass sie 1990 zu einem Zeitpunkt erschien, als sich die Suche nach alternativen Modellen zu einem entgrenzten Kapitalismus intensivierten.³ Ostrom erfand nichts Neues. Vielmehr

¹ Silke Helfrich/Heinrich Böll-Stiftung (Hg.): *Commons. Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat*. Bielefeld 2012.

² *Die Tageszeitung*, 3. August 2013, 1.

³ Elinor Ostrom: *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge 1990.

analysierte sie vorhandene Modelle und entdeckte dabei einen „Kontinent verschütteter Erfahrungen“.⁴

Dieser Aufsatz setzt sich mit solchen Erfahrungen in historischen Situationen zwischen 1920 und den frühen 1970er Jahren auseinander, in denen Akteure der internationalen Staatengemeinschaft das Konzept der Gemeingüter als Modell für den Umgang mit Natur und Umwelt ‚entdeckten‘ und propagierten. Er untersucht schlaglichtartig einige Debatten, die in den internationalen Organisationen in Bezug auf das Mensch-Natur-Verhältnis und gemeinsam zu nutzende Räume und Rohstoffe stattfanden. In den Diskussionen wurde nicht zwangsläufig der Begriff der *global commons* gebraucht. Vielmehr gab es eine Vielzahl an seismographischen Termini wie *common estate*, *res communis* oder *heritage of mankind*, die das Phänomen von planetaren Zusammenhängen oder globalen Entitäten zu fassen versuchten. In dem 50 Jahre umfassenden Untersuchungszeitraum zeichnet sich ab, wie sich das Konzept des Erbes der Menschheit allmählich als Argumentations- und Legitimationsfigur für einen neuen Umgang mit Natur durchsetzte. In diesem langen Rückblick wird das spannungsgeladene Verhältnis zwischen ganzheitlichen Schutzkonzepten, die sich nur ganz allmählich Bahn brachen, und einer interessengeleiteten Ressourcenpolitik deutlich. Im Zentrum stand dabei der Konflikt zwischen der moralischen Forderung, Natur als ein Ganzes zu verstehen, das zukünftigen Generationen erhalten werden müsse, und partikularen Interessen an der wirtschaftlichen Nutzung. Die Konzepte Erbe der Menschheit und der Gemeingüter waren immer auch moralische Kampfbegriffe bei dem Versuch, Deutungshoheit über die Frage zu gewinnen, was Natur sei und wofür sie da sei. Und so ging es in dieser Auseinandersetzung nicht zuletzt um den langwierigen Prozess der Ablösung von einem auf Ressourcen konzentrierten Naturverständnis hin zur Interpretation der globalen Natur als *einer* komplexen und fragilen Welt.

Die Auseinandersetzungen über globale Gemeingüter im 20. Jahrhundert sind als Reaktionen auf Orientierungskrisen zu verstehen, bei denen es um „Neujustierungen der Kräfteverhältnisse“⁵ zwischen Markt, Staat (bzw. Staatengemeinschaften) und zivilgesellschaftlichen Akteuren ging. In solchen Krisen stand auch stets das Mensch-Natur-Verhältnis zur Debatte. Diese Auseinandersetzungen waren mit Konflikten um konkurrierende Weltordnungsentwürfe verbunden und drückten sich in der Frage aus, von wem und in welchen Fo-

⁴ Volker Stollorz: Elinor Ostrom und die Wiederentdeckung der Allmende, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28–30 (2011), 4.

⁵ Barbara Unmüßig: Vorwort, in: Silke Helfrich/Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): *Wem gehört die Welt? Zur Wiederentdeckung der Gemeingüter*. Berlin u.a. 2009, 7–9, hier 7.

ren über welche Ressourcen verhandelt werden durfte. Diese Konfliktlinien über die Deutungshoheit zeichneten sich bereits im Versuch einiger Akteure im Völkerbund ab, die Anfang der 1920er Jahre die ethischen und ökologischen Dimensionen der wachsenden maritimen Nutzung thematisierten und den wirtschaftlichen Zugriff auf die Meere regulieren wollten. Zu dieser Zeit stand mit der Konstituierung einer gemeinsamen Politik der Staatengemeinschaft stets auch deren konkrete Auswirkungen auf alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens zur Debatte. Bei der Ausgestaltung einer internationalen Kooperation ging es also auch um die Frage, in welchen gesellschaftlichen Bereichen die Staatengemeinschaft welche Aufgaben übernehmen sollte.

Nach dem Ende des Ersten Weltkriegs erkennen wir einen Augenblick der internationalen Neujustierung, der grenzübergreifenden Suchbewegung, zu der auch das Ringen um ein Nutzungsregime für die Meere gehörte. Eine ähnliche Suchbewegung sollte sich nach 1945 zeigen, als die Vereinten Nationen (UN) sowohl den Schutz der Natur als Gemeinsames Erbe der Menschheit als auch die koordinierte Ausbeutung der dort vorhandenen Ressourcen erneut auf ihre Agenda setzten. Ressourcennutzung und die Idee des Schutzes waren eng verwoben. Nach beiden Weltkriegen, bei denen Rohstoffengpässe und Knappheitserfahrungen die Konflikte angeheizt hatten, sahen sich internationale Organisationen wie der Völkerbund und die Vereinten Nationen gezwungen, über Grundsatzfragen nach der Verfügbarmachung und Zugänglichkeit, nach Umgang und Praxis mit gemeinsamen Gütern zu diskutieren.

Um es gleich vorwegzunehmen: Weder Völkerbund noch die jungen Vereinten Nationen schufen ein kohärentes System, um eine globale Allmende zu konkretisieren oder eine Theorie und Praxis für die kollektiven Güter zu entwerfen. Aber sie initiierten globale Foren, die sich mit der gemeinsamen Nutzung bestimmter Ausschnitte des Planeten auseinandersetzten. Dieser Beitrag zeichnet nach, welchen Regulierungsbedarf die internationalen Organisationen im Bereich der Natur- und Ressourcennutzung feststellten und welche Modelle sie für die Regelung entwarfen. Er möchte der „großen Erzählung“ der Gemeingüter⁶ ein Kapitel über einige ‚verschüttete Erfahrungen‘ in Völkerbund und UN hinzufügen. Es geht hier folglich um die Frage, wann welche Akteure mit welchen Interessen und Argumenten auf globalpolitischer Ebene das Konzept der Gemeingüter oder des Erbes der Menschheit einführten und nutzten.

⁶ Silke Helfrich/Jörg Haas: Gemeingüter: Eine große Erzählung, in: Silke Helfrich/Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): *Wem gehört die Welt?* (2009), 251–267.

Der Völkerbund, unendliche Weltmeere und die ‚Schönheit der Natur‘

Die Geschichte der Debatten über die Nutzung bzw. Übernutzung von *natural common goods* ist älter als der Völkerbund. Die Umwelt- und Diplomatiegeschichte verzeichnet eine ganze Reihe von frühen grenzüberschreitenden Konflikten, die sich an der Verschmutzung von Flüssen, von Luft oder an der Nutzung von national ungebundenen Kreaturen wie Robben, Heringen, Elefanten und anderen ähnlich mobilen Wesen entzündeten.⁷ Als sich 1919 der Völkerbund konstituierte, ging damit auch eine intensive Auseinandersetzung über gemeinsame und universelle Ziele der Beteiligten einher. Welche Interessen teilten Nationen und darüber hinaus die Menschheit an sich? Allein die Konstituierung des Völkerbundes entfachte eine weit ausschweifende Suchbewegung nach potentiellen Gemeinsamkeiten.⁸ Dabei spielten weniger die Erhaltung naturgegebener Gemeingüter, sondern eher Regeln für deren Nutzung und die Frage nach ihrer Zugänglichkeit eine wesentliche Rolle. Der erste Gemeinschaftsraum, der als unendlich groß, aber offenbar doch erschöpflich und damit als zu verhandelnder Gegenstand von der multinationalen Diplomatie identifiziert wurde, war das Meer.⁹ Besondere Aufmerksamkeit erhielten dabei die sogenannten Reichtümer des Meeres jenseits der hoheitlichen Dreimeilenzone.

In Kenntnis der zunehmenden Konflikte über den Gebrauch der Meeresressourcen – in den Nordpolregionen waren einige Walarten wie der Nordkaper bereits ausgerottet, Schwarmfischbestände wie Kabeljau und Hering stellenweise zusammengebrochen, Robbenpopulationen an den Rand des Aussterbens gebracht – plädierte der argentinische Rechtsprofessor José León Suárez 1925 in Genf anlässlich einer Kommissionsdebatte über internationales Recht erstmals vehement dafür, das Meer als gemeinschaftlich zu bewirtschaftenden Raum zu verstehen und ihn zum Gegenstand internationalen Rechts zu machen. In den

7 William M. Adams: *Against Extinction. The Story of Conservation*. London 2004; Kirkpatrick Dorsey: *The Dawn of Conservation Diplomacy. U.S.-Canadian Wildlife Protection Treaties in the Progressive Era*. Seattle u.a. 1998; Julio A. Baerberis: International Regulation of the Use of Water, in: Rudolf Bernhardt (Hg.): *Encyclopedia of Public International Law*, Bd. 4. Amsterdam u.a. 1995, 1435; Mark Cioc: *The Game of Conservation. International Treaties to Protect the World's Migratory Animals*. Athen 2009.

8 Anna-Katharina Wöbse: *Weltnaturschutz. Umweltdiplomatie in Völkerbund und Vereinten Nationen, 1920-1950*. Frankfurt a.M. u.a. 2012.

9 Dokumentation der Verhandlungen in: Shabtai Rosenne (Hg.): *Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law, 1925-1928. Vol. 1: Minutes*. Dobbs Ferry 1972.

nächsten zwei Jahren konkretisierte er sein Anliegen, die Physis der aquatischen Welt in ihrer Verletzlichkeit ernst zu nehmen und zu respektieren.¹⁰ In seinem Plädoyer spiegelte sich zugleich eine beginnende Debatte über Ressourcengerechtigkeit: Denn gerade am Fischfang und der Wal- und Robbenjagd zeigte sich, dass diese Meeresreichtümer rund um Südamerika vor allem von Flotten aus den USA, Kanada und Großbritannien so exzessiv ausgebeutet wurden, dass einige Arten bereits verschwunden waren. Mit seinen Vorschlägen, eine internationale Agentur für das ozeanische Gesamtmanagement einzurichten, Schutzgebiete für bestimmte Meeresbewohner auszuweisen und gewisse Nutzungsrotationen zu etablieren, beabsichtigte er den Grundsatz der Gemeingüter mit konkreten Inhalten zu füllen. Suárez Kommissionskollege und einer der prominentesten Völkerrechtler seiner Zeit, der Deutsche Walther Schücking, unterstützte dieses Anliegen und betonte, dass es an der Zeit sei, das Meer von einer *res nullius* – eine Sphäre, die keinem gehöre – in eine *res communis* – eine Sphäre, für die es gemeinschaftlich zu sorgen gelte – umzudeuten.¹¹ Ein zentraler Begriff, den die beiden Rechtsgelehrten hier ins Spiel brachten, war der der Solidarität zwischen den Völkern: Es sollte nicht länger darum gehen, die Interessen einzelner Nationen zu sichern, sondern den Ansprüchen einer Gemeinschaft der Nationen, die als Entität Menschheit gefasst wurde, Priorität zu geben. Ohne die Sicherung des maritimen Naturkapitals würde am Ende für niemanden etwas übrig bleiben, so das zentrale Argument.

Das Vorhaben, das internationale Recht neu aufzustellen und für gemeinsame Räume auch gemeinsame Regulierungen zu schaffen, schien für die anderen Rechtsexperten des Völkerbundes offenkundig zu komplex. Es war wohl das Primat der Durch- bzw. Umsetzbarkeit, das die Experten veranlasste, sich von Suárez globalem Anspruch abzuwenden und sich stattdessen auf eine kleinere Lösung zu konzentrieren. Rasch ging es in Genf nicht mehr um die Ozeane der Welt, sondern lediglich um die Walfangfrage als Rohstoffproblem. Auf diesem Gebiet zeichnete sich bereits drastisch ab, dass die Jagdindustrien nicht nur sich selbst, sondern auch nachfolgenden Generationen die Fanggründe auf Dauer leer räumten. Um ein Regime für die Überwachung des globalen Walfangs zu entwickeln, nahm die zuständige Kommission als Ausgangspunkt für die Quantifizierung der Fänge den Blauwal. Er schien als Bewohner aller Ozeane, als größtes und schwerstes Tier, das je den Planeten bewohnt hatte – mit etwa 7,000 Litern Blut, einem Herz von einer Tonne, 30 Metern Lebendlänge in einem dicken Mantel aus

¹⁰ Rosenne (Hg.): *Committee of Experts* (1972); Redebeitrag Suárez am 7. April 1925, 33–34.

¹¹ Redebeitrag Walther Schücking, Genf, 8. Januar 1928, 2–4 (Völkerbundarchiv Genf: C.P.D.I.28).

Speck – dafür besonders geeignet. Der kosmopolitische Gigant wurde 1932 zum Maß der Berechnung von Fangquoten, als die „Blauwaleinheit“ erfunden wurde. Eine Blauwaleinheit entsprach zwei Finnwalen, zweieinhalb Buckelwalen und sechs Seiwalen.¹² Auf dieser Berechnungsgrundlage wurde ein internationales Jagdregime für den Walfang geschaffen, das den Zugriff auf die ölreichen Säugetiere verbindlich regeln sollte. Diese waren so attraktiv, weil ihr Fett von den westlichen Industriegesellschaften für die Produktion von Seife, Margarine und Viehfutter benötigt wurde. Die Blauwaleinheit sollte die Quoten und Erträge berechenbar machen. Dieser Prozess, eine Ressource berechenbar zu machen und damit weiter zu kommodifizieren, reduzierte die ursprünglich viel breiter angelegte Frage, wie man aus der Auffassung, Natur sei ein Selbstbedienungsladen der Nationen, das Verständnis eines Raumes schaffen sollte, der einerseits gemeinsam bewirtschaftet, andererseits aber auch für alle erhalten werden sollte. Die Ökonomisierung der Wale, die sich aus heutiger Sicht angesichts der aktuellen Popularität der Meeressäuger so bar jeglichen ethischen oder ökologischen Respekts anhört, war damals nicht zuletzt der Versuch, eine numerische Ordnung in eine unregulierte Jagdwirtschaft zu bringen, die auf ein gemeinsames Handelsgut abzielte. Wale wurden in diesem Zusammenhang vor allem als eines definiert: als Energieressourcen.

Noch an einer anderen Stelle innerhalb des Völkerbundes geriet das Meer als Ganzes in die Aushandlungen über den Umgang mit der natürlichen Welt. Der Siegeszug der ölbefeuerten Schiffsantriebe hatte auch eine Welle der maritimen Verschmutzung mit sich gebracht, deren prominenteste Opfer, die Seevögel, ein sichtbares und verstörendes Zeugnis von diesem Missstand lieferten. Britische Vogelfreunde bewegten ihre Regierung mit Kampagnen und dem daraus erwachsenden öffentlichen Druck, die Frage der Ölverschmutzung nach Genf zu tragen. Auch hier zeichnete sich ab, dass neu über das Meer nachgedacht und Fragen der Zuständigkeiten und Verfügungsgewalten geklärt werden mussten. Neben die Nutzungsinteressen der Schifffahrt, der Reedereien und der Fischerei trat nun ein zivilgesellschaftlicher Akteur, der für die Unversehrtheit eines als grenzenlos postulierten Lebensraums eintrat: Die Vogelfreunde forderten ein Mitspracherecht bei der Nutzung der Meere ein. Dieses legitimierten sie – anders als die Zeitgenossen, die die wirtschaftlichen Schäden durch die Ölverschmutzung für Fischerei oder Tourismus betonten – mit der eigenen, moralisch begründeten Natur- und Tierliebe, mit dem humanitären Anspruch, das Leiden der Tiere zu verhindern, und mit einem Eigenrecht der Vogelwelt.¹³ In den Debatten tauchte zudem das

¹³ Anna-Katharina Wöbse: Oil on Troubled Waters? Environmental Diplomacy in the League of Nations, in: *Journal of Diplomatic History* 32 (2008), 4, 519–537.

klassische Problem des individuellen Missbrauchs eines Gemeinguts wieder auf. So legte ein amerikanischer Gewässerfachmann, der amerikanische Biologe George Wilton Field, ein Memorandum in Genf vor, in dem er skizzierte, wie die individuellen Vorteile der Verschmutzer durch die Nachteile für die Gemeinschaft konterkariert würden; oder, wie er zornig formulierte:

It is ‚cheaper‘ in the opinion of Mr. and Mrs. Don't Know and of Captain Don't give a Damn [...] to let some one else pay the costs of their personal selfishness and lack of economic vision. As a result fish [...] and wild fowl are being destroyed in many parts of the world, from Boston to Bombay and from Bombay to British Columbia. In indirect taxes the public pays the increased prices for food and recreation.¹⁴

Die neuen Ansprüche an den Völkerbund, für die Unversehrtheit des gemeinschaftlich zu nutzenden Lebensraums Meer international zu sorgen, wurden in Genf gehört und verhandelt.¹⁵ Aber auch in diesem Fall blieb bei der folgenden Vereinbarung schließlich nur eine sehr abgespeckte Version der ursprünglichen Forderung übrig. In einem ersten Kompromiss einigten sich die Staaten im Völkerbund Mitte der 1930er Jahre auf einen Entwurf für eine zukünftige Konvention zur Eindämmung der Verschmutzung. Öleinleitungen sollten nur außerhalb einer bestimmten Küstenzone gestattet werden.¹⁶ Das änderte kaum etwas an der Problematik, zumal der Anteil der ölbefeuerten Schiffe an der Welttonnage rasant wuchs und die Ölabfälle weiter an den Küsten anlandeten. Aber in den Verhandlungen war deutlich geworden, dass die Ölverschmutzung des Meeres als ein Übergriff individueller Interessen auf ein gemeinsames Gut der Anlieger und Nutzer betrachtet werden konnte, für dessen Regulierung die internationale Staatengemeinschaft verantwortlich zeichnen sollte.¹⁷

In der Frühzeit des Völkerbundes entstand parallel zur Debatte der Meeresnutzung auch die Initiative, ‚Naturschönheit‘ weltweit zu schützen. Naturschutz wurde in Genf von der Staatengemeinschaft zu einem grenzübergreifenden Konsensthema deklariert – in der Logik nationaler Identitätsbildung und des Wohlfahrtsgedankens musste jede Nation daran interessiert sein, spezifische

¹⁴ G.W. Field: Memorandum on Oil Pollution Presented before the Economic Committee of the League of Nations, Manuskript, 22 (Public Record Office London: PRO FO 371/15138).

¹⁵ Lawrence Juda: *International Law and Ocean Use Management: The Evolution of Ocean Governance*. London 1996.

¹⁶ Draft Convention relating to the Pollution of the Sea by Oil and Draft Final Act of the International Conference, January 6, 1935, C.C.T./605 (Völkerbundarchiv Genf 50/20684/2625).

¹⁷ Sonia Zaide Pritchard: *Oil Pollution Control*. London 1987; Anna-Katharina Wöbse, *Oil on Troubled Waters?* (2008), 519–537.

Landschaftsausschnitte zu konservieren.¹⁸ Aus den verschiedenen nationalen Reservaten sollte, so der Gedanke der federführenden Akteure, ein globales Netz von Schutzgebieten entstehen, das nicht nur die Vielfalt der natürlichen Schönheit repräsentierte, sondern sie auch zum Wohl der Menschheit sicherte. Die Autoren knüpften direkt an das Konzept des „Schutzes des ästhetischen Erbes der Menschheit“ an.¹⁹

Auch hier ging es – zumindest vordergründig – darum, ausgewählte prominente Landschaften der privatwirtschaftlichen Nutzung und Verwertung zu entziehen, um sie einer nicht näher definierten Allgemeinheit auf Dauer unversehrt zu erhalten. In einem ersten Bericht zum internationalen Stand des Naturschutzes hieß es mit einer erstaunlichen Selbstverständlichkeit, die ‚zivilisierten Völker‘ hielten es für ihre Pflicht, die spezifische Kultur und Natur ihrer Länder zu schützen.²⁰ Dieser Flächenumdeutung lag allerdings ein spezifisches Aneignungsmuster zugrunde, das im Laufe des 20. Jahrhunderts Schule machen sollte. Da den Akteuren des Naturschutzes zunächst kaum ökonomische Argumente für Nutzungsverzicht zur Verfügung zu stehen schienen, hoben sie auf andere Begründungen ab. Unter dem Label eines universellen Interesses einer nicht näher definierten Menschheit oder eines gemeinsamen Erbes fanden auch Zugriffe statt, die sich weniger durch eine geregelte Öffnung als durch eine Einhegung auszeichneten. Reservate wurden abgeriegelt, der Zugang kontrolliert. Diese Einhegung – die der Gemeingutidee im Grunde entgegenstand – wurde als transnationale Aufgabe dargestellt, leitete sich aber beispielsweise aus kolonialen Interessen ab. Besonders die Kooperationen der Kolonialmächte im frühen 20. Jahrhundert zur Einrichtung von großen Reservaten in Afrika zum Schutz der Großwildfauna geben dafür beredte Beispiele.²¹

Aber auch in der innereuropäischen Praxis bildeten sich diese Aneignungsprozesse ab: Erinnert sei an die ersten Landkäufe des deutschen Vereins Natur-

18 Friedemann Schmoll: *Erinnerungen an die Natur. Die Geschichte des Naturschutzes im deutschen Kaiserreich*. Frankfurt a.M. u.a. 2004; Patrick Kupper: *Wildnis schaffen. Eine transnationale Geschichte des Schweizerischen Nationalparks*. Bern 2012.

19 Protection of Natural Beauty Spots. Report 1928, 2. In dem Bericht hieß es wörtlich „la conservation du patrimoine esthétique de l’Humanité“ (Völkerbundarchiv 5B/5189/5189). Siehe auch 18. Juli 1928, Committee on Intellectual Co-operation, 7 (Völkerbundarchiv C.I.C.I./L.A/18).

20 Ebd.

21 Bernhard Gissibl: *The Nature of German Imperialism. Conservation and the Politics of Wildlife in Colonial East Africa*. Oxford u.a. (im Erscheinen); zur Territorialisierung durch Nationalparks siehe auch: Bernhard Gissibl/Sabine Höhler/Patrick Kupper: Towards a Global History of National Parks, in: dies. (Hg.): *Civilizing Nature. National Parks in Global Historical Perspective*. New York u.a. 2012, 1–30.

schutzparke 1913. Hier fanden sich Künstler, Honoratioren und eine breite Formation eines naturliebenden Bürgertums zusammen, um gemeinsam ein Stück vermeintlich ‚unberührter‘, ‚unverdorbener‘, und ‚typisch deutscher‘ Alpenlandschaft in den österreichischen Hohen Tauern zu erwerben. Indem das Gebiet unter dem Vorzeichen eines übergeordneten und der Zukunft zugewandten Interesses der Allgemeinheit zum Naturschutzreservat erhoben wurde, sollte es nicht nur den Logiken des agrar- und energiewirtschaftlichen Marktes, sondern auch den Zugangsrechten der Ansässigen entzogen werden.²²

Globale Natur: Rohstoffquelle oder Menschheitserbe? Debatten der Nachkriegszeit

In den beiden Debatten des Völkerbundes – über den Schutz der Meere (und seiner lebendigen Reichtümer) als gemeinschaftlich zu nutzendem und zu schützendem Raum einerseits und die Verbindung von Großreservaten zu einem weltweiten Netz aus Schutzgebieten andererseits – zeichneten sich zwei frühe Stoßrichtungen in der Auseinandersetzung über die Globalität von Natur ab. Im Beginn einer internationalen Meeresschutzpolitik deutete sich der Gedanke einer globalen Allmende an. Suárez hatte die Notwendigkeit eines gemeinsamen Managements für den Schutz und die Nutzung der Ozeane formuliert, um die langfristigen Interessen der Menschheit gewährleisten zu können. Das weltweite Reservatsprojekt fokussierte hingegen auf ein zu konservierendes Erbe der Menschheit, das eher partikular und museal ausgerichtet war. Es basierte darauf, eine repräsentative Sammlung pittoresker und einzigartiger Naturausschnitte anzulegen, aus dessen Gesamtheit sich wie von selbst ein repräsentatives und auf Dauer zu schützendes natürliches Erbe der Menschheit ergeben würde. Sowohl der ganzheitliche Meeresschutz im Sinne einer *res communis* als auch der kleinteilige Reservatsschutz unter dem Label des Menschheitserbes wurden also im Völkerbund entworfen, fanden dort jedoch keine stringente Umsetzung – nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass die Staatenorganisation im Laufe der 1930er Jahre durch die weltpolitischen Ereignissen zunehmend in ihren Aktivitäten behindert wurde.

²² Patrick Kupper/Anna-Katharina Wöbse (Hg.): *Die Geschichte des Nationalparks Hohe Tauern*. Innsbruck 2013.

Die ersten Ansätze der Zwischenkriegszeit, Habitate, Rohstoffe, Arten und landschaftliche Spezifika nicht nur als schützenswert, sondern auch als der Menschheit gehörende Größe zu lesen, tauchten unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wieder auf. Internationale Organisationen wie die UN-Familie waren wichtige Motoren in diesem Prozess, denn von ihrer diplomatischen und aufklärerischen Anlage her waren und sind sie angehalten, das Verbindende und nicht das Trennende ihrer Mitglieder zu betonen.²³ Das implizierte allerdings auch, dass die Mitglieder versucht waren, partikuläre Interessen als einem globalen Gemeinwohl dienlich zu ‚tarnen‘. Allerdings war und ist der Struktur dieser Weltorganisationen ein durchaus widersprüchlicher Charakter inhärent, der von Anfang an zu gleichermaßen paradoxen Konzepten führte, um die Frage gemeinsamer Güter zu verhandeln. Zum einen wurde Souveränität und nationalen ökonomischen Interessen auch hinsichtlich der Ressourcenausbeutung stattgegeben und in den UN-Gremien verhandelt; zum anderen wollten die Vereinten Nationen die universellen Rechte der Menschheit an sich vertreten. Hier spiegelte sich von Anfang an eine grundsätzliche Problematik der *commons* in der internationalen Politik. Das Spannungsverhältnis zwischen Umfang und Legitimation der Regulierung einzelner Interessen zugunsten der Gemeinschaft und der Frage, wer die Zuständigkeit für bzw. die Deutungshoheit über die Definition besitzt, was genau eigentlich unter dem Begriff Rohstoffe zu fassen ist.

Diese Widersprüchlichkeit zeigte sich bald in aller Deutlichkeit. Der Zweite Weltkrieg war noch nicht vorbei, da machte sich die Regierung der USA Gedanken, wie nach Ende desselben die natürlichen Ressourcen der Welt verteilt bzw. der uneingeschränkte Zugang zu ihnen sichergestellt werden könnte. Der Zweite Weltkrieg war nicht zuletzt ein Kampf um Rohstoffe gewesen, und die geopolitischen Strategen und Berater des US-amerikanischen Präsidenten Harry Truman wollten künftig zwei Dingen vorbeugen: zum einen etwaigen Ressourcenengpässen, die den nationalen Interessen entgegenstehen könnten, und zum anderen einem ressourcenbedingten neuen Krieg globalen Ausmaßes.²⁴ Die endlichen Güter wie Mineralien, Öl, Erz etc. sollten aber nicht nur zugänglich gemacht werden, sie sollten in der Tradition des *wise use* auch sinnvoll geschützt und gemanagt werden.²⁵ Diese Debatten nach dem Kriegsende erlauben einen Blick darauf, wie

²³ Paul Kennedy: *Parlament der Menschheit. Die Vereinten Nationen und der Weg zur Weltregierung*. München 2007; Thomas G. Weiss/Sam Daws (Hg.): *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford u.a. 2007.

²⁴ Björn Ola Linnér: *The Return of Malthus: Environmentalism and Postwar Population-Resource Crises*. Cambridge 2003.

²⁵ Der Begriff des „wise use“ wurde von dem Förster und Politiker Gifford Pinchot geprägt und kennzeichnete die vorausschauende, planende und im heutigen Sinne nachhaltige Forstwirtschaft.

unterschiedlich der Begriff eines gemeinschaftlichen Nutzens und Schützens natürlicher Güter besetzt wurde.

Nach Kriegsende wandte sich Präsident Harry Truman mit einem Schreiben an den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, den ECOSOC, und bat darum, eine wissenschaftliche Konferenz zum Thema der Ressourcennutzung und des Ressourcenschutzes in den USA zu organisieren. Bereits hier war die Rhetorik der gemeinschaftlichen Interessen wie selbstverständlich gesetzt: „Waste, destruction and uneconomic use of resources anywhere damage mankind's common estate.“²⁶ Der ECOSOC sah die Dringlichkeit der Lösung dieser Frage gegeben und beschloss nach Rückfrage bei anderen UN-Gremien und Mitgliedsstaaten, eine Weltkonferenz zur Nutzung und Erhaltung natürlicher Ressourcen einzuberufen. Die Prämissen waren klar: Angesichts eines zu erwartenden weltweiten Bevölkerungswachstums sollten Technologietransfer und Rohstoffsicherheit zur Erhöhung des Lebensstandards beitragen und entsprechende Entwicklung in sogenannten Drittweltländern anstoßen.²⁷ Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und die Welternährungsorganisation (FAO) wurden beauftragt, die Konferenz zu gestalten. Der ECOSOC bat darüber hinaus die Weltbildungsorganisation UNESCO, ihre Expertise im Bereich Naturschutzbildung und ökologische Wissenschaft beizusteuern. Die aber sträubte sich zunächst gegen das Unterfangen, weil sie eine technokratische und ökonomische Vereinnahmung des Themas fürchtete, die der gesellschaftlichen Komplexität der Sache nicht gerecht würde.²⁸

Unter ihrem ersten Generaldirektor Julian Huxley zeichnete sich ab, dass sich die UNESCO gezielt mit internationalen Naturschutzfragen auseinanderzusetzen gedachte. Unter ihren Fittichen formierte sich genau zu diesem Zeitpunkt auch die International Union for the Protection of Nature (IUPN) – die heutige International Union for Conservation of Nature (IUCN).²⁹ Julian Huxley, Bruder des Schriftstel-

schaft. Gifford Pinchot: *The Fight for Conservation*. New York 1910. Siehe auch John McCormick: *The Global Environmental Movement*. London 1995.

26 Brief Trumans an den ECOSOC, 4. September 1946, zitiert in: United Nations: *Proceedings of the United Nations Scientific Conference on the Conservation and Utilization of Resources*, Bd. 1. Lake Success u.a. 1950, VII. Zur Vorgeschichte der Ressourcen-Konferenz siehe auch McCormick, *Global Environmental Movement* (1995), 29–40.

27 Vgl. Ankündigung der Konferenz in *Nature* 161 (17. April 1948), 617; United Nations Conference on the Conservation and Utilization of Resources.

28 Wöbse: *Weltnaturschutz* (2012), 291–296.

29 Die IUPN benannte sich 1956 in International Union for Conservation of Nature and Natural Resources um, da „protection of nature“ als sentimental und rückständig besetzt wahrgenommen wurde. Die Ergänzung um „conservation“ und „natural resources“ sollte die Organisation politisch anschlussfähiger, in Wirtschaftsfragen kompetent und moderner erscheinen lassen. Zu der Debatte siehe Martin Holdgate: *The Green Web. A Union for World Conservation*. London 1999,

lers Aldous Huxleys und Enkel des Evolutionsbiologen, Darwinismus-Anhänger, Zoologen und Vertreter der Eugenik Thomas Huxley, war schon länger Teil eines kleinen Netzwerks von Naturschützern, die sich vor allem innerhalb kolonialer Kontexte verständigten und organisierten.³⁰ Joachim Radkau beschreibt diese Koalition wie folgt:

[D]ie Seele der frühen UNESCO und der IUPN bestand in keinem Apparat, sondern [...] in einem Elitenetzwerk erlesener Freundeskreise aufsteigender Wissenschaftler von Format, die [...] durch das Grundgefühl verbunden waren, dass nach diesem furchtbaren Krieg [...] der historische Augenblick gekommen sei, die Grundlagen für eine bessere Welt zu legen: eine friedliche, soziale, kultivierte, auf Erhaltung ihrer Naturbasis bedachte Welt.³¹

Diese Elite hatte wenig von einer breiten Bewegung, sondern basierte auf dem Verbund einzelner, vornehmlich männlicher, weißer Protagonisten mit wissenschaftlichem Hintergrund.³² Die unmittelbar nach dem Kriegsende beginnenden Bemühungen einzelner Akteure, mit der IUPN eine internationale Naturschutzorganisation zu gründen, unterstützte Huxley mittels seiner neuen Position bei der UNESCO. Die Nichtregierungsorganisation IUPN sollte als Agentur für die Koordination der Bewahrung der Weltnatur fungieren.³³ Sie war zunächst mit einem sehr umfassenden Programm angetreten, das sich keineswegs nur auf den traditionellen Artenschutz beschränkte, sondern den Anspruch erhob, auch größere wirtschaftliche Systeme und ökologische Zusammenhänge, wie sie in der Ressourcendebatte aufschienen, in die Überlegungen einzubeziehen und ein Mitspracherecht einzufordern. 1947 hatten sich die Naturschutz-Akteure auf einer ersten Konferenz im schweizerischen Brunnen darauf geeinigt, dass der Artenschutz auch die Fragen des Schutzes von Wäldern, Böden und Wasserquellen umfassen sollte. Aber bereits dort hatte der UN-Vertreter, Louis Gros, sein Veto

63–65. Mittelfristig wurde der Begriff „natural resources“ zugunsten der Einprägsamkeit des Namens wieder fallen gelassen.

30 Raf de Bont: Dieren zonder grenzen over wetenschap en internationale natuur bescherming, 1890–1940, in: *Tijdschrift voor Geschiedenis* 125 (2012), 4, 520–535; Anna-Katharina Wöbse: „The World after all was one.“ The International Environmental Network of UNESCO and IUPN, 1945–1950, in: *Contemporary European History* 20 (2011), 3, 331–348.

31 Joachim Radkau: *Die Ära der Ökologie. Eine Weltgeschichte*. München 2011, 106–107.

32 Aus diesem Netzwerk entwickelte sich allerdings bald eine einflussreiche Nichtregierungsorganisation, die zunächst nur für die IUCN Gelder akquirieren wollte, sich dann aber zunehmend ‚verselbstständigte‘: Der World Wide Fund for Nature, der als WWF 1961 in der Schweiz gegründet wurde. Zum Verhältnis IUPN/IUCN zu WWF siehe Alexis Schwarzenbach: *WWF – Die Biografie*. München 2011.

33 Zur Geschichte der IUPN/IUCN siehe Holdgate, *The Green Web* (1999); McCormick, *The Global Environmental Movement* (1995), 42–45.

eingelegt: Ressourcen gehörten seiner Ansicht nach nicht ins Repertoire der Naturschützer.³⁴ Noch bevor die IUPN tatsächlich gegründet wurde, war bereits abzusehen, dass die globale Ressourcenpolitik ein machtpolitisch vermintes Terrain war. Hier spiegelte sich exemplarisch der schwelende Deutungskampf darüber, wie und wo Rohstofffragen zu verorten waren. Während die UNESCO sie mit einem universalen Anspruch verbunden ansah, der auch ökologische Aspekte einschloss, ging es anderen Mitgliedern der UN-Familie vor allem um die partikuläre Regulierung einzelner Rohstoffvorkommen – so wie es sich schon in der Walfangkonvention des Völkerbundes dargestellt hatte.

Die UNESCO wollte jedenfalls nicht als Steigbügelhalter für eine konzertierte Ressourcenausbeutung bzw. deren globales Management dienen. Die für Wissenschaftsfragen zuständige Abteilung, die Scientific Unit der UNESCO in Paris, die sich für diesen Aufgabenbereich verantwortlich zeichnete, witterte im Anliegen der ECOSOC eine Reduktion der Debatte auf rein technische Aspekte der Nutzung. Die internationalen Beamten in Paris wollten mehr: Sie beabsichtigten, die Rohstofffrage auch in sozialer, kultureller und ökologischer Hinsicht zu stellen. Insofern zielten sie auf einen, wie man heute formulieren würde, ganzheitlichen Ansatz in der zukünftigen Gestaltung des gesellschaftlichen Verhältnisses zur Natur.³⁵

Bereits 1946 formulierte ein Mitarbeiter der Scientific Unit als Distanzierung von dem, wie er es verstand, rein wirtschaftlich orientierten Ansinnen des ECOSOC einen wesentlich umfassenderen Anspruch an das Thema:

All natural resources (like all human knowledge) are the common heritage of mankind and consequently we should always keep in view our responsibility of mutual trusteeship to one another and to the unborn generations to come.

Und angesichts der in den Texten der ECOSOC omnipräsenten Formel von der Hebung des Lebensstandards als Synonym für den materiellen und wirtschaftlichen Fortschritt, wie er sich in den Industriestaaten darstellte, fügte er noch hinzu:

34 Gros „objected in the strongest terms to the inclusion of the broader scope of interests on the grounds that this would create serious complications among the agencies of the United Nations organization by giving UNESCO jurisdictional powers properly belonging to FAO and to the Social and Economic Committee of the United Nations“. Ein amerikanischer Konferenzteilnehmer, der der FAO Bericht erstattete, George Brewer, kommentierte diese Tendenz, die Ressourcen aus dem zukünftigen internationalen Naturschutz herauszuhalten, allerdings sehr kritisch: „Unless the Union's scope of interest is broadened to include these major fields the Union will become in effect a relatively unimportant agency concerning itself chiefly with the amenities, national parks and the preservation of birds and flowers“. Brewer an Boyd-Orr, 7. Oktober 1947 (FAO Archive Rome: RG 10 AGL 566 (IUCN)).

35 Wöbse, „*The world after all was one*“ (2011); Themenheft *Transnational Networks in Agriculture, Environment, Food and Health*, 331–348.

We have no moral right to use our resources wastefully and recklessly merely to maintain our own standard of living.³⁶

Hier finden sich nicht nur zentrale Stichworte wie Erbe der Menschheit, Treuhänderschaft und die Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen wieder.³⁷ Es deutete sich auch eine Auseinandersetzung über die Deutungshoheit von Naturnutzungen an. Der Naturschutz, wie ihn die UNESCO und die IUPN im Namen eines kleinen internationalen Netzwerkes im Jahr 1947 vertraten, verstand sich nicht zuletzt als ein notwendiges Korrektiv der vorherrschenden ökonomischen Reduktion des Mensch-Natur-Verhältnisses.

Um den Gang der Dinge in ihrem Sinne zu beeinflussen, entsandte die UNESCO eigene Experten zur Ressourcen-Konferenz, die schließlich im Sommer 1949 in Lake Success in der Nähe von New York stattfand. Darüber hinaus veranstaltete sie gemeinsam mit der IUPN zur selben Zeit am selben Ort eine internationale Naturschutzkonferenz. Sie setzte mit dieser kulturellen und ökologischen Parallelveranstaltung weniger auf Konfrontation, sondern vielmehr auf Synergieeffekte: Von Seiten der UNESCO und IUPN wollte man demonstrieren, dass man als Naturschutzinstanz eigenes Profil, Standing und Know-how zu bieten hatte, zielte aber auch darauf, dass die Konferenzen die unterschiedlichen Teilnehmerkreise in Dialog miteinander bringen würden. Dass es zwischen beiden Konferenzen ein deutliches Macht- bzw. Einflussgefälle gab, zeichnete sich allerdings schon in den Ausmaßen der Konferenzen ab. Die Ressourcen-Konferenz präsentierte 500 Beiträge, die in acht Konferenzbänden dokumentiert waren, und wurde von über 700 Expertinnen und Experten aus 50 Ländern besucht, darunter viele Vertreter aus der chemischen und agrarwirtschaftlichen Industrie.³⁸ Die Naturschutz-Konferenz hingegen hatte 150 Besucherinnen und Besucher, hauptsächlich aus Naturschutz und den biologischen Wissenschaften, deren 116 Beiträge in einem Band nachzulesen waren.

Diese zeitgleichen Konferenzen haben in unserem Zusammenhang einige Signifikanz: Sie kündigten zum einen an, dass die Rohstofffrage, von den USA angestoßen und dann durch die internationalen Organisationen forciert, auf die globale Agenda gesetzt wurde. Zum anderen bildeten sie ab, dass Ressourcen- und

³⁶ Memorandum o.D., etwa Anfang 1947 (UNESCO Archives Paris 502.7 A 06 (73)).

³⁷ Zur juristischen Dimension der Begriffe siehe Kemal Baslar: *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*. Den Haag 1998.

³⁸ United Nations: *Proceedings of the United Nations Scientific Conference on the Conservation and Utilization of Resources*. Vol. I: *Plenary Meetings*, II: *Mineral Resources*, III: *Fuel and Energy Resources*, IV: *Water Resources*, V: *Forest Resources*, VI: *Land Resources*, VII: *Wildlife and Fish Resources*, VIII: *Index*. Lake Success u.a. 1950.

Naturschutzfragen auch im transnationalen Kontext zunehmend eng verbunden wurden. Nicht nur die Rohstofffrage, auch die Auseinandersetzung über die Verfasstheit der natürlichen Welt wurde nun als transnationale Angelegenheit präsentiert. Allerdings war das Konzept des Erbes der Menschheit als handlungsleitende Kategorie zunächst der Ressourcenpolitik nachgeordnet und konnte sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht durchsetzen.

Der Zweite Weltkrieg hatte zu dieser Neuinterpretation des gemeinsamen Raumes beigetragen. Eine flächendeckende Zerstörung und Betroffenheit in der Folge der kriegesischen Ereignisse, die auch die Peripherien erreicht hatte – durch Militärstraßen, Holzeinschlag in den tropischen Urwäldern, Gifteinsatz oder Flucht und Vertreibung weit entfernt von den militärischen Hauptschauplätzen – zeigten die kriegsbedingte Expansion von Naturverbrauch an.³⁹ Der Krieg hatte auch die Verwobenheit und die Bedingtheit *eines* Planeten konkretisiert. Die One-World-Rhetorik der unmittelbaren Nachkriegszeit antizipierte den Prozess eines neuen globalen Bewusstseins.⁴⁰ Die Erzählfigur des *shrinking planet* war auf dem Vormarsch. Insofern zeigt sich hier, wie die Politisierung der Commons aus einer komplexen Gemengelage entstand: Die Neuformatierung der internationalen Politik hinsichtlich der drängenden globalen Ressourcenfrage, angestoßen durch die erstarkte Weltmacht USA, traf auf sich gerade formierende Kräfte in den internationalen Organisationen, die eine neue Dimension in der zukünftigen Gestaltung des Mensch-Natur-Verhältnisses diagnostizierten und einen umfassenderen Umgang mit dem Thema einforderten.

In Lake Success trafen im Sommer 1949 sehr unterschiedliche Lesarten des „mankind’s common estate“⁴¹ im heutigen Sinne globaler Gemeingüter aufeinander. In der Konferenz des Wirtschaftsrates der Vereinten Nationen standen die Themen der Nahrungs- und Energiesicherheit, die Hebung des allgemeinen Lebensstandards und die Gesundheitsvorsorge im Vordergrund inklusive der technischen Möglichkeiten, die entsprechenden Ressourcen zu erschließen und rasch zur Verfügung zu stellen. FAO und WHO zeigten sich planungs- und technik-euphorisch und propagierten vornehmlich Effizienzsteigerungen und

³⁹ Richard Tucker: War, in: Shepard Krech III/John Robert McNeill/Carolyn Merchant (Hg.): *Encyclopedia of World Environmental History*, Bd. 3. New York 2004, 1284–1291, hier 1288–1289; John Robert McNeill/Corinna Unger (Hg.): *Environmental Histories of the Cold War*. Cambridge u.a. 2010; siehe auch das Schwerpunktthema „World War II, the Cold War, and Natural Resources“ von *Global Environment* (2013), 10.

⁴⁰ Glenda Sluga: UNESCO and the (One) World of Julian Huxley, in: *Journal of World History*, 21 (2010), 3, 393–418.

⁴¹ Brief Trumans an den ECOSOC, 4. September 1946, zitiert in: United Nations: *Proceedings of the United Nations Scientific* (1950), VII.

die Verbreitung neuer Technologien – vor allem in den noch nicht gänzlich erschlossenen Räumen wie den vermeintlich unterfischten Meeresregionen und Urwäldern des Südens – mit dem konkreten Ziel, in absehbarer Zeit den Hunger zu beenden und globalen Wohlstand zu generieren. Ein Leitmotiv, das die Sitzungen der Ressourcenkonferenz durchzog, war *human progress*, der durch die Öffnung neuer Rohstoffquellen und die rationelle Nutzung vorhandener Ressourcen realisiert werden sollte.⁴² Mitlaufendes Thema der Debatten war der prognostizierte Bevölkerungsanstieg. Die Meinungen in Lake Success variierten fortschrittsgläubige Positionen, die davon ausgingen, dass eine größere Menschheitsbevölkerung durch technologische Entwicklung und allgemeinen Wohlstand ohne Weiteres zu verkraften war. Für das Gros der Naturschützer allerdings stellte sich eine Zunahme der Weltbevölkerung als konkrete Bedrohung der ökologischen Leistungsfähigkeit des Planeten dar.⁴³

Ein weiterer wichtiger roter Faden war die Zurverfügungstellung von und die Teilhabe an vorhandenem technischem Wissen über Ressourcennutzung. Insofern schienen hier einzelne Aspekte des Commons-Gedankens auf – in aller Regel aber unter dem Vorzeichen der effektiveren Ausbeutung natürlicher Ressourcen. Das Narrativ des menschlichen Erbes schien durchgehend auf, beispielsweise in der Willkommensadresse des von Truman abgesandten Innenministers Julius A. Krug. Bezeichnenderweise war Krug während des Zweiten Weltkrieges stellvertretender Vorsitzender der Behörde für Kriegsproduktion gewesen. Zuvor hatte er eine führende Stellung bei der Tennessee Valley Authority inne gehabt, die im Zuge des New Deal als unabhängige Regierungsorganisation gigantische Wasserkraft- und Flussregulierungsanlagen projektiert hatte. Zwar betonte er, dass die Delegierten ihr Wissen für eine gemeinsame Sache teilen müssten:

That cause is the improvement of man's standard of living, particularly in the under-developed areas of the world, through the protection and wise-use of man's common heritage of natural wealth, wherever it may be.

Er verwahrte sich aber gegen den Vorwurf des nationalen Eigeninteresses, denn der Austausch sei ein Schritt in die Richtung „of using the world's resources for the

⁴² Zur Entstehungsgeschichte und frühen Ausrichtung von WHO und FAO siehe Amy L.A. Staples: *The Birth of Development: How the World Bank, Food and Agriculture Organization, and World Health Organization Changed the World, 1945–1965*. Kent, Ohio 2006.

⁴³ Vgl. dazu auch den Beitrag von Heinrich Hartmann in diesem Band. Zu malthusianischen Diskussionen der westlichen Naturschutzszene siehe Björn Ola Linnér: *The Return of Malthus: Environmentalism and Postwar Population-Resource Crises*. Cambridge 2003; Thomas Robertson: *The Malthusian Moment. Global Population Growth and the Birth of American Environmentalism*. New Brunswick u.a. 2012.

benefit of all its people“.⁴⁴ Krug brachte den Umgang mit diesem gemeinsamen Menschheitserbe letztlich doch auf eine recht simple Formel:

Resources plus technical skills plus capital investment equal economic development.⁴⁵

In gewisser Weise ist diese Reduktion eines umfassenden Anspruchs auf eine knappe Gleichung symptomatisch für die ersten Ansätze, die Ressourcenfrage auf globaler Ebene zu verhandeln: Die Rhetorik von globaler Gerechtigkeit und Teilhabe an Naturgütern wurde auf die schlichte Zielvorgabe der Verfügbarmachung reduziert, die über langfristige Auswirkungen oder komplexere Zusammenhänge nicht reflektierte. Die internationalen Gremien, die für diese Ressourcenkonferenz verantwortlich zeichneten, wollten schnelle Ergebnisse. Zweifeln oder längeren Diskussionen wurde im Fortschrittsprozess kein Platz zugestanden. Zudem krankte die Konferenz an einer grundlegenden Einschränkung. Angesichts der machtpolitisch so sensiblen Ressourcenfrage hatte der ECOSOC offenbar beschlossen, dass die Konferenz lediglich als Forum für einen Austausch dienen sollte. Bindende Resolutionen oder Empfehlungen durften nicht gefasst werden, was die auf der Konferenz anwesende Frau des kurz zuvor verstorbenen amerikanischen Conservation-Pioniers Gifford Pinchot lautstark kritisierte:

What upside-down, Humpty Dumpty nonsense is this? I should like to ask Mr. Lie [Generalsekretär der UN, A.W.] since when have scientists become so dangerous that they are not to be trusted even with the little power implied in the making of a recommendation?⁴⁶

Die parallel stattfindende Naturschutzkonferenz der UNESCO hingegen formulierte Skepsis hinsichtlich der Ausbeutung der Ressourcen und definierte Ziele, die heutigen Vorstellungen von Naturkapital und globalen Gemeingütern wesentlich näher waren. Es zeigte sich dort aber auch, dass das Verständnis von der *einen* Welt als ein hochkomplexes, zusammenhängendes und fragiles (Öko-)System erst im Werden begriffen war. Viele der Beiträge der Naturschutzkonferenz zu Großplanungsprojekten, Dammbauten und unkontrolliertem Pestizideinsatz diagnostizierten, dass man eigentlich kaum etwas über die größeren Zusammenhänge, über Folgen und Konsequenzen dieser Eingriffe wusste. Entsprechend lautete eine häufig wiederholte Forderung, dass vor der Planung und Ausbeutung ökologische Grundlagenforschung unabdingbar sei. Ein strukturelles mentales Handi-

⁴⁴ Eingangsstatement von Julius A. Krug, in: United Nations: *Proceedings of the United Nations Scientific* (1950), 5.

⁴⁵ Für die US-amerikanische Debatte siehe Robertson, *The Malthusian Moment* (2012).

⁴⁶ Redebeitrag von Cornelia Bryce Pinchot, in: United Nations: *Proceedings of the United Nations Scientific* (1950), 320; s.a. McCormick, *The Global Environmental Movement* (1995), 40.

cap der Naturschutzexperten, eine konkrete Alternative zur Nutzung von Rohstoffen zu liefern, lag vermutlich nicht zuletzt darin, dass sie dem dichotomischen Denkmuster einer zu schützenden und einer zu nutzenden Natur verhaftet waren. Die Erfolge ihrer bisherigen Arbeit hatten sie in aller Regel in der Ausweisung von Schutzgebieten erlebt. Sie formulierten zwar deutlich, dass die ökologische Wissenschaft Voraussetzung für ein stringentes Naturraummanagement sei. Auch sparten sie nicht an Hinweisen auf die absehbaren Folgen einer unregulierten wirtschaftlichen Naturausbeutung. Der Generalsekretär der Konferenz, Jean-Paul Harroy, äußerte zudem, dass es ein Ziel der Naturschutz-Konferenz sei, das bei den Anwesenden vorhandene „Unbehagen gegenüber den Missständen der modernen Wirtschaft“ zu „synchronisieren“.⁴⁷ Angesichts der Dynamik der Ressourcendebatte, die in anderen UN-Gremien zur gleichen Zeit stattfand, gerieten die Naturschützer allerdings mit diesem Anliegen ins Hintertreffen.

Einen wirklich alternativen, integrativen und auf Gerechtigkeit ausgelegten Umgang mit den Ressourcen, wie er in den Ideen für ein Meeresschutzregimes von Suárez und Schücking zu Völkerbundzeiten angelegt worden war, entwarf die Community der Naturschutzakteure nicht. Zudem fanden sich in den Positionen dieser frühen Ökologengeneration gegen Naturausbeutung eigene Sehnsüchte nach Macht und Einfluss. Das verhältnismäßig kleine Netzwerk, das in Lake Success 1949 für eine Weltkonvention für Naturschutz, für einen kritischen Umgang mit megalomanischen Landwirtschafts- und Wasserbauprojekten, gegen die uneingeschränkte Nutzung von Pestiziden und für die Rehabilitierung einer den lokalen Gegebenheiten angepassten traditionellen bäuerlichen Naturnutzung eintrat, hatte seinerseits auch partikulare Interessen – naturwissenschaftlicher, emotionaler, moralischer oder ästhetischer Art. Wenn Julian Huxley beispielsweise unter dem Signet des „ultimate interest of mankind“⁴⁸ den Schutz der afrikanischen Tierwelt und die Einrichtung von Nationalparks forderte, wird beim Studium seiner imperialen Biografie schnell klar, dass es sich hier um sehr spezifische und von einer Elite begründete Schutzmotivationen handelte. Viele der anwesenden Akteure hatten beispielsweise in Afrika geforscht und verstanden es als ihre genuine Aufgabe, die dortige Natur zu schützen. Da sie selbst stark durch ihre Erlebnisse in der vermeintlichen und exotischen Wildnis geprägt waren, schützten sie damit auch einen Teil ihrer persönlichen Erinnerung.⁴⁹

⁴⁷ Jean-Paul Harroy: Einleitung, in: UNESCO/IUPN: *International Technical Conference on the Protection of Nature, Proceedings and Papers*. Paris u.a. 1950, VI-XII, hier XII.

⁴⁸ Julian Huxley: *UNESCO. Its Purpose and its Philosophy*. Paris 1946, 44f.

⁴⁹ Peder Anker: *Imperial Ecology. Environmental Order in the British Empire, 1895–1945*. Cambridge u.a. 2001; Richard S. Deese: *The New Ecology of Power: Julian Huxley and Aldous Huxley*

Das internationale Instrumentarium, das den IUPN- und UNESCO-Akteuren vorschwebte, sollte allerdings nicht nur in der Ferne wirken können. Auf der Konferenz wurde beispielsweise angeregt, die einzigartige, artenreiche und für die Zugvogelwanderungen so bedeutsame Landschaft der Camargue im Rhone Delta unter ein internationales Schutzregime zu stellen. Hier versuchten die Protagonisten, dem Verlust eines in ökologischer Hinsicht international bedeutsamen Gebietes durch den expandierenden Reisanbau mittels eines externen Managementmodells einen Riegel vorzuschieben. Sie forderten Teilhabe ein und meldeten Bedarf an, die Camargue im Sinne des Artenschutzes zu erhalten. Sollte die französische Regierung dazu nicht in der Lage sein, sollte aus dem Gebiet ein „nationales internationales Naturschutzgebiet“ unter externe Aufsicht werden.⁵⁰ Es handelte sich hier also um den Versuch, die Bedeutung bestimmter Schutzgebiete zu internationalisieren und sie so damit der nationalen Autorität und Nutzung zu entziehen.

Von 1949 bis 1972: Debatten um Ressourcenpolitik, Weltnaturerbe und Verteilungsgerechtigkeit

Ein zentrales Moment, das in dieser Artenschutzdiskussion der Naturschützer 1949 bereits aufschien und das heute als selbstverständliche Größe in der globalen Gemeingüter-Debatte gilt, war der Schutz biologischer Vielfalt.⁵¹ Und hier

in the Cold War Era, in: McNeill/Unger (Hg.): *Environmental Histories of the Cold War* (2010), 279–300; Paul Jepson/Robert Whittaker: Histories of Protected Areas: Internationalisation of Conservationist Values and their Adoption in the Netherlands Indies (Indonesia), in: *Environment and History* 8 (2002), 129–172; Helen Tilley: African Environments and Environmental Sciences: The African Research Survey, Ecological Paradigms, and British Colonial Development, 1920–1940, in: William Beinart/JoAnn McGregor (Hg.): *Social History and African Environments*. Oxford 2003, 109–130; Michael L. Lewis: *Inventing Global Ecology: Tracking the Biodiversity Ideal in India, 1947–1997*. Athen 2004.

50 Protokoll des Redebeitrags von Roger Heim, in UNESCO/IUPN: *International Technical Conference on the Protection of Nature, Proceedings and Papers*. Paris u.a. 1950, 155, 157.

51 Ein großer Teil der Beiträge der UNESCO/IUPN-Konferenz beschäftigte sich mit dem Aussterben von Flora und Fauna und deren langfristigen Konsequenzen. Vgl. u.a. W. Szafer: The Importance of Trees Recognized as Nature Monuments and of Forest Reserves for the Preservation and Cultivation of Native Varieties of Forest Trees, in: UNESCO/IUPN: *International Technical Conference on the Protection of Nature. Proceedings and Papers*. UNESCO/IUPN, *International Technical Conference* (1950), 542–545. Paris u.a. 1950, 542–545. Die Bedeutung der Artenvielfalt

deutete sich auch an, dass die Ökologen durchaus eine ökonomische Dimension ihrer Anliegen erkannten, wenn sie darauf verwiesen, dass in den vom Aussterben bedrohten Arten Wissen und Potentiale beispielsweise für die Medizin bereitstünden, von denen niemand etwas ahne.⁵² Auch vor diesem Hintergrund sollten diese Arten „for the benefit for future generations“ geschützt werden.⁵³

Da das kleine Netzwerk insgesamt nur nachrangige ökonomische Argumente parat zu haben schien, formulierte es einen ideellen und universalistischen Anspruch. Die Akteure taten das in einer Zeit, in der durch die sich ankündigende Dekolonialisierung auch eine Neuordnung von Nutzungsrechten an Landflächen und Ressourcen ausgehandelt wurden. Die Naturschützer schickten sich an, sich durch das Instrument internationaler Naturschutzpolitik eine Einflussosphäre in ihren ehemaligen Aktionsgebieten, besonders in Afrika, zu sichern. Zwar waren Elemente des Gemeingutcharakters bestimmter Naturgüter in vielen Fragen der Naturschützer angelegt. Aber sie entwarfen kein Konzept für eine emanzipatorische oder gerechtere Alternative zur vorherrschenden Ressourcenpolitik. Zudem sollten der IUPN in der Folge das Geld und die personelle Ausstattung fehlen, um größere Entwürfe für einen anderen Umgang mit der globalen Natur zu entwickeln. In den nächsten Jahren beschränkte sich die kleine Organisation auf ökologische Grundlagenforschung und auf zwei klassische Kernthemen des Naturschutzes: Die internationale Konzeptionierung von Reservatspolitik und die globale Buchführung über aussterbende Arten, die als Rote Listen des *survival committees* der IUPN wichtige Gradmesser in den späteren Biodiversitätsdebatten werden sollten. Mit ihrem Engagement für eine Standardisierung von Schutzgebietskategorien war die Organisation indes wesentlich an der Konstruktion des Konzepts eines Weltnaturerbes beteiligt, das im Laufe der 1960er Jahre an die kulturpolitisch geprägte Debatte über ein gemeinsames Weltkulturerbe andockte.⁵⁴

war längst klar, allerdings gab es noch keinen naturschutzpolitisch besetzten Klammerbegriff. „Biodiversität“ wurde erst im Laufe der 1980er Jahre populärer. Reinhard Piechocki: *Landschaft – Heimat – Wildnis: Schutz der Natur – aber welcher und warum?* München 2010, 111–118.

⁵² Diese Beschreibung entspricht in etwa dem Begriff des Speichergedächtnisses, den Aleida und Jan Assmann für die kulturelle Erinnerung geprägt haben, und der Überlieferungsbestände bezeichnet, die akut nicht gebraucht werden, auf die aber jederzeit zugegriffen werden kann. Aleida und Jan Assmann: Das Gesteir in Heute. Medien und soziales Gedächtnis, in: Klaus Merten/Siegfried Schmidt/Siegfried J. Weischenberger (Hg.): *Die Wirklichkeit der Medien. Eine Einführung in Kommunikationswissenschaften*. Opladen 1994, 114–140.

⁵³ Harold J. Coolidge: Emergency Action for the Preservation of Vanishing Species, in: UNESCO/IUPN: *International Technical Conference* (1950), 479–489, hier 483.

⁵⁴ Vgl. den Beitrag von Andrea Rehling in diesem Band und ihren Artikel: Universalismen und Partikularismen im Widerstreit: Zur Genese des UNESCO-Welterbes, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, Online-Ausgabe, 8 (2011), 3. <http://www.zeithistorische->

Die Konstruktion des Weltnaturerbes durch die IUCN war Ausdruck einer Anpassung an die realpolitischen Möglichkeiten: Sie wurde Mitte der 1960er Jahre von IUCN Mitgliedern in den USA unter der Prämisse entwickelt, mit der Welterbekonvention von 1972 (im 100-Jahr-Jubiläum des ersten Nationalparks) weltweit die ‚Yellowstone-Werte‘ zu etablieren.⁵⁵ Und so entsprach das Prinzip, einzelne Orte besonderer ökologischer Bedeutung unter einem Label mit universalem Anspruch zu sichern, eher der traditionellen Naturschutzkonzeption von nobilitierten Reservaten als dem Anspruch eines globalen Umweltschutzes.

Die Welterbekonvention wurde 1972 von der Generalversammlung der UNESCO verabschiedet. In diesem Erfolg unter Führung der IUCN spiegelte sich, dass die Organisation zwar an einer der wichtigsten Meistererzählungen von *einer* die Menschheit verbindenden planetaren Natur beteiligt war.⁵⁶ Gleichzeitig zeigte das aber auch, dass sie bei der Regulierung privatwirtschaftlicher und nationalökonomischer Interessen an der Ressourcenausbeutung nicht den Einfluss bekommen hatte, den sie unmittelbar nach dem Krieg reklamiert hatte.

Die beiden Konferenzen von 1949 hatten eine große Gemeinsamkeit: Beide setzten sich mit der Begrenztheit der natürlichen Umwelt auseinander und beide hatten einen globalen Anspruch, der als Ausdruck einer politischen Neuorientierung nach dem Zweiten Weltkrieg betrachtet werden kann. Aber sie bildeten zugleich ab, welche grundsätzliche Dichotomie die Vereinten Nationen prägten. Während die Ressourcen-Konferenz die Zielvorgabe hatte, die konkreten Ausbeutungsstrategien zu koordinieren und sich dort die dominierenden und großen UN-Organisationen FAO, WHO und ECOSOC als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung präsentierten, musste sich die Naturschutz-Konferenz mit den wesentlich schwächeren Partnern UNESCO und IUPN auf ‚weiche(n)‘ Feldern wie Bildung und Wissenschaft profilieren.

forschungen.de/16126041-Rehling-3-2011 (16. März 2014); zur Genese der *Welterbekonvention* siehe Sarah M. Titchen: *The Constructing of Outstanding Universal Values. UNESCO's World Heritage Convention*. Canberra 1995; Mechthild Rössler: Weltkulturerbe und Globalisierung: Vom Weltwunder zum Erbe der Menschheit, in: Iris Schröder/Sabine Höhler: *Welt-Räume. Geschichte, Geographie und Globalisierung seit 1900*. Frankfurt a.M. u.a. 2005, 235–257.

⁵⁵ Zur Geschichte der Rolle der IUCN für das Weltnaturerbe-Konzept siehe Holdgate, *The Green Web* (1999) 106–107, 114.

⁵⁶ Zu dieser Meistererzählung siehe auch Jan Turtinen: „World Heritage is part of the construction of humankind as an imagined and moral community, and the world as one single space.“ In: ders.: *Globalising Heritage. On UNESCO and the Transnational Construction of a World Heritage*. SCORE Rapportserie 12 (2000), 5. http://www.score.su.se/polopoly_fs/1.26651.1320939806!/200012.pdf (1. Oktober 2013).

Die beiden Konferenzen bildeten zudem exemplarisch ab, was noch fehlte, um eine Renaissance der Gemeingüter einzuläuten: der Brückenschlag nicht nur zwischen Ressourcen- und Naturschutzdebatte, zwischen Effizienz- und Ökologiedebatten, sondern auch die Frage nach Verbrauch von Naturkapital und Gerechtigkeit. Diese Defizite zeigten sich deutlich in der Praxis der International Whaling Commission (IWC), die aus den Völkerbundinitiativen zu Regulierung des Walfangs hervorgegangen war und bereits Ende der 1940er Jahre ihre Geschäfte in London aufgenommen hatte. Die Frage nach der Nutzung des Wals als Rohstoff löste die IWC schließlich über nationale Quoten. Allerdings blieb sie über Jahrzehnte ein *club of whalers*, also ein Verbund von aktiv an der Waljagd beteiligten Nationen, der eine Teilhabe von Nationen bzw. Akteuren, die zwar am Wal an sich, nicht aber an der kommerziellen Ausbeutung interessiert waren, ausschloss. Der Wal wurde immer noch nicht als globales Gemeingut verstanden, sondern lediglich als Ressource, über dessen Nutzung nationale und ökonomische Interessen entschieden.⁵⁷

Die beiden Konferenzen von 1949 waren Anzeichen eines kumulativen Prozesses, in dessen Verlauf ganz allmählich Ansätze zu einem neuen Verständnis von Nutzungsgemeinschaften Form annahmen. Im Laufe der nächsten Jahrzehnte wurden die Grundlagen für ein breiteres globales Umweltregime gelegt und internationale Organisationen oder rechtliche Instrumente mit Zuständigkeit für Teile der gemeinschaftlich zu nutzenden Rohstoffe geschaffen wie das Abkommen zur Ölverschmutzung der Meere (OILPOL) von 1954 oder die Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas von 1958. Gleichzeitig wurden Forschungen zur Vernetztheit der natürlichen Welt auch von den Vereinten Nationen enorm vorangetrieben zum Beispiel mit dem Arid Zone Project (Beginn 1951), dem Internationalen Geophysikalischen Jahr (1957/1958) oder dem International Biological Programme (1964–1974). Diese Forschungsinitiativen dienten einer Vermessung der ökologischen Vielfalt der Welt.⁵⁸ Insgesamt ist dabei eine Entwicklung vom Konkreten zum Abstrakten zu beobachten: Hatte die Bedrohung einzelner Arten und Biotope am Anfang der Naturschutzdebatte gestanden, ging es zunehmend um Ökosysteme – und schließlich um den Planeten als einem Lebensraum. Die neuen medialen Einblicke in Tiefsee, Polargebiete,

⁵⁷ Charlotte Epstein: *The Power of Words in International Relations. Birth of an Anti-Whaling-Discourse*. Cambridge u.a. 2008, 80.

⁵⁸ Malcolm Hadley: Nature to the Fore. The Early Years of UNESCO's Environmental Programme, 1945–1965, in: Patrick Petitjean u.a. (Hg.): *Sixty Years of Science at UNESCO, 1945–2005*. Paris 2006, 201–232.

Wüsten und die Sicht des blauen Planeten vom All aus veränderten den Blick auf die Welt. Bilder, Wissen und Probleme verdichten sich.⁵⁹

Aber zwischen den einzelnen Regimen fehlte die Kohärenz, um aus den einzelnen Forschungsaspekten eine umweltpolitische Gesamtstrategie der Naturschutzakteure zu entwickeln. Der maltesische UN-Botschafter Arvid Pardo stellte 1967 eine solche Kohärenz her, als er ein internationales Meeresregime forderte – nicht nur um Sicherheit und Frieden auf See zu gewährleisten, sondern auch um die ökologische Devastierung des „gemeinsamen Erbes der Menschheit“ zu verhindern und die maritimen Ressourcen zu schützen.⁶⁰ Ein weiterer organisatorischer und konzeptioneller Quantensprung auf dem Weg zur einer Fokussierung auf den Umgang mit globalen Gemeingütern war die Biosphärenkonferenz, die 1968 von der UNESCO organisiert wurde, und deren Titel dem gemeinsam zu bewirtschaftenden Raum der Menschheit einen neuen, integrativen Namen verlieh. Nun wurde konkretisiert, was bereits in den frühen Diskussionen im Völkerbund rudimentär angelegt gewesen war. Die Staatengemeinschaft musste neben den Beziehungen der Staaten untereinander auch die Beziehungen zwischen Menschen und Natur regeln – und neue Akteure partizipieren lassen.⁶¹ Während die Biosphärenkonferenz sich noch vornehmlich mit ökologischen Fragen beschäftigt hatte, öffnete sich die darauf folgende UN-Weltkonferenz über die menschliche Umwelt, die im Juni 1972 in Stockholm stattfand, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Fragen. Sie war Ausdruck einer neuen Umweltpolitik, die eine „große, in der Tendenz globale Einheit von einem bis dahin höchst heterogenen Bündel aus vielerlei Bestrebungen, die jede ihre eigene Geschichte hatte“, schuf.⁶² Das bedeutete allerdings nicht, dass deren inneren Spannungen überwunden waren. Die Attraktivität der von der Brundlandt-Kommission 1986 popularisierten Idee der „Nachhaltigen Entwicklung“ ist auch als Verständigungsprozess zwischen den Spannungsfeldern von Globalem und Lokalem, zwischen Mächtigen und Ohnmächtigen, zwischen eingeehtem Naturschutz und

⁵⁹ Vgl. zu diesem ‚Verdichtungsprozess‘ die Chronik zur „Ökologischen Revolution“ um 1970: Joachim Radkau: *Die Ära der Ökologie. Eine Weltgeschichte*. München 2011, 124–133.

⁶⁰ Rede Arvid Pardos vor der UN-Generalversammlung am 1. November 1967 (A/C.1/PV.1515), in: *Oceans and Law of the Sea United Nations*. http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/pardo_ga1967.pdf (20. Dezember 2013).

⁶¹ Nico Shrijver: *Development Without Destruction. The UN and Global Resource Management*. Bloomington 2010.

⁶² Radkau, *Ära der Ökologie* (2011), 163. Zur Geschichte der Stockholmer Konferenz siehe auch Kai Hünemörder: *Die Frühgeschichte der globalen Umweltkrise und die Formierung der deutschen Umweltpolitik (1950–1973)*. Stuttgart 2004.

expansiver wirtschaftlicher Entwicklung zu verstehen.⁶³ Die Grundidee, Entwicklung, Fortschritt und Naturschutz zu koppeln, war in den Doppelkonferenzen rudimentär angelegt gewesen. Der Anspruch war ansatzweise formuliert, hatte aber keine politische Durchsetzungskraft entfaltet. Der Begriff des *sustainable development* wurde nun als Brückenschlag zwischen technokratischen, ökologischen und sozialen Lesarten des Mensch-Natur-Verhältnisses postuliert. Eine Reaktion auf dieses bisher immer noch uneingelöste Versprechen ist sicher auch die revitalisierte Gemeingüter-Bewegung.⁶⁴

Resümee: Renaissance der Gemeingüter

Kommen wir am Schluss noch einmal auf die eingangs gestellte Frage nach den Akteuren, historischen Zeitpunkten und Motiven beim Auftauchen von Commons-Debatten in Bezug auf das Mensch-Natur-Verhältnis zurück. Beide Weltkriege hatten zur Folge, dass grundlegende Neupositionierungen zu Rohstoff- und globalen gemeinschaftlichen Nutzungs- und Schutzstrategien erforderlich wurden. Beide Kriege hatten die internationale Staatengemeinschaft als Agenturen und Multiplikatoren für gemeinschaftliche Angelegenheiten gestärkt. Sie entwickelte Foren, in denen die Thematik erörtert wurde und in denen Expertinnen und Experten Gehör fanden. Und in beiden Fällen finden sich Ansätze ‚groß zu denken‘ – im Sinne einer globalen Gemeinschaft. Diese Ansätze erlebten allerdings rasch eine Fragmentierung. Am klarsten hatten die Juristen José León Suárez und Walther Schücking im Völkerbund die Vision einer globalen Allmende für den Gemeinschaftsraum Meer formuliert. Aber innerhalb kurzer Zeit wurde aus dieser Vision, die die Beteiligung aller Akteure auch jenseits einer rein ökonomischen Dimension, die Etablierung einer zentralen Agentur zur Verwaltung der Nutzung und selbst die Eigenrechte der Meeresfauna umfasste, eine äußerst reduzierte Debatte über Walfangquoten.

Die Suárez-Vision und dessen Allmende-Entwurf gehören in der Tat zu den ‚verschütteten Erfahrungen‘ in der Allmende-Geschichte. Gleichzeitig sollte sich im Völkerbund aber eine Initiative Gehör verschaffen, die konstitutiv für eine der Gemeingüter-Debatte angegliederte Idee war: Das Prinzip eines Welterbes, das auch die Natur einschloss.⁶⁵ Sie ist für das Verstehen der Globalität von Na-

⁶³ Vgl. Radkau, *Ära der Ökologie* (2011), 549–555.

⁶⁴ Silke Helfrich u.a.: *Gemeingüter – Wohlstand durch Teilen*. Berlin 2009.

⁶⁵ Siehe auch den Beitrag von Andrea Rehling in diesem Band.

tur ganz wesentlich, wurde jedoch zunächst von der Rohstofffrage abgekoppelt. Als Reaktion auf die Erfahrungen von Ressourcenverknappung und einer entzweiten Welt als Folgen des Zweiten Weltkriegs tauchten die Fragen nach dem gemeinschaftlichen Umgang mit dem Planeten, seinen natürlichen Reichtümern und seiner ökologischen Verfasstheit nach 1945 rasch wieder auf. Aber der Graben zwischen ökonomisierter Rohstoffnutzung und dem Schutz von einzigartiger Wildnis und Natur, der sich im Völkerbund schon abgezeichnet hatte, vertiefte sich in den Foren der UN noch. Der Begriff des *common*, des Gemeinschaftlichen, das auch einen planetaren Gemeinschaftsraum kennzeichnen sollte, war zwar omnipräsent, aber noch nicht präzisiert. Vielmehr kann man die Vielfalt der Beschreibungen wie Menschheitserbe, *res communis* oder gemeinsamer Besitz der Menschheit als Kennzeichen einer Suchbewegung verstehen, die ein neues Verständnis des Gemeinschaftsraums Welt sondierte.

Es ist nicht zu übersehen, dass es sich streckenweise auch um rhetorische Figuren handelte, hinter denen sich eher hegemoniale Ansprüche als Konzepte einer gerechten Teilhabe fanden.⁶⁶ Im Container der *commons* ebenso wie in dem Behälter mit der Aufschrift Weltnaturerbe verbergen sich eben immer auch spezifische Interessen und Aneignungsstrategien.⁶⁷ Es bleibt die Aufgabe, nicht nur vergessene Utopien von globalen Gemeingütern zu zeigen, sondern auch die politischen Sinne dafür zu schärfen, welche Partikularinteressen sich im Begriff der *global commons* verbergen.

Acknowledgement

Ich danke Isabella Löhr und Andrea Rehling ausdrücklich für ihre immens hilfreiche Kommentierung und Bearbeitung des Manuskriptes.

⁶⁶ Vgl. u.a. Nicolás Cuvi: Big Science and the Enchantment of Growth in Latin America, in: *Global Environment* 10 (2013), 16–41.

⁶⁷ Zur „globalen Rhetorik“ vgl. auch Radkau, *Ära der Ökologie* (2011), 614–622.

Andrea Rehling

„Kulturen unter Artenschutz“*? – Vom Schutz der Kulturschätze als Gemeinsames Erbe der Menschheit zur Erhaltung kultureller Vielfalt

Abstract: World Heritage is one of UNESCO's prominent programmes protecting cultural heritage. Its roots lie in the legal principle of the Common Heritage of Mankind, which was introduced to international law after the Second World War. Yet the legal concept conceals substantial shifts in what has been subsumed under the term 'culture'. The author delves into this multi-layered semantic field and examines the development of thereto related interest groups, concepts and practices. The chapter argues that, since the 1950s, it was in the context of decolonisation and UNESCO's endeavours for cultural diversity and multiculturalism as new leading concepts that the understanding of culture shifted from monuments to anthropology. Heritage was declared a resource of cultural identity which was elevated to a human right. Thus, it triggered conflicts inside UNESCO from the 1980s, culminating in the discussion about a New World Information and Communication Order.

Am 21. Januar 1988 rief der Generaldirektor der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) Federico Mayor in den Vereinten Nationen den Beginn einer „World Decade for Cultural Development (1988–1997)“ aus.¹ Ziel dieses Jahrzehnts sollte es sein, einer als vereinheitlichend empfundenen Globalisierung mit einer Stärkung der kulturellen Identitäten zu begegnen, dabei aber gleichzeitig die internationale kulturelle Kooperation unter Wahrung der Maßgabe „all men are equal and [...] every one of them is unique“²

* Jürgen Habermas: Anerkennungskämpfe im demokratischen Rechtsstaat, in: Charles Taylor: Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung. Mit Kommentaren von Amy Gutmann (Hg.), Steven C. Rockefeller, Michael Walzer, Susan Wolf. Mit einem Beitrag von Jürgen Habermas. Frankfurt a.M. 1993, 147–196, hier 174.

1 UNESCO. Address by Mr Federico Mayor. Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) on the Occasion of the Launching of the World Decade for Cultural Development. UNESCO House, January 21, 1988 (UNESCO Archiv Paris, DG/88/2). UNESDOC. <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000779/077941eo.pdf> (17. März 2014).

zu stärken. Das Logo der Dekade für kulturelle Entwicklung entwarf der Schweizer Künstler Hans Erni. Es zeigte – so Erni – „five faces from the five continents of the Earth symbolizing the manifold creativity of social and cultural life“,³ die sich in ihrer Farbgebung an der olympischen Flagge orientierten. Am Ende des Jahrzehnts stand der Bericht *Our Creative Diversity*, der 1995 erschien und *cultural diversity* als Potential und Voraussetzung für kreative und nachhaltige Entwicklung betonte.⁴

Es wurde explizit an den sogenannten Brundtland-Report *Our Common Future*⁵ der UN World Commission on Environment and Development von 1987 angeschlossen. Der Bericht hatte mit Blick auf die Umwelt Kriterien für „nachhaltige Entwicklung“ definiert und es geschafft, „Nachhaltigkeit“ als politisches Ziel auf die internationale Politikagenda zu setzen.⁶ Daran sollte der Bericht *Our Creative Diversity* anknüpfen, um für Kultur und Entwicklung das zu ergänzen, was dieser für Umwelt und Entwicklung geleistet hatte. „Moving culture to centre stage“⁷ wurde von Javier Pérez de Cuéllar, dem Präsidenten der für den Bericht verantwortlich zeichnenden World Commission on Culture and Development, als Ziel des Berichts ausgegeben.⁸ Ähnlich wie im Brundtland-Report wurde die Notwendigkeit kulturelle Vielfalt zu schützen, mit dem Hinweis auf die zu wahrende Generationengerechtigkeit, legitimiert und die Kulturen der Welt ebenso wie die natürliche Umwelt als Gemeinsames Erbe der Menschheit apostrophiert:⁹

2 Ebd., 3.

3 A World Decade for Cultural Development, *UNESCO Courier* (1988), 6.

4 *Our Creative Diversity. Report of the World Commission on Culture and Development*. Paris 1995; *Our Creative Diversity. Report of the World Commission on Culture and Development*. Summary Version July 1996 (UNESCO Archiv Paris, CLT-96/WS-6). UNESDOC. <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001055/105586e.pdf> (17. März 2014).

5 *Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development*. Genf 1987.

6 Joachim Radkau: *Die Ära der Ökologie. Eine Weltgeschichte*. München 2011, 548–552.

7 *Our Creative Diversity. Report of the World Commission on Culture and Development*. Summary Version July 1996 (UNESCO Archiv Paris, CLT-96/WS-6, 10). UNESDOC. <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001055/105586e.pdf> (17. März 2014).

8 *Our Creative Diversity. Report of the World Commission on Culture and Development*. Summary Version July 1996 (UNESCO Archiv Paris, CLT-96/WS-6, 8). UNESDOC. <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001055/105586e.pdf> (17. März 2014).

9 Für die Suggestivkraft des Begriffs und Konzeptes sowie seine Qualität als politischer Kampfbegriff vgl. Ohad Parnes/Ulrike Vedder/Stefan Willer (Hg.): *Das Konzept der Generation. Eine Wissenschafts- und Kulturgeschichte*. Frankfurt a.M. 2008, 9–20; Stefan Willer: Nachhaltige Zukunft: Kommende Generation und ihr kulturelles Erbe, in: Heinrich Hartmann/Jakob Vogel (Hg.): *Zukunftswissen. Prognosen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft seit 1900*. Frankfurt a.M. u.a. 2010, 267–283.

The basic principle of intergenerational equity says that present generations must take care of and use the environment and cultural and natural resources for the benefit of all members of present and future generations. Each generation is a user, a custodian and a potential enhancer of humanity's common natural, genetic and cultural heritage and must therefore leave for future generations at least the same opportunities that it enjoyed.¹⁰

Kulturen wurden so quasi „unter Artenschutz“¹¹ gestellt. Als Wissensspeicher gemachter Erfahrungen und Ressource wurde kulturelle Vielfalt ebenso wie Biodiversität zur Voraussetzung für Kreativität und Innovation und damit zu einer Bedingung für die Zukunftsfähigkeit der Menschheit überhaupt erklärt. Gleichzeitig wurde unterstellt, beides würde sich wechselseitig begünstigen. Dieser Annahme lag eine Verschiebung im Kulturbegriff zugrunde. Er bezog sich nicht mehr in erster Linie auf die kanonisierten Kulturschätze der sogenannten Hochkultur. Stattdessen stellten er Praktiken und Traditionen in den Mittelpunkt. Insbesondere im Bereich der Land- und Naturnutzung wurden dadurch traditionelle Praktiken aufgewertet. Ihnen wurde nicht zuletzt aufgrund eines fehlenden kommerziellen Charakters eine ursprünglichere, in diesem Kontext naturnähere und regenerativere Orientierung unterstellt. Diese garantiere Nachhaltigkeit und die Erhaltung von Biodiversität quasi ‚von Natur aus‘. Kulturelle und biologische Vielfalt wurden so seit den 1970er und 1980er Jahren verstärkt aufeinander bezogen und in dem Bild eines, in seiner Ursprünglichkeit zu wahrenen, gemeinsamen Erbes der Menschheit zunehmend miteinander verwoben.¹² Es wurde dabei auf eine völkerrechtliche Kategorie rekurriert, die über das umgangssprachlich mit dem Erbe der Menschheit assoziierte UNESCO Welterbeprogramm weit hinausreicht. Die Legitimation der Welterbekonvention gründet völkerrechtlich zwar auch auf der Figur eines Gemeinsamen Erbes der Menschheit. Letztere hat aber eine weiter zurückreichende Tradition und darüber hinausgehende Bedeutung.

Der vorliegende Beitrag analysiert deshalb die Genese der Debatten über ein Gemeinsames Erbe der Menschheit mit Blick auf den Schutz von Kultur und kulturellen Identitäten.¹³ Die Welterbekonvention ist Teil dieser Diskussionen. Ihr kommt eine wichtige Scharnierfunktion zu, die im Folgenden entsprechend be-

10 *Our Creative Diversity. Report of the World Commission on Culture and Development*. Paris 1995, 46.

11 Habermas, *Anerkennungskämpfe* (1993), 174.

12 Zum Erbebegriff und seinem Oszillieren zwischen Kultur und Natur vgl. Stefan Willer/Sigrid Weigel/Bernhard Jussen (Hg.): *Erbe. Übertragungskonzepte zwischen Natur und Kultur*. Berlin 2013.

13 Kulturelle Identität wird hier als Quellenbegriff gebraucht. Zu seinen Schwächen als heuristisches Konzept vgl. Lutz Niethammer: *Kollektive Identität. Heimliche Quellen einer unheimlichen Konjunktur*. Reinbek 2000; Roger Brubaker/Frederick Cooper: Beyond „Identity“, in: *Theory and Society* 29 (2000), 1, 1–47.

rücksichtigt wird. Sie wird aber nicht im Mittelpunkt stehen, wenn sich der Blick auf den Schutz von Kultur international richtet. Am konkreten Beispiel werde ich zeigen, dass die Figur des Gemeinsamen Erbes der Menschheit zunächst eng mit dem Kulturgüterschutz verknüpft war. Sie diene als Legitimation, den Schutz eines Kanons von Kulturschätzen ins humanitäre Völkerrecht einzuschreiben. Ausgangspunkt der Untersuchung ist deshalb die Tempelanlage Philae im nubischen Ägypten, die seit Ende des 19. Jahrhunderts gleich dreimal Objekt internationaler „Rettungskampagnen“ wurde. Dabei wird deutlich, dass sich der internationale Kulturgüterschutz zunehmend institutionalisierte. Gleichzeitig wurde Kultur plural und politisch. Bereits zu Beginn der letzten Rettungskampagne in den 1960er Jahren, die vor allem als Rettung Abu Simbels durch die UNESCO bekannt geworden ist, hatte sich eine postkolonial und anthropologisch erweiterte Sicht auf Kultur und das kulturelle Erbe etabliert.

Um die Ursachen für diese Verschiebung zu erklären, ist es notwendig, die Tempel in Nubien zu verlassen und sich der Kulturabteilung der UNESCO zu zuwenden. Hier wurden die Verschiebungen im Kulturbegriff reflektiert, aber auch mitinitiiert. An ihrem Beispiel lässt sich zeigen, wie sich die Verlagerung vom monumentalen Kulturgut zur Ressource für kulturelle Identitäten und damit zu Kultur als Menschenrecht seit 1950 vollzog. Daran anschließend werde ich am Beispiel der UNESCO Welterbekonvention von 1972 aufzeigen, welche Auswirkung diese Verschiebungen in der Gewichtung des Kulturbegriffs auf den Kulturgüterschutz hatte. Die Reorganisation der UNESCO in kulturell definierte Weltregionen und die Konferenz Mondiacult 1982 in Mexiko zeigen, welche Sprengkraft die sich etablierende Politik kultureller Identitäten auf der internationalen Bühne entfaltete.¹⁴ Sie mündete letztlich in die UNESCO-Krise von 1984/85 und den Austritt der USA und Großbritanniens aus der internationalen Organisation. Kultur und Gemeinsames Erbe der Menschheit entwickelten sich in diesem Kontext zu Fahnenwörtern, die jeweils zeit-, gruppen- und kontextspezifisch mit Inhalten gefüllt wurden.¹⁵ Der Beitrag trägt dem Rechnung, indem er ihr Bedeutungsspektrum ebenso wie die Strukturen, Interessen und Orientierungen der sich im Kulturgüterschutz engagierenden Akteure analysiert.

¹⁴ Thomas Meyer: *Identitätspolitik. Vom Missbrauch kultureller Unterschiede*. Frankfurt a.M. 2002.

¹⁵ Oswald Panagl (Hg.): *Fahnenwörter der Politik. Kontinuitäten und Brüche*. Wien 1998.

Philae als Gemeinsames Erbe der Menschheit: Kulturgüterschutz als Teil des humanitären Völkerrechts

Es spricht einiges dafür, dass der Begriff Gemeinsames Erbe der Menschheit im Kulturgüterschutz seinen Ursprung hat. Bereits seit Ende des 18. Jahrhunderts, angesichts der revolutionären und napoleonischen Sammlungen europäischer Kunstschatze, die je nach Standpunkt als Befreiung oder Raub interpretiert wurden, finden sich im Kriegerrecht Forderungen und Überlegungen, Kulturschatze in Form von Monumenten und Artefakten einem besonderen Schutz zu unterstellen. Es sollte verboten werden, sie zu zerstören oder aus ihrem vermeintlich ursprünglichen Kontext zu lösen.¹⁶ Legitimiert wurde dieser Wunsch, indem die Objekte als Zeugen früherer Zivilisationen subjektiviert und mit einem Eigenleben versehen wurden. Als Ausdruck der menschlichen Errungenschaften in Kunst und Wissenschaft wurden sie zum Besitz der gesamten zivilisierten Menschheit – gemeint war faktisch in der Regel die gebildete Bevölkerung Europas – deklariert. Der eigene zivilisatorische Fortschritt maß sich an der Wertschätzung, die diesen Hinterlassenschaften zu Teil wurde. Sie zu zerstören oder zu rauben wurde als Barbarei oder Vandalismus gebrandmarkt.¹⁷ Die Aufmerksamkeit galt dabei zunächst den Reliquien der jeweils eigenen nationalen oder imperialen Aufstiegsgeschichte.¹⁸ Diese wurde ergänzt durch ein Bild aufsteigender und untergehender Zivilisationen ohne legitimen Erben. Eine sich selbst als zivilisiert begreifende Nation sollte sich diesen Hinterlassenschaften als Treuhänder und Verwalter annehmen. Um diese Rolle wurde zwischen den europäischen Staaten zwischenzeitlich ebenso konkurriert wie um die Artefakte selbst.¹⁹ Gleichzeitig wurden gerade diese Monumente und Artefakte als Gemeinsames Erbe der Menschheit apostrophiert. Ihre Gefährdung durch Krieg, Infrastrukturprojekte oder konkurrierende kommerziel-

16 Barbara Genius-Devime: *Bedeutung und Grenzen des Erbes der Menschheit im völkerrechtlichen Kulturgüterschutz*. Baden-Baden 1996, 167–238.

17 Astrid Swenson: *The Rise of Heritage. Preserving the Past in France, Germany and England, 1789–1914*. Cambridge u.a. 2013, 31–65.

18 Sigrid Weigel: *Genea-Logik. Generation, Tradition und Evolution zwischen Kultur- und Naturwissenschaften*. München 2006.

19 Charlotte Trümpler (Hg.): *Das große Spiel. Archäologie und Politik zur Zeit des Kolonialismus (1860–1940)*. Köln 2008; Holger Hooock: The British State and the Anglo-French Wars over Antiquities, 1798–1858, in: *The Historical Journal* 50 (2007), 1, 49–72.

le Nutzungsansprüche rief deshalb schon früh eine transnationale Öffentlichkeit interessierter Bildungsbürger auf den Plan.²⁰

Ägypten stand dabei immer wieder im Zentrum des Interesses. So auch im Fall der ersten „internationalen Rettungskampagne“ für die Tempelanlagen von Philae, der sogenannten „Philae Controversy“.²¹ Sie wurde 1893 ausgelöst, weil Ingenieure des Public Works Departments im britisch kontrollierten Ägypten einen Staudamm planten, der das Wasser des Nils bei Assuan aufstauen sollte, um so die landwirtschaftliche Produktion in ganz Mittel- und Oberägypten zu steigern. In der geplanten Form hätte seine Errichtung bedeutet, dass die Tempelanlagen von Philae, die 1809 von Napoleons Ägyptenexpedition beschrieben und durch Emilia Edwards popularisiert worden waren, teilweise im Wasser versunken wären.²²

Dagegen formierte sich eine international zusammengesetzte Gemeinschaft von Ägyptologen und Archäologen, aber auch antiquarisch interessierten Kulturtouristen, die den Ingenieuren vorwarf, „vandalistisch“ zu handeln und den „zivilisatorischen Fortschritt“ in Frage zu stellen, wenn sie zuließen, dass dieser „gemeinsame Besitz der Kultivierten aller Länder“ im Wasser des Nils versinke.²³ Dem hielten die Ingenieure entgegen, dass ihre Modernisierungspolitik und ein zeitgemäßes Bewässerungssystem eine unerlässliche Voraussetzung für den zivilisatorischen Fortschritt Ägyptens, der Ägypter und damit der Menschheit seien.²⁴ Schon hier scheint der Grundkonflikt zwischen dem Anspruch ‚modernisierende‘ Infrastrukturmaßnahmen und damit ‚Entwicklungspolitiken‘ zu verfolgen und dem Anliegen, historische Relikte und kulturelle oder natürliche Reliquien zu bewahren, auf. Er sollte die Debatten um Denkmal- und Naturschutz im 20. Jahrhundert als ‚Dauerbrenner‘ begleiten. Auch die Lösungen für einen solchen Konflikt wurden hier bereits andiskutiert: So schlug der für die Planungen verantwortliche Ingenieur William Willcocks 1894 vor, Finanzmittel zu beschaffen, um die Tempel von Philae abzubauen und auf der Insel Bigeh wieder aufzubauen. Der beratende Ingenieur Benjamin Baker empfahl, den Tempel am gleichen Ort über das Niveau des Wassers zu heben. Und der Archäologe Somers Clarke regte an,

²⁰ Swenson, *Rise of Heritage* (2013).

²¹ Caspar Andersen: The Philae Controversy – Muscular Modernization and Paternalistic Preservation in Aswan and London, in: *History and Anthropology* 22 (2011), 2, 203–220.

²² Edme François Jomard (Hg.): *Description de l'Égypte: Ou recueil des observations et des recherches qui ont été faites en Égypte pendant l'expédition de l'armée française, publié par les ordres de Sa Majesté l'Empereur Napoléon le Grand: Antiquités*. Paris 1809; Emilia B. Edwards: *A Thousand Miles up the Nile*. London 1877.

²³ Zitiert nach: Andersen, *Philae Controversy* (2011), 209.

²⁴ Casper Andersen: *British Engineers and Africa, 1875–1914*. London 2011, 137–160; Timothy Mitchell: *Rule of Experts. Egypt, Technopolitics and Modernity*. Berkeley 2002, 21, 37–38.

möglichst viel zu dokumentieren und die wichtigsten, transportfähigen Objekte im Kairoer Museum zu sammeln, sollte der Tempel an seinem Platz bleiben. Philae apostrophierten sie als gleichwertig zur Akropolis in Athen, die ihnen zweifelsfrei als Gemeinsames Erbe der Menschheit und erhaltenswert erschien.²⁵

Der Widertand gegen den Staudammbau wurde vor allem von zwei archäologischen Organisationen koordiniert: dem Egypt Exploration Fund und der Society for the Preservation of the Monuments of Ancient Egypt. Sie initiierten eine europaweite Medien- und Unterschriftenkampagne gegen den Untergang des Tempels, wodurch es ihnen gelang, großen Druck auf die Regierung in London auszuüben. Sie erreichten, dass der Damm acht Meter niedriger geplant und auf zwei Drittel der ursprünglichen Kapazitäten des Stausees verzichtet wurde.²⁶ Der Präsident des Exploration Fund betonte das als Erfolg und hielt fest, dass die Tempel von Philae nun unter dem Schutz der zivilisierten Welt stünden. Dieser Erfolg war aber nur von kurzer Dauer. Bereits zwischen 1907 und 1912 wurde der Staudamm auf die ursprünglich geplante Höhe erweitert, so dass die Haupttempel von Philae mehrere Monate des Jahres im Wasser versanken. Bei Lord Cromer und dem verantwortlichen Ingenieur William Willcocks hatte sich die Auffassung durchgesetzt, dass bei knappen finanziellen Mitteln den zu erwartenden Vorteilen durch den Dammbau gegenüber der Erhaltung des Tempels Priorität eingeräumt werden müsse.²⁷ Als Zugeständnis an die Internationale der Ägyptologen und das Ziel, moderne Bewässerungstechnologie mit der Erhaltung vergangener zivilisatorischer Höchstleistungen unter einen Hut zu bringen, wurden mit Hilfe von Ägyptologen Erhaltungsmaßnahmen an den Fundamenten der Tempel ergriffen. Sie sollten die Zerstörungen durch das Wasser möglichst gering halten.²⁸

Nach den neuerlichen Erfahrungen mit Zerstörung von Kulturschätzen im Ersten Weltkrieg wurde im Institut für internationale geistige Zusammenarbeit des Völkerbundes der Kulturgüterschutz stärker institutionalisiert und ein Internationales Museumsamt gegründet.²⁹ Geleitet wurde das Amt von Euripides

²⁵ William E. Garsten: Note, in: *Perennial Irrigation and Flood Protection for Egypt. Reports of the Technical Commission on Reservoirs*. Cairo 1894, XVI–XVII; Andersen: *Philae Controversy* (2011), 207.

²⁶ Introductory Note by W.E. Garstin, in: H.G. Lyons: *A Report on the Island and Temples of Philae*. Cairo 1896, 5–7.

²⁷ Andersen, *Philae Controversy* (2011), 214.

²⁸ Henry G. Lyons: *A Report on the Island and Temples of Philae*. Cairo 1908; Andersen, *Philae Controversy* (2011), 203–220.

²⁹ Miles Glendinning: *The Conservation Movement. A History of Architectural Preservation. Antiquity to Modernity*. London u.a. 187–198, 198–199; Sarah M. Titchen: *UNESCO's World Heritage Convention (Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 1972)*

Foundoukidis, der sich unter anderem für die Etablierung weltweit verbindlicher Regeln zum Schutz von Kulturgütern einsetzte. Der Auslöser, sich auch mit der Erhaltung von Monumenten im Frieden zu beschäftigen, war, dass zwischen 1929 und 1933 der Assuan-Staudamm ein weiteres Mal erhöht werden sollte. Das hätte zur Folge gehabt, dass die Insel Philae mit ihren Tempelanlagen nun fast das ganze Jahr im Wasser des Stausees versunken wäre. Sie wäre nur noch von Juli bis Oktober zugänglich gewesen. Von der französischen Presse wurde deshalb die Forderung an das Museumsamt herangetragen, im Namen der internationalen Gemeinschaft zu intervenieren. Foundoukidis griff diese Forderung auf. Er entwickelte einerseits Pläne zur Rettung der Tempelanlagen und lotete andererseits aus, wie die Chancen für eine internationale Vereinbarung zum Schutz von Monumenten standen.³⁰ Beide Fragen setzte er dem Ersten Internationalen Kongress der Architekten und Denkmalpfleger 1931 in Athen auf die Tagesordnung. Dort wurde für den konkreten Fall Philae vorgeschlagen, die Tempel entweder auf ein möglichst höhenverstellbares Betonpodest zu setzen oder vollständig abzubauen und auf der Insel Elephantine neu zu errichten.³¹ Über diesen konkreten Fall hinausgehend wurden bei dieser Gelegenheit aber auch Überlegungen angestellt, bestimmte Monumente international als Gemeinsames Erbe der Menschheit (*patrimoine commun de l'humanité*) zu klassifizieren und daraus internationale Verpflichtungen zu ihrem Schutz abzuleiten. Philae diene dabei als unmittelbar einleuchtendes Beispiel für ein Bauwerk, das für die gesamte Menschheit von Belang und durch die legitim fortschreitende Entwicklung Ägyptens gefährdet sei.³² Auch die Akropolis wurde wieder als exemplarischer Fall herangezogen, schien ihre Integrität und Authentizität doch durch geplante Rekonstruktionen und städtebauliche Veränderungen gefährdet.³³ Der Kongress drückte von diesen beiden Beispielen ausgehend in seinen Beschlüssen seine Überzeugung aus, dass „die Erhaltung des künstlerischen und archäologischen Erbteils der Menschheit die Gesamtheit der Staaten als Hüter der Zivilisation interessiert“.³⁴ Konkrete Rettungspläne wurden unter dem Eindruck der Welt-

and the Identification and Assessment of Cultural Places for Inclusion in the World List. Canberra 1995, 14–35.

³⁰ UNESCO Archiv Paris, IICI, E.XVII.1.

³¹ UNESCO Archiv Paris, IICI, OIM.VI.18.

³² UNESCO Archiv Paris, IICI, OIM/1–33; Jean Capart: La collaboration internationale dans la conservation des monuments. L'exemple de Philae, in: *La conservation des monuments d'art et d'histoire, dirigé par l'Office International des Musées*. Paris 1933, 385–391.

³³ *La conservation des monuments d'art et d'histoire, dirigé par l'Office International des Musées*. Paris 1933; Glendinning, *Conservation Movement* (2013), 199–201.

³⁴ Beschlüsse der Athener Konferenz, in: *La conservation des monuments d'art* (1933), 459.

wirtschaftskrise aus finanziellen Gründen nicht weiterverfolgt. Aber es wurde 1933 eine Internationale Kommission für historische Denkmäler gegründet, die auf der Grundlage der Charta von Athen ein Arbeitsprogramm für einen internationalen Kulturgüterschutz ausarbeiten sollte.³⁵ Der Spanische Bürgerkrieg und der Ausbruch des Zweiten Weltkrieges ließen dann aber eine internationale Regelung für den Kriegsfall dringlicher erscheinen. Charles de Visscher, der Generalsekretär des Instituts für Internationales Recht, und Euripides Foundoukidis arbeiteten zwischen 1936 und 1939 verschiedene Entwürfe dafür aus.³⁶

Vor 1945 kam keiner dieser Entwürfe zum Tragen. Danach entfalteten diese Vorarbeiten, die über die Figur des Gemeinsamen Erbes der Menschheit den Schutz von Kulturgütern zu einem Teil des humanitären Völkerrechts deklarieren, in der UNESCO ihre volle Wirkung. Zum einen wurde der Organisation der Schutz des gemeinsamen Erbes der Menschheit an Kulturgütern in die Wiege gelegt.³⁷ Zum anderen konstituierte sich 1951 in der Kulturabteilung der UNESCO wieder ein Expertenkomitee für Denkmäler, das den Generaldirektor der UNESCO in Fragen des Schutzes von Monumenten, künstlerischen, historischen und archäologischen Stätten beraten sollte. Euripides Foundoukidis nahm an der konstituierenden Sitzung des Komitees teil und stellte nicht nur durch seine Anwesenheit die Kontinuität zu den Vorarbeiten des Völkerbundes her. Auf sie aufbauend wurde 1954 die Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten verabschiedet.³⁸ Aber schnell rückte der Fall Philae wieder die Gefährdungen von historischen Denkmälern im Frieden auf die Agenda des Komitees und der UNESCO.³⁹ Anlass war die ebenfalls 1954 getroffene Entscheidung der ägyptischen Regierung, den Assuan-Staudamm ein weiteres Mal zu erhöhen, um

³⁵ UNESCO Archiv Paris, IICI, OIM XIV.70; IICI, OIM/34–55; vgl. auch Titchen, *UNESCO's World Heritage Convention* (1995), 25.

³⁶ UNESCO Archiv Paris, IICI, OIM/34–55; Genius-Devime, *Bedeutung und Grenzen des Erbes der Menschheit* (1996), 241–246; Titchen, *UNESCO's World Heritage Convention* (1995), 30–31.

³⁷ Conference for the Establishment of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation. Held at the Institute of Civil Engineers, London from the 1st to the 16th November 1945. Paris 1946 (UNESCO Archiv Paris ECO/CONF/29, 106). UNESDOC. <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001176/117626e.pdf> (17. März 2014).

³⁸ Committee on Monuments, Artistic, Historical and Archaeological Sites, Summary Record 1. Session, May 21–25, 1951 (UNESCO-Archiv Paris, UNESCO/COM.MON/3.4); Charles De Visscher: International Protection of Works of Art and Historic Monuments, in: *Documents and State Papers* (1949), 821–871.

³⁹ Jan K. van der Haagen (Head, Museums and Monuments Division of UNESCO): The Part Played by UNESCO in the Preservation of the Cultural Heritage of Mankind and in the Development of Museums. Januar 1958. An Archaeological Congress organised by the League of Arab States (UNESCO Archiv Paris, WS/018.68).

das vermeintliche Modernisierungspotential eines Großstaudamms für die Entwicklung Ägyptens voll auszuschöpfen.⁴⁰ Die Tempelanlagen von Philae drohten ebenso wie Abu Simbel und noch zahlreiche andere nubische Tempel endgültig im Wasser des Nils zu versinken. Am 8. März 1960 rief der Generaldirektor der UNESCO, Vittorino Veronese, deshalb eine internationale Rettungskampagne ins Leben. Er griff auf die Figur des Gemeinsamen Erbes der Menschheit zurück, wenn er betonte:

These monuments [...] are part of a common heritage which comprises Socrates' message and the Ajanta frescoes, the walls of Uxmal and Beethoven's symphonies. Treasures of universal value are entitled to universal protection.⁴¹

Er reklamierte so den Besitz an den nubischen Altertümern für die ganze Welt und erweiterte das Kulturerbe mit dem Ausblick auf Sokrates und Beethovens Symphonien um das immaterielle Erbe. Die mit weltweiter Aufmerksamkeit und Unterstützung durchgeführte Kampagne dauerte insgesamt 20 Jahre und umfasste neben Grabungen und fotografischen Dokumentationen den Abbau und die Rekonstruktion (Translozierung) von rund 20 Tempelanlagen. Die nachgeholte Rettung Philaes wurde 1980 der Schluss- und Höhepunkt der Kampagne.⁴²

Auf den ersten Blick stand die Kampagne in einer Linie mit den Überlegungen im Museumsamt des Völkerbundes. Auf den zweiten Blick wird aber deutlich, dass sich der Kulturbegriff und die Vorstellung von einem gemeinsamen kulturellen Erbe der Menschheit in der UNESCO gewandelt hatten. Zwar standen im Mittelpunkt ihres Engagements zweifellos die Rettung der historischen Monumente und archäologischen Hinterlassenschaften, sie unterstützte aber auch anthropologische und archäologische Studien, welche die vom Untergang bedrohte aktuelle Kultur der Nubier als Gemeinsames Erbe der Menschheit dokumentieren sollten.⁴³ Diese ‚Notfallgrabungen‘ und ‚Rettungsanthropologie‘ ließen mit den

40 Elizabeth Bishop: *Talking Shop: Egyptian Engineers and Soviet Specialists at the Aswan High Dam*. Chicago 1997; Ahmad Shokr: *Hydropolitics, Economy, and the Aswan High Dam in Mid-Century Egypt*, in: *The Arab Studies Journal* 17 (2009), 1, 9–31.

41 UNESCO *Courier* (1960), 7.

42 Hassan A. Fekri: *The Aswan High Dam and the International Rescue Nubia Campaign*, in: *African Archaeological Review* 24 (2007), 73–94; Torgny Säve-Söderbergh: *Temples and Tombs of Ancient Nubia. The International Rescue Campaign at Abu Simbel, Philae and Other Sites*. Paris 1987; Chloé Maurel: *Le sauvetage des monuments de Nubie par l'Unesco (1955–1988)*, in: *Égypte/Monde arabe*, 3 (2013), 10. <http://ema.revues.org/3216> (17. März 2014).

43 Robert A. Fernea: *The Blessed Land*, in: UNESCO *Courier* (1980), 66–69; Rolf Herzog: *Dringliche Feldforschung unter den Nubiern*, in: *Bulletin of the International Committee on Urgent Anthropological and Ethnological Research* 5 (1962), 48–49.

Nubia Studies eine neue Wissenschaft entstehen, die sich gegenüber der Ägyptologie als postkolonial positionierte.⁴⁴ Sie kann als Symptom dafür gelten, dass sich zwischenzeitlich der Kulturbegriff erweitert hatte. Die Kultur überschritt die Grenzen der traditionellen Hochkultur, für welche die Tempelanlagen in Philae bis dato gestanden hatten. Sie verlor ihre vornehmlich ästhetisch-antiquarische Orientierung und umfasste nun auch Praktiken und Traditionen sowie mit beidem verknüpfte Wissensbestände. Insbesondere letztere sollten für künftige Generationen, auf die sich die Gewichtung verlagerte und die nun sehr viel konkreter als Kinder und Kindeskindern gedacht wurden, bewahrt werden, um ihnen und ihrem Überleben von Nutzen zu sein.⁴⁵ Kultur wurde dadurch zu einer Ressource für künftige Entwicklung. Ihr Verlust als Wissensspeicher schien eine Gefahr für Entwicklungspotentiale in Gegenwart und Zukunft zu bergen. Deshalb wurde nun angestrebt, das gemeinsame kulturelle Erbe der Menschheit als Speichergedächtnis zu erhalten, um Erkenntnisse und Erkenntnispotentiale für eine „künftige Renaissance“ verfügbar zu halten.⁴⁶ Im Rahmen der UNESCO war die Kulturabteilung ein wichtiger Promoter dieser Politik.

Das gemeinsame kulturelle Erbe der Menschheit zwischen politischer Ressource und Menschenrecht

Bereits bei ihrer Gründung hatte sich die Sozialwissenschaftliche Abteilung der UNESCO unter Hinzuziehung von Naturwissenschaftlern intensiv mit den Unterschieden zwischen Rasse und Kultur auseinandergesetzt. Der analytische Wert der Kategorie Rasse wurde dabei grundlegend hinterfragt, wenn auch nicht ganz verabschiedet. Dem Rassismus wurde aber der Kampf angesagt und Kultur noch vor Ethnie zur adäquaten Differenzkategorie in den Wissenschaften vom Menschen erklärt.⁴⁷ Einer der Wortführer in dieser Debatte war der französische An-

⁴⁴ William Y. Adams: *Nubia. Corridor to Africa*. Princeton 1977; David N. Edwards: *The Nubian Past. An Archaeology of the Sudan*. London u.a. 2004.

⁴⁵ Parnes/Vedder/Willer (Hg.), *Generation* (2008); Willer, *Nachhaltige Zukunft* (2010).

⁴⁶ Aleida Assmann: Funktionsgedächtnis und Speichergedächtnis – Zwei Modi der Erinnerung, in: Kristin Platt/Mihran Dabag (Hg.): *Generation und Gedächtnis. Erinnerungen und kollektive Identitäten*. Opladen 1995, 169–185.

⁴⁷ Michelle Brattain: Race, Racism, and Antiracism: UNESCO and the Politics of Presenting Science to the Postwar Public, in: *The American Historical Review* 112 (2007), 1386–1413.

thropologe Claude Lévi-Strauss, der sein Verständnis des analytischen Mehrwerts von Kultur für die UNESCO in dem Text *Race and History. The Race Question in Modern Science* zusammenfasste.⁴⁸ Er warnte davor, dass durch den Kolonialismus und den industriellen Fortschritt eine homogenisierende „westernization“⁴⁹ der Kulturen der Welt drohe, welche eine erfolgreiche kulturelle Entwicklung der gesamten Welt, die von verschiedenen Einflüssen profitieren müsse, langfristig in Frage stelle.⁵⁰ Er definierte so kulturelle Diversität zu einem natürlichen Phänomen. Außerdem wertete er sie als Voraussetzung für und Motor von kreativen Innovationsprozessen auf. Für die internationalen Organisationen formulierte er dabei einerseits die Aufgabe, den Rassismus zu überwinden und das Bewusstsein zu wecken, dass alle Kulturen der Welt zum gemeinsamen Erbe beigetragen hätten. Letzteres wurde in diesem Zusammenhang im Grunde mit dem gegenwärtigen Zivilisations- und Wissensstand gleichgesetzt. Andererseits sei ihre Aufgabe aber auch die Verschiedenheit der Kulturen zu bewahren. Dabei sei ein Grunddilemma nicht zu überwinden:

Humanity is forever involved in two conflicting currents, the one tending towards unification, and the other towards the maintenance or restoration of diversity.⁵¹

Als unauflösbares Paradoxon griff er diese Diagnose in seinem populären Buch *Taurige Tropen* wieder auf.⁵² Im Hintergrund stand dabei die Vorstellung eines „Optimum an Vielfalt“, das es – wie er immer wieder thematisierte – bei den Kulturen ähnlich wie in der Ökologie zu erhalten gelte, insbesondere – wie er 1961 im *UNESCO Courier* mit Blick auf die Anthropologie hervorhob – „in a shrinking world“.⁵³

Diese Verknüpfung von Kultur als anthropologischem Pluralbegriff mit dem Gemeinsamen Erbe der Menschheit trug in der UNESCO dazu bei, die bis dahin getrennten Abteilungen Kultur und Sozialwissenschaften 1965 im Social Sciences, Human Sciences and Culture Sector zusammenzufassen. Der erste Leiter dieses Sektors wurde der marokkanische Sozialwissenschaftler Mahdi Elmandjra. Die Neustrukturierung der Abteilung und die Wahl ihres Leiters waren auch Ausdruck der in diesem Zeitraum rapide wachsenden Zahl neuer Mitgliedsstaaten in der

⁴⁸ Claude Lévi-Strauss: *Race and History. The Race Question in Modern Science*. Paris 1952.

⁴⁹ Ebd., 31.

⁵⁰ Ebd., 46–49.

⁵¹ Ebd., 49.

⁵² Claude Lévi-Strauss: *Taurige Tropen*. Frankfurt a.M. 2008 [1955; 1978].

⁵³ Claude Lévi-Strauss: Today's Crisis in Anthropology, in: *UNESCO Courier* (1961), 12–17; ders.: *Anthropologie in der modernen Welt*. Frankfurt a.M. 2012.

UNESCO, in der 1968 die ehemaligen Kolonien die Stimmenmehrheit erlangten. Die sogenannten Entwicklungsländer und die Bewegung der blockfreien Staaten gewannen im politischen Prozess an Gewicht und veränderten den Charakter der Organisation grundlegend.⁵⁴ Manche europäische Staaten begriffen die UNESCO in der Folge vor allem als Entwicklungshilfeagentur. So wurde in Großbritannien die Zuständigkeit für UNESCO Fragen vom Erziehungsministerium abgezogen und dem Overseas Development Department überstellt.⁵⁵

Die ehemaligen Kolonien und sogenannten Entwicklungsländer griffen den erweiterten Kulturbegriff auf und engagierten sich für eine Rekonstruktion ihrer durch den Kolonialismus unterdrückten Kultur und ihres kulturellen Erbes. Eine breit angelegte Alphabetisierungs- und Bildungskampagne als Beitrag zur UN Entwicklungsdekade 1962 galten als zentrale Schritte auf dem Weg zur Rückgewinnung kultureller Souveränität.⁵⁶ Letztere war als unverzichtbarer Teil der Dekolonialisierung bereits von Frantz Fanon eingefordert worden.⁵⁷ Der Alphabetisierung wurde in diesem Zusammenhang viel Bedeutung beigemessen, weil Schrift und Schriftlichkeit als Speichergedächtnis für transgenerationell zu bewahrende gesellschaftliche Wissensbestände und Traditionen in der UNESCO allgemein anerkannt waren. Fehlende Schriftlichkeit wurde zum Problem erklärt und galt als Ursache für Schwierigkeiten bei der Rekonstruktion kultureller Identitäten. Diese Problemdiagnose erhielt in dem Zitat „Mit jedem Greis, der in Afrika stirbt, verbrennt eine Bibliothek“ ein Bild, das die zwingende Dringlichkeit schnell zu handeln hervorhob und das Maßnahmen zur Bewahrung des Wissens dieser Träger eines vermeintlich kulturellen Gedächtnisses mobilisieren konnte.

Das Zitat wird Amadou Hampâté Bâ aus Mali zugeschrieben. In welchem Kontext es gesagt wurde, ist unklar. Bâ soll es entweder in der Generalkonferenz der UNESCO in Paris 1960 gesagt haben, als der unabhängig gewordene afrikanische Staat zum ersten Mal an der Sitzung teilnahm, oder 1962 als Mitglied des Exekutivrates der UNESCO.⁵⁸ Es schlug in der UNESCO große Wellen und hatte auch

54 Vgl. Jutta van Hasselt: Die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland in der UNESCO. Fünf Jahrzehnte im Überblick, in: *Lernziel Weltoffenheit. Fünfzig Jahre Deutsche Mitarbeit in der UNESCO*. Bonn 2001, 153–381, hier 208.

55 National Archives London, ED 121/1158; vgl. auch Walter Schöni: *UNESCO – Krise der westlichen Hegemonie. Staatliche Kulturkonzeptionen und die politische Rolle der Schweiz*. Frankfurt a.M. u.a. 1988.

56 World Campaign against Illiteracy, in: *UNESCO Courier* (1963), 31–32; van Hasselt, *Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland in der UNESCO* (2001), 208–212, 219–222.

57 Frantz Fanon: *Die Verdammten dieser Erde*. Frankfurt a.M. 1981 [1961], 175–209.

58 Zu den Schwierigkeiten der Datierung vgl. Vittorio Morabito: Hélène Heckmann au service d'un sage, in: Amadou Touré/Ntji Idriss Mariko (Hg.): *Amadou Hampâté Bâ, homme de science*

darüber hinausreichend Wirkung.⁵⁹ So erhob Richard Hoggart, der spätere Leiter der UNESCO Kulturabteilung, diesen Satz zu einem Initiationserlebnis, wenn er in seiner Biographie berichtete, dieser Satz eines Delegierten aus Mali, den er wiederum in der Kulturkommission der Generalkonferenz von 1966 gehört haben will, habe sich seinem Gedächtnis eingebrannt und ihn veranlasst, sich verstärkt in der UNESCO zu engagieren.⁶⁰ Programmatisch schmückt der Satz heute die Stirnwand des UNESCO-Gebäudes in Paris.⁶¹ Er verlieh der Angst vor dem drohenden Gedächtnisverlust eines ganzen Kontinents Ausdruck. Dem galt es – so die Forderung insbesondere der afrikanischen Staaten in der UNESCO – entgegenzuwirken. Die koloniale Vergangenheit und die kulturelle Dominanz der Kolonialherren habe die authentischen, kulturellen Identitäten geschwächt, deren Überleben durch fehlende Schriftlichkeit und den Einfluss „westlicher“ Konsumgüter auch nach dem Ende der Kolonialherrschaft in Frage gestellt zu sein schien. Dem – so die Forderung – sollte entgegengewirkt werden, indem die Rekonstruktion kultureller Identitäten unterstützt wurde. Insbesondere den nationalen Befreiungsbewegungen erschien das für die Integration ihrer Kollektive wichtig zu sein. Konflikte über die maßgebliche kulturelle Identität waren in diesem Kontext vorprogrammiert.

Zu dem Bemühen um die Rekonstruktion kultureller Identitäten gehörte es auch, ehemalige Kolonien und sogenannte Entwicklungsländer, die lange als geschichts- beziehungsweise zivilisationslos gegolten hatten, überhaupt erst in die *History of Mankind* einzuschreiben.⁶² Entsprechend legte die UNESCO gleich mehrere im Weltmaßstab regionale Geschichtsprojekte auf, welche den Weg zu einer repräsentativeren und kulturell sensibleren *History of Humanity*

et de sagesse. Mélanges pour le centième anniversaire de sa naissance. Paris 2005, 285–299, hier 286, insbesondere Fußnote 4.

⁵⁹ Auch die Gedächtnis- und Erinnerungsforschung sowie große Teile der Kulturwissenschaften der 1970er und 1980er Jahre beziehen sich auf dieses Zitat und teilen seine Diagnose auch mit Blick auf den Stellenwert der Schrift als Speichergedächtnis. Hier nur exemplarisch: Claudia Klafke: Mit jedem Greis stirbt eine Bibliothek. Alte und neue afrikanische Literatur, in: Aleida und Jan Assmann/Christof Hardmeier (Hg.): *Schrift und Gedächtnis*. München 1983, 222–230; Jan Assmann: *Das kulturelle Gedächtnis. Schrift, Erinnerung und politische Identität in frühen Hochkulturen*. München 1997, 15–86.

⁶⁰ Richard Hoggart: *An Idea and its Servants. UNESCO from Within*. New Brunswick u.a. 2011 [1978], 16–17.

⁶¹ Manfred Loimaier: „Amadou Hampâté Bâ“, in: *Munzinger Online/KLFG – Kritisches Lexikon zur fremdsprachigen Gegenwartsliteratur*. <http://www.munzinger.de/document/18000000035> (25. November 2013).

⁶² UNESCO: *History of Mankind. Cultural and Scientific Development*. 6 Bde. Paris 1962–1966.

bahnen sollten.⁶³ Der Wert der nun sogenannten autochthonen oder indigenen Traditionen, Überlieferungen und Wissensbestände wurde als äquivalent zur schriftlichen Überlieferung und wissenschaftlichen Forschung in Europa apostrophiert. Dementsprechend strebte die UNESCO in ihrer zusammen mit der Afrikanischen Union 1964 initiierten *General History of Africa*, dem ersten dieser regionalen Geschichtsprojekte, zunächst vor allem die Identifizierung von alternativen Quellen und die Sicherung oralen Wissens an.⁶⁴ Amadou Hampâté Bâ, der sich selbst als Traditionist betrachtete und Zeit seines Lebens afrikanische Geschichte und Geschichten sammelte, beteiligte sich an diesen konzeptuell-methodischen Überlegungen mit einem Kapitel über *The Living Tradition*.⁶⁵ Es schlug im Prinzip einmal mehr die Brücke zum immateriellen ‚kulturellen Erbe‘. Mit Hilfe der Geschichtswissenschaft sollte der Beitrag Afrikas zum gemeinsamen Erbe der Menschheit identifiziert und seine kulturelle Identität herausgearbeitet werden.⁶⁶ Der geschichts- und erinnerungspolitische Gehalt des Vorhabens, die kulturelle Identität einer ganzen Weltregion zu kreieren, kann hier nur einmal mehr unterstrichen werden. Sie spiegelt sich auch in der Wahl des wissenschaftlich umstrittenen Vertreters der Négritude, Cheikh Anta Diop, zum Mitglied des Herausgebergremiums. Seine These vom „schwarzafrikanischen Charakter der ägyptischen Kultur“ fand Eingang in die UNESCO Geschichte Afrikas und machte sie von Anfang an höchst umstritten.⁶⁷

Die UNESCO hielt aber an dem Bild regional und kulturell quasi homogener Weltregionen fest.⁶⁸ Sie trug damit zur fortschreitenden Politisierung von

63 UNESCO: *History of Humanity. Scientific and Cultural Development*. 7 Bde. Paris 1994–2008; UNESCO. *Culture Sector. Information Document. Regional Histories and Historical Studies and Research on Cultures*. Paris 1985. UNESDOC. <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000668/066893eb.pdf> (17. März 2014).

64 UNESCO: *General History of Africa*. 8 Bde. Paris 1980–1993; vgl. auch: Jan Vansina: UNESCO and African Historiography, in: *History in Africa* 20 (1993), 337–352.

65 Loimaier, *Amadou Hampâté Bâ*.

66 Amadou Hampâté Bâ: *The Living Tradition*, in: Joseph Ki-Zerbo (Hg.): *General History of Africa. Vol. 1: Methodology and African Prehistory*. Paris 1981, 166–203.

67 Andreas Eckert: Auf der Suche nach der „wahren“ Geschichte Afrikas: Die UNESCO General History of Africa (Sammelrezension), in: *Periplus. Jahrbuch für außereuropäische Geschichte* 5 (1995), 178–183; ders.: Das Denken ist in Afrika entstanden. Cheikh Anta Diop und die Geschichtsschreibung zu Afrika, in: *Periplus. Jahrbuch für außereuropäische Geschichte* 2 (1992), 121–130; Brigitte Reinwald: „Die Sorge Afrika seine Wirklichkeit zurückzugeben“. Biographische Anmerkungen zu Cheikh Anta Diop, in: *WerkstattGeschichte* 9 (1994), 7–14.

68 Petra Gödde: Globale Kulturen, in: Akira Iriye/Jürgen Osterhammel (Hg.): *Geschichte der Welt 1945 bis heute: Die globalisierte Welt*. München 2013, 552–557.

Kultur bei.⁶⁹ So auch als sie die kulturelle Identität zum Strukturkriterium für die Untergliederung ihrer Organisation erhob: In Folge der massiven Erweiterungen 1968 ordnete sie ihren Aufbau nach Regionen neu. Maßgeblich für diese UNESCO-Regionen wurden neben der Geographie kulturelle, historische und soziale Traditionen, ein vergleichbarer technischer und wissenschaftlicher Entwicklungsstand, so dass auf dieser Grundlage die fünf Weltregionen Afrika und Arabische Staaten, Lateinamerika und die Karibik, Asien und Pazifik sowie Westeuropa und Osteuropa geschaffen beziehungsweise bestätigt wurden. Dadurch wurde eine vermeintliche kulturelle Identität der Mitgliedsstaaten zum Ordnungsprinzip der internationalen Organisation insgesamt.⁷⁰ Welches Konfliktpotential diese Aufwertung der kulturellen Identität in diesem Kontext barg und wie sie politisch instrumentalisiert werden konnte, illustrieren die Auseinandersetzung um die Zuordnung Israels in das System der Weltregionen. Es gelang den arabischen Staaten zunächst Israels Mitgliedschaft in einer der Regionalgruppen zu verhindern. Israel sollte so politisch kalt gestellt werden, indem versucht wurde, dem Staat die nun auf einem kulturell-geographischen Repräsentativitätsprinzip basierende Partizipationsmöglichkeit zu entziehen. Sie argumentierten dabei, der Staat gehöre kulturell nicht zu den arabischen Staaten, während er *Westeuropa* – der sich anbietenden Alternative – geographisch nicht zuzuordnen sei. Zuvor waren aber sowohl die USA, als auch Australien ganz selbstverständlich der Region *Westeuropa* zugeordnet worden.⁷¹ Bereits in diesem Konflikt deutete sich an, dass kulturelle Identität und der Verweis auf das kulturelle Erbe politisch zunehmend auch exkludierend und Differenzen betonend instrumentalisiert wurden.

Die Angst vor dem Verlust eines kollektiven Gedächtnisses als Vorstufe zum Verlust kultureller Identität beschränkte sich zu Beginn der 1960er Jahre keineswegs auf Afrika oder die sogenannten Entwicklungsländer. Die Zukunftsprognosen Marshall McLuhans in *Die Gutenberg-Galaxis. Das Ende des Buchzeitalters* erweiterten diese Sorge auf die vermeintlich entwickelten Industriestaaten.⁷² Richard Hoggart, der Begründer der Cultural Studies in Großbritannien, zwischen 1970 und 1974 Leiter der Kulturabteilung der UNESCO und schon vorher im britischen UNESCO Komitee engagiert, nahm in seinen Situationsanalysen und bei der Formulierung seiner politischen Ziele immer wieder Bezug auf McLuhans Analysen. Er hielt sie für anschlussfähig an seine eigenen Thesen, die er in *The Uses*

69 Susan Wright: The Politicization of „Culture“, in: *Anthropology Today* 14 (1998), 1, 7–15.

70 Van Hasselt, *Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland in der UNESCO* (2001), 208–209.

71 Daniel G. Partan: *Documentary Study of the Politicization of UNESCO*. Boston 1975.

72 Vgl. Marshall McLuhan: *Die Gutenberg-Galaxis. Das Ende des Buchzeitalters*. Köln 1995 [1962], 10.

of Literacy 1957 entwickelt hatte.⁷³ Ihn beeindruckte die These, dass die Welt aufgrund der technischen Entwicklung näher zusammenrücken und zu einem „globalen Dorf“ werden würde.⁷⁴ Problematisch erschien ihm dabei vor allem die prognostizierte homogenisierende Wirkung einer medial vermittelten, kommerziellen Massenkultur. Letztere unterschied er explizit von Populärkultur im Sinne einer Volkskultur. Sie war in seinen Augen Ausdruck der unterdrückten, authentischen Kultur der Arbeiterklasse und des einfachen Volkes. Insbesondere sie war in seinen Augen durch die sich rasant verbreitende, alles kommodifizierende Kulturindustrie und kommerzielle Massenmedien bedroht. Deshalb empfahl Hoggart der UNESCO eine stärkere Konzentration auf gegenwärtige, lokale, kulturelle Ausdrucksformen.⁷⁵ Außerdem müsse sie sich dringend den Auswirkungen neuer Medien auf die kulturellen Identitäten annehmen.⁷⁶

Die Prognose McLuhans einer Konvergenz zwischen Afrika und den technisierten Industriestaaten in Bezug auf ihr Verhältnis zur Schrift erschien dabei nicht nur Hoggart beunruhigend.⁷⁷ McLuhan prophezeite, dass die fortschreitende Technisierung der Medien in Radio und Fernsehen langfristig dazu führe, dass die Schrift als Gedächtnisspeicher an Bedeutung verliere. Er stützte sich dabei auch auf Frantz Fanon und Claude Lévi-Strauss.⁷⁸ Die modernen Gesellschaften würden wieder zu oralen und auditiven Kulturen, was eine „Re-tribalisierung“ in die Wege leiten werde. Beides könne den vormals als unterentwickelt bezeichneten Kulturen künftig einen Startvorteil geben. Insgesamt drohe aber allen

73 Richard Hoggart: *The Uses of Literacy. Aspects of Working Class Life with Special Reference to Publications and Entertainments*. Harmondsworth 1968 [1957]; vgl. auch Stuart Hall: Richard Hoggart, The Uses of Literacy, and the Cultural Turn, in: *International Journal of Cultural Studies* 10 (2007), 1, 39–49.

74 Edmund Carpenter/Marshall McLuhan: *Explorations in Communication. An Anthology*. London 1960; Marshall McLuhan/Quentin Fiore: *Krieg und Frieden im globalen Dorf*. Berlin 2011 [1968]; zur Globalisierungsrede insgesamt sowie zur Begriffsgeschichte vgl. Olaf Bach: *Die Erfindung der Globalisierung. Entstehung und Wandel eines zeitgeschichtlichen Grundbegriffs*. Frankfurt a.M. u.a. 2013.

75 Minutes of the Sixth Meeting of the Culture Advisory Committee, 4 September 1968, Arts Council of Great Britain, London (National Archives London, Ministry of Overseas Development, U.N.E.S.C.O. Department, Culture Advisory Committee – Meetings, OD 24/51).

76 National Archives London, Ministry of Overseas Development, U.N.E.S.C.O. Department, Culture Advisory Committee – Meetings, OD 24/50–52, 54.

77 In seiner kritischen Abrechnung mit der UNESCO hält Hoggart insbesondere die Entwicklungs- und Bildungspolitik für unzweifelhaft; vgl. Hoggart, *An Idea and its Servants* (2011).

78 McLuhan/Fiore, *Krieg und Frieden* (2011), 99–102, 157–159; Karlheinz Barck/Martin Tremel: Medien in Krieg und Frieden. Splitter und Diagramme zu Marshall McLuhan, in: McLuhan/Fiore, *Krieg und Frieden* (2011), 197.

Populär- beziehungsweise Volkskulturen der Welt durch die kommerziellen Massenmedien und die Kulturindustrie eine ahistorische Homogenisierung zu einer kommodifizierten Weltkultur.⁷⁹ Diese nicht nur von Marshall McLuhan popularisierten Gegenwartsdiagnosen brachen einer Aufwertung der Populärkultur im Sinne einer vermeintlich authentischen Volkskultur Bahn.⁸⁰ Die Identitätspolitiken der 1960er und 1970er Jahre waren von dieser Annahme ebenso geprägt, wie die Debatten um Kulturimperialismen.⁸¹

Vermeintlich kollektive Erfahrungen, daraus resultierende Prägungen und Traditionen wurden zur Grundlage einer historischen und kulturellen Identität erklärt, die im Begriff des Erbes beziehungsweise *heritage* zunehmend zusammen gebunden wurden. Diese Vorstellung beinhaltete eine unaufhebbare Prägung durch die Sozialisation in ein Kollektiv und dessen Wertesystem.⁸² Die kulturelle Identität erhielt dadurch eine quasi essentielle Dimension, die dadurch verstärkt wurde, dass die Generation als kollektive Erfahrungsgemeinschaft aufgewertet wurde.⁸³ In der Neufassung der Begriffe Kultur und kulturelle Identität wurden diese sozialevolutionären Vorstellungen gebündelt. Sie erhoben die kulturelle Identität zur *conditio humana*, welche das „right to culture“ einerseits zum Menschenrecht und andererseits unverhandelbar machte.⁸⁴ Auseinandersetzungen um Wertvorstellungen und Wertsetzungen wurden so zu existentiellen Herausforderungen eskaliert. Gleichzeitig wurde der Schutz kultureller Vielfalt zur Überlebensfrage der Menschheit insgesamt stilisiert. Die multikulturelle Weltgesellschaft wurde so in den 1970er und 1980er Jahren zum politischen Ziel. Nicht nur in diesem Punkt traf sich der Schutz kultureller Vielfalt mit der Erhal-

79 McLuhan, *Gutenberg-Galaxis* (1995).

80 Eine Beschäftigung mit dem Phänomen der Beatles als Ausdruck der Jugend- und Populärkultur sowie eines erweiterten Kulturverständnisses fand auch im Rahmen der UNESCO Kulturabteilung statt: United Kingdom National Commission for UNESCO. Culture Advisory Committee. Visit of Chairman and Secretary to Paris, 5th April 1967 (National Archive London, Ministry of Overseas Development, U.N.E.S.C.O. Department, Culture Advisory Committee – Meetings, OD 24/50).

81 Niethammer, *Kollektive Identität* (2000); Meyer, *Identitätspolitik* (2002); Brubaker/Cooper, *Beyond „Identity“* (2000); John Tomlinson: Cultural Imperialism, in: *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*, Bd. 3. Chichester/Malden 2012, 371–374.

82 Exemplarisch für die Renaissance der Sozialisationstheorien: George Herbert Mead: *Geist, Identität und Gesellschaft*. Frankfurt a.M. 1978; Talcott Parsons: *Social Structure and Personality*. New York 1970.

83 Exemplarisch die verstärkte Karl Mannheim-Rezeption in den 1970er und 1980er Jahren.

84 Exemplarisch die Themenhefte: Cultural Policy. A Modern Dilemma, in: *UNESCO Courier* (1971); „Culture and Community“, in: *cultures* 5 (1978), 1; vgl. auch Francesco Francioni/Martin Scheinin (Hg.): *Cultural Human Rights*. Leiden u.a. 2008.

tung von Biodiversität: Für beide schien es ein Optimum an Vielfalt zu geben. Außerdem wurde nun angenommen, sie würden sich gegenseitig begünstigen, wofür die vermeintliche Nachhaltigkeit traditioneller Subsistenzwirtschaft in Abgrenzung zur industrialisierten Überschusswirtschaft als Beleg herangezogen wurde. Nicht zuletzt durch diese Vorstellungen wurden kulturelle Vielfalt und Biodiversität immer stärker aufeinander bezogen und miteinander verwoben. Beiden wurde eine entscheidende Rolle beim Überleben der Menschheit zugesprochen.⁸⁵

Das bedingte auch eine ethisch-moralische Aufladung der Kultur. Sie ließ sich so von verschiedenen Interessen als politische Ressource instrumentalisieren. Eine solche Instrumentalisierung konnte dazu dienen, emanzipativ Partizipationsrechte in einer pluralen Welt einzufordern, aber auch Abschottung legitimieren und aggressiv-exklusivem Nationalismus und Rassismus Vorschub leisten. Die Kultur teilte damit die Ambivalenzen des Menschenrechtsdiskurses seit den 1970er Jahren im Spannungsfeld zwischen vermeintlichem „moral imperialism“ und „cultural relativism“.⁸⁶ Die Figur des Gemeinsamen Erbes der Menschheit wurde in der Folge neben dem Menschenrecht eine Äquivalenzkategorie zum Gemeinwohl auf der internationalen Ebene. Auf sie wurde Bezug genommen, wenn es darum ging, eine multikulturelle Weltgesellschaft mit allgemein verbindlichen Regeln zu versehen oder diese Regeln als kulturell exklusiv abzuwehren.

Das Weltkultur- und Naturerbe der UNESCO als Gemeinsames Erbe der Menschheit

Für eine internationale Konvention zum Schutz von Altertümern und Kulturschätzen als Gemeinsames Erbe der Menschheit bedeuteten diese Gegenwartsdiagnosen, dass historische Monumente nun zu Medien des kollektiven Gedächtnisses

⁸⁵ Exemplarisch sind hier Teile der Subaltern Studies, u.a. James C. Scott: *The Moral Economy of the Peasant. Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven u.a. 1977.

⁸⁶ Für verschiedene Aspekte dieses Spannungsverhältnisses und die Begriffe vgl. Berta Esperanza Hernández-Truyol (Hg.): *Moral Imperialism. A Critical Anthology*. New York 2002; zur Geschichte der Menschenrechte vgl. u.a. Jan Eckel: Humanitarisierung der internationalen Beziehungen? Menschenrechtspolitik in den 1970er Jahren, in: *Geschichte und Gesellschaft* 38 (2012), 603–635; Stefan-Ludwig Hoffmann (Hg.): *Moralpolitik. Geschichte der Menschenrechte im 20. Jahrhundert*. Göttingen 2010; Jan Eckel/Samuel Moyn (Hg.): *Moral für die Welt? Menschenrechtspolitik in den 1970er Jahren*. Göttingen 2012; Akira Iriye/Petra Göttdede/William I. Hitchcock (Hg.): *The Human Rights Revolution. An International History*. Oxford 2012.

der Menschheit und damit zu Wissensspeichern aufgewertet wurden. Sie erhielten damit die Qualität von Ressourcen, die zur Bewahrung und Konstruktion kultureller Identität für unverzichtbar erklärt wurden. Handlungsleitend war dabei die Vorstellung, dass das Wissen über Techniken, Praktiken und Traditionen den Monumenten als Spuren quasi wie ein genetischer Code eingeschrieben sei und auf seine Erforschung durch künftige Generationen warte. Die Aufwertung autochthoner beziehungsweise indigener sowie vergangener Kulturen und ihrer Praktiken als vermeintlich nicht kommerzorientiert, auf die Umwelt bezogen reflektierter und nachhaltiger, führte zur Romantisierung kultureller Vielfalt in einer Art Neoprimitivismus.⁸⁷ Er wertete vermeintlich authentisches, traditionelles Wissen gerade auch im Bereich der Landnutzung und Wassertechnologien auf. In Bezug auf vergangene Kulturen und ihre Monumente bedeutete das, dass sie für den Fall einer Renaissance der in sie eingelagerten Wissensbestände erhalten werden sollten. Sie waren vor allem als noch nicht ausgeschöpftes Potential für die Zukunftsfähigkeit einer Weltgesellschaft interessant, die sich zunehmend auch als Wissens- und Informationsgesellschaft beschrieb.

Insofern war 1966, als die Verhandlungen über eine Konvention in der UNESCO begonnen wurden, klar, dass sich das gemeinsame kulturelle Erbe der Menschheit nicht in Denkmälern und Monumenten erschöpfen durfte. Es war zu diesem Zeitpunkt eine in der UNESCO weitgehend geteilte Gewissheit, dass neben Objekten auch das immaterielle Erbe der Kulturen in Form von Traditionen, Sprachen, Religionen, Wertsystemen und Wissensbeständen geschützt werden müsse. Die Experten, die beauftragt wurden, ein internationales Instrument zum Schutz des gemeinsamen kulturellen Erbes der Menschheit vorzubereiten, waren sich dieser Problematik und der Dominanz europäischer Maßstäbe bei der Wertzuschreibung von Kulturgütern sehr bewusst. Sie hatten aber auch den Eindruck, zu diesem Zeitpunkt über die kulturellen Traditionen und Kulturgüter der anderen Weltteile noch zu wenig zu wissen. Sie entschieden sich deshalb, den Begriff kulturelles Erbe zunächst noch sehr viel enger zu fassen, als das im Begriff kulturelles Erbe der Menschheit vorher der Fall gewesen war. Er hatte in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts durchaus auch museale und archäologische Artefakte umfasst. Nun wurde eine internationale Konvention explizit auf Monumente und Stätten

⁸⁷ William M. Adams: *Green Development. Environment and Sustainability in the Third World*. London u.a. 2001; Joachim Radkau: „Nachhaltigkeit“ als Wort der Macht. Reflexionen zum methodischen Wert eines umweltpolitischen Schlüsselbegriffs, in: Francois Duceppe-Lamarre/Jens Ivo Engels (Hg.): *Umwelt und Herrschaft in der Geschichte. Environnement et pouvoir: Une approche historique*. München 2008, 131–136; Peter M. Steinsiek: Nachhaltigkeit. Zur Karriere eines Begriffs, in: Ursula Breymayer/Bernd Ulrich (Hg.): *Unter Bäumen: Die Deutschen und der Wald*. Berlin 2011, 90–105.

beschränkt, weil die Experten davon ausgingen, diese Art materieller Überlieferung sei universell. Ein darüber hinausgehendes eurozentrisches Präjudiz sollte so vermieden werden. Dementsprechend betonten sie, dass kein internationaler Kanon kreiert werden solle. Dieser laufe Gefahr, durch ästhetische Kriterien und Wertorientierungen eines einzelnen Kulturkreises dominiert zu werden. Um der Vielfalt der Weltkulturen gerecht zu werden, sollten stattdessen nationale Selbstverpflichtungen mit einer internationalen Konvention gekoppelt werden. Ersteres sollte dazu beitragen, die Nationalstaaten in die Lage zu versetzen, ihr jeweiliges Kulturerbe selbst zu schützen. Die internationale Vereinbarung sollte diese in den Nationalstaaten zu treffenden Maßnahmen nur ergänzen und unterstützen. Als internationale Organisation, die wie ein Rotes Kreuz für Kulturschätze funktionieren sollte, sollte die UNESCO auf Anfrage des jeweiligen Staates Finanzmittel und Know-how durch Technologietransfer zur Verfügung stellen. Eine Liste war in diesen Entwürfen zunächst nur insofern vorgesehen, als alle zwei Jahre eine Liste der wichtigsten Objekte mit Bedarf für größere Erhaltungsarbeiten aufgestellt werden sollte.⁸⁸

Die Welterbekonvention und ihre Liste sehen heute anders aus. Es wurde doch ein Kanon etabliert, was auf den Einfluss der Wissenschaftsabteilung und international organisierter Umweltschützer zurückzuführen ist. Sie hatten vor allem den Schutz des Naturerbes vor Augen und fürchteten, Selbstverpflichtungen seien angesichts der Modernisierungs- und Entwicklungspolitiken der unabhängig gewordenen Staaten nicht ausreichend. Ähnlich wie schon Garret Hardin waren sie davon überzeugt, dass es notwendig sei, Umweltschutz im vermeintlichen Interesse künftiger Generationen durch politischen Druck oder Zwang durchzusetzen. Dazu gehörte aus ihrer Sicht auch, eine verbindliche Liste der in jedem Fall zu schützenden Stätten zusammenzustellen.

Vor dem Hintergrund der Dringlichkeit, welche die Untergangsszenarien der 1970er Jahre erzeugten, ging es auch darum, wer berechtigt sein sollte, über

88 Meeting of Experts to Co-ordinate, with a View to Their International Adoption, Principles and Scientific, Technical and Legal Criteria Applicable to the Protection of Cultural Property, Monuments and Sites, Paris, February 26, – March 2, 1968 (UNESCO-Archiv Paris, SCH/CS/27/8); World Heritage Centre. <http://whc.unesco.org/archive/1968/shc-cs-27-8e.pdf> (17. März 2014). Meeting of Experts. July 21–25, 1969 (UNESCO-Archiv Paris, SHC/MD/4); World Heritage Centre. <http://whc.unesco.org/archive/1969/shc-md-4e.pdf> (17. März 2014). International Instrument for the Protection to establish an international system for the protection of monuments, groups of buildings, and sites of universal value. Preliminary Report Drawn up in Accordance with Article 10.1 of the Rules of Procedure Concerning Recommendations to Member States and International Conventions Covered by the Terms of Article IV, Paragraph 4 of the Constitution, Paris, June 30, 1971, Annex II (UNESCO-Archiv Paris, SHC/MD/17, S. 4). World Heritage Centre. <http://whc.unesco.org/archive/1971/shc-md-17e.pdf> (17. März 2014).

die Zukunft von Kultur- und Naturschätzen zu entscheiden.⁸⁹ Die sogenannten Entwicklungsländer wollten die Industriestaaten an den Kosten für die Erhaltung ihres kulturellen und natürlichen Erbes beteiligen. Sie verstanden die finanzielle Unterstützung in der Gegenwart als Kompensation für die Folgen des Kolonialismus und die daraus resultierenden Ungleichheiten, die zunehmend als strukturelle Ungerechtigkeit interpretiert wurden. Einflussnahmen sollten dadurch nicht begründbar werden. Deshalb wurde von den sogenannten Entwicklungsländern das ‚Rote Kreuz Prinzip‘ bevorzugt. Außerdem traten sie im Rahmen der Konvention für regelmäßige und verpflichtende Beitragszahlungen ein, die dem Welterbekomitee in seinen Entscheidungen eine relative finanzielle Unabhängigkeit gegeben hätten.

Demgegenüber stand der Anspruch der potentiellen Geldgeber darüber mitentscheiden zu können, welche Objekte oder Gebiete als schutzwürdig und von universalem Wert zu betrachten seien. Insbesondere die US-Regierung und die international agierenden Umweltschützer wollten Einfluss auf die Erhaltung der Ressourcen Natur und historisch-kulturelle Überlieferung auch gegen andere Interessen nehmen können. Sie waren dafür durchaus auch bereit in Nationalstaaten zu intervenieren, favorisierten aber finanzielle Druckmittel. Die eigenen vermeintlich unpolitischen und höher entwickelten wissenschaftlichen Standards sollten zum Wohle der gesamten Menschheit angewendet werden. Sie blieben so dem Paradigma der Modernisierungstheorie verpflichtet.⁹⁰ Die Kontrolle über die ihres Erachtens schutzwürdigen Stätten wollten sie einerseits durch die Verabschiedung eines Kanons und andererseits durch freiwillig zu leistende Beiträge sicherstellen. Insbesondere letztere sollten den vermeintlich entwickelten Industriestaaten ermöglichen, finanziell Druck auf strittige Entscheidungen auszuüben.

Am Ende der Verhandlungen stand ein Kompromiss, der eine Governance-Institution im Bereich Kultur- und Naturschutz etablierte. Sie kombinierte einen Kanon mit einer „Roten Liste“ besonders gefährdeter Stätten. Außerdem sah sie sowohl freiwillige als auch verpflichtende Beiträge vor.⁹¹ Die Verhandlungen über die Welterbekonvention stellte in gewisser Hinsicht einen letzten Kompromiss

⁸⁹ John R. McNeill: *The Environment, Environmentalism, and International Society in the Long 1970s*, in: Niall Ferguson u.a. (Hg.): *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*. London 2010, 263–278; Lynton Keith Caldwell: *International Environmental Policy. Emergence and Dimensions*. Durham u.a. 1990.

⁹⁰ Frederick Cooper: *Colonialism in Question. Theory, Knowledge, History*. Berkeley 2005, 113–152.

⁹¹ Zur Entstehung der Welterbekonvention vgl. Titchen, *UNESCO's World Heritage Convention* (1995); Michel Batisse/Gérard Bolla: *L'invention du „patrimoine mondial“*. Paris 2003; Christina

in den sich zunehmend radikalisierenden Auseinandersetzungen über Weltordnungsentwürfe in den 1970er und 1980er Jahren dar.⁹² Die Grundpositionen in den jetzt Nord-Süd-Konflikt genannten Auseinandersetzungen zwischen den sogenannten Industriestaaten, als Profiteuren des Kolonialismus, und vermeintlich zu entwickelnden Ländern, als Opfern des Kolonialismus, waren in den Verhandlungen über eine Welterbekonvention bereits angeklungen. Sie spitzten sich im Verlauf der 1980er Jahre in der UNESCO, befeuert durch forcierte Identitätspolitik und die Furcht vor Kulturimperialismen, weiter zu. Gleichzeitig entstanden in der Auseinandersetzung um den Schutz kultureller Identitäten neue Konfliktlinien, die auch quer zu den Frontlinien im Kalten Krieg und Nord-Süd-Konflikt verlaufen konnten.

Mondiacult 1982: Kulturelle Identität als Menschenrecht und kulturelle Vielfalt als Gemeinsames Erbe der Menschheit im Konflikt

Im Verlauf der 1970er Jahre bemühten sich die UNESCO und ihre Regionalgruppen weiter darum, das Wissen über die Kulturen der Welt und ihr jeweiliges Erbe zu vermehren. 1982 zog Mondiacult, die zweite Weltkonferenz über Kulturpolitik in Mexiko Bilanz aus der ersten Weltkonferenz 1970 in Venedig sowie den regionalen Konferenzen für Europa (Eurocult, Helsinki 1972), Asien und Pazifik (Asiacult, Jakarta 1973), Afrika (Africult, Accra 1975), Lateinamerika und Karibik (Americacult, Bogota 1978) sowie aus der zwischenstaatlichen Konferenz der arabischen Länder (ALESCO-Beratung, Baghdad 1981).⁹³

Das Ergebnis dieser Beratungen war, dass kulturelle Identität nunmehr international als Grundrecht und kulturelle Vielfalt als Gemeinsames Erbe der Menschheit festgeschrieben wurden. Dies wurde damit begründet, dass alle Kul-

Cameron/Mechthild Rössler: *Many Voices, One Vision. The Early Years of the World Heritage Convention*. Farnham 2013.

⁹² Themenheft: Culture, Society, and Economics for a New World, in: *Cultures* 3 (1976), 4; zu diesen Weltordnungsentwürfen vgl. auch Sabine Höhler und Norman Weiß in diesem Band.

⁹³ World Conference on Cultural Policies Mexico City, July 26, – August 6, 1982. List, by Subject, of the Recommendations of the Intergovernmental Conferences on Cultural Policies Convened by Unesco or Prepared with its Collaboration since 1970 (UNESCO Archiv Paris, CLT-82/Mondiacult/Ref.2). UNESDOC. <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000495/049538eb.pdf> (17. März 2014)

turen der Welt zusammengenommen Teil des Gemeinsamen Erbes der Menschheit seien. Deshalb seien kulturelle Identität und kulturelle Vielfalt nicht voneinander zu trennen. Erstere bedürfe des Kontakts und Austauschs mit anderen Traditionen und Werten. Sie werde dadurch erneuert und bereichert. Isolierung lasse sie absterben. Deshalb sei die Missachtung oder Zerstörung einer Kultur immer ein Verlust für die Menschheit als Ganzes. Gleichzeitig seien aber die kulturelle Identität und das Recht auf kulturelle Souveränität als konstitutiver Teil des Selbstbestimmungsrechts der Völker zu achten.⁹⁴ Mit dieser Setzung wurde das Paradoxon zwischen partikularer kultureller Identität und universalem Anspruch kultureller Vielfalt, das schon Claude Lévi-Strauss Definition inhärent gewesen war, fortgeschrieben.⁹⁵ Zielkonflikte waren von Anfang an vorprogrammiert und zeichneten sich bereits während der Mondiacult-Konferenz überaus deutlich ab.

Die Diskussionen über kulturelle Identität in Mexiko leiteten in der UNESCO noch einmal eine verstärkte Auseinandersetzung mit dem Kolonialismus und den durch ihn verursachten Ungleichgewichten ein. Aus ihr entstand auf Seiten der ehemaligen Kolonien auch die Forderung, unrechtmäßig erworbene Kulturgüter an die jeweiligen Ursprungskulturen zurückzugegeben. Sie sollten so an den vermeintlich authentischen Ort zurückgebracht werden und vergangenes Unrecht wiedergutmachen, indem sie wieder in das jeweilige Kulturerbe eingegliedert wurden. Die Forderung ging von den postkolonialen Staaten aus. Sie aber ausschließlich als Konflikt zwischen Nord und Süd, „Europe and the Rest“ oder ehemaligen Kolonisatoren und Kolonisierten zu verstehen, würde zu kurz greifen. Denn die einzige konkrete Empfehlung der Konferenz bezog sich auf die sogenannten Elgin Marbles, die als Pantheon Marbles apostrophiert wurden und von Großbritannien an Griechenland zurückgegeben werden sollten. Einmal mehr wurden die Akropolis und der Pantheon in diesem Kontext als Gemeinsames Erbe der Menschheit apostrophiert. Ihre vermeintlich verletzte Integrität sollte durch die Rückgabe der im britischen Museum ausgestellten Friesfiguren, die als

94 Mexico City Declaration on Cultural Policies. World Conference on Cultural Policies. Mexico City, July 26, – August 6, 1982; World Conference on Cultural Policies, Mexico City July 26, – August 6, 1982. Final Report. Paris, November 1982 (UNESCO Archiv Paris, CLT/MD/1); UNESDOC. <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000525/052505eo.pdf> (17. März 2014). *Mondiacult. Weltkonferenz der UNESCO über Kulturpolitik*. Mexiko 1982. Dokumente, hg. v. Ministerium für Kultur der DDR. Berlin 1983.

95 Thomas Hylland Eriksen: Between Universalism and Relativism: A Critique of the UNESCO Concepts of Culture, in: Jane Cowan/Marie-Bénédicte Dembour/Richard Wilson (Hg.): *Culture and Rights. Anthropological Perspectives*. Cambridge 2001, 127–148.

Rückkehr in den authentischen kulturellen Kontext legitimiert wurde, wiederhergestellt werden.⁹⁶

Bereits 1978 war ein zwischenstaatliches Komitee zur Förderung der Rückgabe illegal erworbener Kulturgüter in ihre Ursprungsländer gegründet worden. Seine Arbeit sollte nun unter Berufung auf den Menschenrechtscharakter kultureller Identität sowie die konstitutive Bedeutung kultureller Erbstücke für die Ausbildung einer solchen forciert werden.⁹⁷ Insbesondere von den ehemaligen Kolonialmächten wurde der Vorstoß, dessen Erfüllung im Grunde bedeutet hätte, große Teile der Sammlungen ihrer Nationalmuseen abzuwickeln, – wenig überraschend – nicht begrüßt. Stattdessen wurde der Forderung entgegengehalten, sie hätten sich um die Erhaltung der Objekte verdient gemacht und durch diese kulturelle Leistung einen Besitzanspruch erworben. Außerdem handle es sich bei den europäischen Museen aufgrund ihres Charakters als öffentlich zugängliche Sammlungen der Weltkulturen mittlerweile selbst um ein Gemeinsames Erbe der Menschheit. In finanzieller Hinsicht sei in ihnen die Erhaltung der Objekte am besten gewährleistet. Außerdem seien die Objekte in den Museen grundsätzlich zugänglich und ständen dadurch auch der Erforschung des kulturellen Erbes und der Auslotung kultureller Identitäten offen.⁹⁸ Eine Einigung über den richtigen Ort für das gemeinsame kulturelle Erbe der Menschheit und über die Legitimationsbasis für die Bestimmung dieses Ortes konnte in Mexiko nicht erreicht werden. Die beiden dargestellten Positionen, die beide einerseits auf ein Gemeinsames Erbe der Menschheit und andererseits die Bedeutung des kulturellen Erbes für die Ausbildung kultureller Identität rekurrieren, stehen sich bis heute unversöhnlich gegenüber.

Ähnlich umstritten war bereits in Mexiko die Errichtung einer Neuen Weltinformations- und Kommunikationsordnung.⁹⁹ Nicht nur von Vertretern des Südens, sondern auch von einigen Vertretern des Nordens – so die zeitgenössische Differenzierung in dieser Auseinandersetzung – wurde das Nachrichtenmonopol der Industriestaaten kritisiert. Ausgehend von den Ergebnissen des

⁹⁶ Recommendation 55, in: World Conference on Cultural Policies, Mexico City, July 26, – August 6, 1982. Final Report. Paris, November 1982 (UNESCO Archiv Paris, CLT/MD/1). UNESDOC. <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000525/052505eo.pdf> (17. März 2014).

⁹⁷ Lyndel V. Prott (Hg.): *Witnesses to History. A Compendium of Documents and Writings on the Return of Cultural Objects*. Paris 2009.

⁹⁸ Exemplarisch: David M. Wilson: Das British Museum – Ein Universalmuseum, in: Marie-Louise von Plessen (Hg.): *Die Nation und ihre Museen*. Frankfurt a.M. u.a. 1992, 108–116.

⁹⁹ Vgl. den Beitrag von Norman Weiß in diesem Band.

sogenannten MacBride-Reports *Many Voices, One World*¹⁰⁰ wurden die bestehenden Informations- und Nachrichtenflüsse als Kultur-, Finanz- und Technologieimperialismus gebrandmarkt.¹⁰¹ Auch in dieser Auseinandersetzung wurde mit der kulturellen Identität als schützenswertem Teil eines Gemeinsamen Erbes der Menschheit argumentiert, wenn die vermeintlich homogenisierende Wirkung der global agierenden Medienunternehmen und Kulturindustrien angeprangert wurde. Sie würden standardisieren, kommodifizierte kulturelle Ausdrucksformen favorisieren und Nachrichten privilegieren, die auf den US-amerikanischen oder europäischen Nachrichtenmärkten absetzbar seien. Entsprechend würden manche Weltregionen nur im Rahmen von Krisen- und Schreckensmeldungen berücksichtigt. Beides führe zu einer Selbstentfremdung und zum Verlust kultureller Identität. Ursächlich dafür sei, dass vielen Staaten die finanziellen und technologischen Möglichkeiten fehlen würden, um ihr Mediensystem zu ‚dekolonisieren‘, eigene Satelliten zu betreiben und dem Druck der Kulturindustrien – gemeint waren hier vor allem die Film- und Musikindustrien – etwas eigenes entgegenzusetzen. Deshalb wurde ein stärkerer Technologietransfer eingefordert. Außerdem wurde für nationale Quotierungen von Nachrichten und Produkten der Kulturindustrien plädiert.¹⁰²

Die USA und verschiedene vor allem westeuropäische Staaten lehnten solche Quoten als Bedrohung der freien Meinungsäußerung rigoros ab. Letztere reklamierten sie als universales Menschenrecht, aber auch als konstitutiv für ihre jeweilige politische Kultur und damit als Ausdruck ihrer kulturellen Identität. So nahm mit der Heritage Foundation. Leadership for America einer der einflussreichen *think tanks* der US-amerikanischen Republikaner 1973 bei seiner Gründung das vermeintlich zu schützende kulturelle Erbe sogar in seinen Namen auf. Das zu schützende Erbe und ihre kulturelle Identität sahen sie vor allem im Wert des freien Marktes und Wettbewerbs sowie der Wahrung liberaler Traditionen im Neoliberalismus.¹⁰³ Beides sahen sie durch die Entwicklungen in der UNESCO, die sie unter einen grundsätzlichen Sozialismusverdacht stellten, akut bedroht. So warf Thomas G. Gulick, der als Beobachter an der Mondiacult-Konferenz für die Heritage Foundation teilgenommen hatte, der UNESCO im *Backgrounder* der Heritage

100 *Many Voices, One World. Towards a New, More Just and More Efficient World Information and Communication Order.* London u.a. 1980.

101 World Conference on Cultural Policies, Mexico City July 26, – August 6, 1982. Final Report. Paris, November 1982 (UNESCO Archiv Paris, CLT/MD/1). UNESDOC. <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000525/052505eo.pdf> (17. März 2014).

102 Ebd.

103 Kubilay Yado Arin: *Die Rolle der Think Tanks in der US-Außenpolitik. Von Clinton zu Bush Jr.* Wiesbaden 2013.

Foundation vor, Kultur werde bei ihr zur Propaganda gegen die USA, die vom französischen Kulturminister Jack Lang und dem neuen Generaldirektor der UNESCO Amadou-Mahtar M'Bow, dessen Herkunft aus dem Senegal explizit hervorgehoben wurde, gezielt geschürt werde. Sie würden eine im Prinzip sozialistische, in jedem Fall aber staatlich regulierte Neue Weltkulturordnung anstreben. Unter dem Vorwand Kulturimperialismus zu bekämpfen und Kultur zu demokratisieren, würden sie tatsächlich die „westliche Kultur“ und die Kulturindustrien böswillig diskreditieren und die Freiheit des kulturellen Ausdrucks, zu dem auch die freie Meinungsäußerung gehöre, zugunsten staatlicher Regulierung in Frage stellen.¹⁰⁴ Weniger hart, aber mit ähnlichem Tenor wurden diese Argumente von der US-amerikanischen und britischen Regierung in den Auseinandersetzungen um die Neue Weltinformations- und Kommunikationsordnung vorgebracht. Der Streit über im Grunde nicht verhandelbare Prämissen eskalierte in der Folge so, dass die USA und Großbritannien die UNESCO 1984/1985 verließen und die Organisation damit in ihre größte Krise stürzten.¹⁰⁵

Wie der Hinweis auf den französischen Kulturminister andeutet, der den USA in Mexiko tatsächlich Kulturimperialismus vorgeworfen hatte, liefen die Fraktionsbildungen in der internationalen Auseinandersetzung auch hier teilweise quer zu den Konfliktlinien des Kalten Krieges oder des Nord-Süd-Konfliktes. Die jeweilige Position in der Auseinandersetzung speiste sich vor allem daraus, für wie bedroht die eigene kulturelle Identität durch einen Kulturimperialismus der Kulturindustrien und Massenmedien auf der einen oder vermeintlich sozialistische Ideologien auf der anderen Seite gehalten wurde. Es spielte dabei auch eine Rolle, wie viel jeweils dem freien Markt als Regulationsinstrument zugetraut wurde, wie der Interventionsstaat beurteilt beziehungsweise wie viel Ordnung und Regeln grundsätzlich für notwendig gehalten wurden. Deshalb gab es in diesen Auseinandersetzungen auch deutlich mehr als zwei Lager. Neben den Konfliktlinien zwischen Ost und West beziehungsweise Nord und Süd wirkte sich auch das Erstarken von Neuen Linken und Rechten sowie diverser auch kulturell determiniert gedachter, religiöser Fundamentalismen aus. Insbesondere den beiden letzteren diente der Hinweis auf eine authentische Kultur und kulturelle Identitäten, die zunächst vor allem einen emanzipatorischen Charakter gehabt hatten, nun dazu,

104 Thomas G. Gulick: UNESCO, Where Culture Becomes Propaganda, in: *The Heritage Foundation Background* 233 (1982), 1–18.

105 Volker Rittberger (Hg.): *Anpassung oder Austritt: Industriestaaten in der UNESCO-Krise. Ein Beitrag zur vergleichenden Außenpolitikforschung*. Berlin 1995; Gabriele Kittel/Volker Rittberger/Frank Schimmelpfennig: *Between Loyalty and Exit. Explaining the Foreign Policies of Industrialized Countries in the UNESCO Crisis (1978–1987)*. Tübingen 1995.

Differenzen zu betonen und Abschottungen zu legitimieren. Die Identitätspolitik wurde dadurch Ende der 1980er und im Verlauf der 1990er Jahre immer aggressiver.¹⁰⁶ In der UNESCO wurde das aber nicht als Problem der eigenen Politik erkannt oder problematisiert, sondern durch den wiederholten Hinweis auf den unverzichtbaren Wert von kultureller Diversität für eine kreative Fortentwicklung der Kulturen der Welt und der Menschheit als Ganze beiseite gewischt. Im Rahmen der World Decade for Cultural Development wurde seit 1988 weiter versucht, beides in politische Programme zu gießen. Allerdings wirkte sich der Austritt der USA und Großbritanniens auf die Reichweite, die Verbindlichkeit und den Erfolg solcher Maßnahmen verheerend aus, so dass vor 2003 keine Konventionen zum Schutz von Kulturen oder Kulturgütern zustande kamen.¹⁰⁷

Fazit

Abschließend lässt sich festhalten, dass der Schutz von Kultur als Gemeinsames Erbe der Menschheit seinen Ausgangspunkt bei der Bewahrung konkreter Objekte als Erbstücke hatte, die aus antiquarisch-ästhetischer Sicht als erhaltenswert angesehen wurden. Seit Ende des 19. Jahrhunderts ließ sich dafür eine internationale Gemeinschaft mobilisieren. Zunächst handelte es sich vor allem um in Vereinen organisierte bildungsbürgerliche Gemeinschaften. Anfang des 20. Jahrhunderts wurde der Schutz von Altertümern dann im Rahmen des Völkerbundes zunehmend auf der internationalen Ebene institutionalisiert und nach dem Zweiten Weltkrieg im Rahmen der UNESCO ins humanitäre Völkerrecht eingeschrieben.

Der sich seit dem Ende der 1940er Jahre verändernde Kulturbegriff verschob auch die Erwartungen an ein Gemeinsames Erbe der Menschheit. Nun galten ganze Kulturen im anthropologischen Sinne durch globale Vereinheitlichungsprozesse als bedroht und schutzbedürftig. Internationalen Organisationen wie der UNESCO wurde die Aufgabe zugeschrieben, sich dieses Problems anzunehmen und über eine kulturelle Entwicklungspolitik der Entstehung einer homogenen, kommodifizierten Weltkultur entgegenzuwirken. Zunächst war dabei der emanzipatorische Aspekt einer Aufwertung kultureller Identität als Ausdruck kultureller Souveränität dominant. Kulturelle Identität wurde zum Menschenrecht, kulturelle Vielfalt zum Gemeinsamen Erbe der Menschheit erklärt. Aber schon bald verstärkten sich die exkludierenden, protektionistischen Anteile des Rin-

¹⁰⁶ Meyer, *Identitätspolitik* (2002).

¹⁰⁷ Thomas M. Schmitt: *Cultural Governance. Zur Kulturgeographie des UNESCO-Welterberegimes*. Stuttgart 2011.

gens um eine kulturelle Identität, um Mitte der 1980er Jahre in der UNESCO-Krise einen ersten Höhepunkt zu erreichen. Die Paradoxien im Schutz partikularer kultureller Identität und universeller kultureller Vielfalt wurde dadurch offensichtlich. Langfristig wurden die Handlungsmöglichkeiten der UNESCO beim Schutz kultureller Identitäten durch den Austritt der USA und Großbritanniens massiv eingeschränkt.

Diese Konflikte taten aber dem Erfolg, den kulturelle Identität und die Wahrung einer vermeintlichen Generationengerechtigkeit in der Erhaltung eines vielfältigen Gemeinsamen Erbe der Menschheit als Fahnenwörter hatten, insgesamt keinen Abbruch – im Gegenteil: Die Aufwertung der vermeintlich authentischeren Volkskulturen, deren Wirtschafts- und Landnutzungsformen teilweise romantisert, in jedem Fall aber als nicht kommerziell, sondern nur subsistenzorientiert und deshalb nachhaltiger beziehungsweise umweltbewusster apostrophiert wurden, führte zu einer zunehmenden Verschränkung des Schutzes kultureller Vielfalt mit der Erhaltung von Biodiversität. Die eine schien das andere zu begünstigen. Dadurch wurde beides aufeinander bezogen. Als Wissensspeicher gemachter Erfahrungen, Genpool und Ressource wurden sie als Voraussetzung für Kreativität und Innovation betrachtet und damit zu einer Bedingung für die Entwicklung und Zukunftsfähigkeit der Menschheit überhaupt erklärt. Dadurch konnten sie ihre Position als schutzwürdige globale Gemeinschaftsgüter auch in den 1990er Jahren behaupten. Insbesondere im Umweltschutz bestimmt der so etablierte Zusammenhang von kultureller Vielfalt und Biodiversität bis heute die Debatten.

Acknowledgement

Ich danke Isabella Löhr, Heinrich Hartmann und Bernhard Gißibl für Lektüre, hilfreiche Kommentare und Anregungen.

Isabella Löhr

Wem gehört die Kultur? Die UNESCO zwischen geistigem Eigentum, Folklore und kulturellem Erbe in den 1960er und 1970er Jahren

Abstract: The chapter probes into ongoing controversies about the marketability of intangible cultural heritage by submitting its codification in international law since the late 1960s to a critical historical reading. The article posits that the relevant legal stipulations were a by-product of a fundamental crisis in which intellectual property rights got in the way of decolonisation. Increasing demands of the new states to decolonise intellectual property by developing new legal tools that could acknowledge the characteristics of non-Western culture shifted attention to what then was called folklore and has become known as intangible cultural heritage only since the 1990s. Yet as the integration of folklore into international law was carried out by UNESCO and the World Intellectual Property Organization, two institutions which had been dealing with intellectual property rights for decades, attempts to conceptualise intangible cultural heritage as mankind's common heritage were relegated to the background in favour of thinking in terms of property rights and rights of use.

1993 traf sich im italienischen Bellagio eine Gruppe von Rechtsexperten, Verlegern, Anthropologen, Umwelt-, Literatur- und Computerwissenschaftlern, um sich über die Bedeutung des geistigen Eigentums für die kulturelle Autonomie postkolonialer Gesellschaften Gedanken zu machen. Dabei ging es nicht um die ethnographische Dokumentation kultureller Praktiken oder um die Archivierung und Digitalisierung von Kulturgut. Mit der Formulierung „Cultural Agency/Cultural Authority: Politics and Poetics of Intellectual Property in the Post-Colonial Era“ stand das Eigentum an materiellen und immateriellen Kulturgütern als ein juristisches, wirtschaftliches und (kultur-)politisches Problem auf dem Programm.¹ Der Verweis auf die postkoloniale Ära bedeutete dabei weit mehr als eine epochale Verortung des Themas. Es ging um die seit den 1960er Jahren im internationalen Recht zu beobachtende Tendenz, immaterielle Kultur,

¹ „The Bellagio Declaration from the 1993 Rockefeller Conference ‚Cultural Agency/Cultural Authority: Politics and Poetics of Intellectual Property in the Post-Colonial Era‘“, in: *Society for Critical Exchange*. <http://www.cwru.edu/afil/sce/BellagioDec.html> (25. November 2013).

die bis in die 1990er Jahre unter dem Stichwort Folklore firmierte,² mithilfe eines westlichen Rechts- und Eigentumsdenken in eine international marktfähige Ressource zu verwandeln. In der Kritik standen die politischen und wirtschaftlichen Asymmetrien, die im Ungleichgewicht zwischen westlichen Verwertungsindustrien und den Versuchen indigener Gruppen liegen, ihr kulturelles Erbe in globale touristische, wissensökonomische oder kulturelle Verwertungsketten zu integrieren.³ Ein Beispiel hierfür ist die sogenannte Sema Zeremonie aus der Türkei, ein ritueller Tanz von Derwischen, die 2008 der Intangible Cultural Heritage List der UNESCO hinzugefügt wurde. Kritiker monieren eine inhaltliche Entleerung der Zeremonie, seitdem die UNESCO diese dokumentiert und als immaterielles Kulturerbe ausgewiesen habe, denn zwecks besserer touristischer Vermarktung als UNESCO-Erbe sei der Ritus standardisiert und damit seines symbolischen Werts für die Gemeinschaft beraubt worden.⁴

Die Experten in Bellagio kümmerte die Rolle des geistigen Eigentums in diesem Prozess. Sie wiesen auf das Gewicht von Eigentums- und Nutzungsrechten im Umgang mit Kultur und – ein Jahr nach der Biosphärenkonferenz in Rio de Janeiro – Umwelt hin und hinterfragten deren Kommodifizierung kritisch. In der Deklaration hoben die Unterzeichner das geistige Eigentum als einen zentralen Mechanismus hervor, der Wissenschaft, Kunst, traditionelle Kulturen und den patentrechtlichen Umgang mit Biodiversität substantiell präge, dies aber auf der Basis eines Autor-, Werk- und Erfinderverständnisses, das nur die Leistung des Einzelnen kenne. Alternativen kulturellen Ausdrucksformen oder der mündlichen Weitergabe von medizinischem oder biologischem Wissen verweigere-

² Der Begriff der Folklore wird in der Forschung je nach Autor verschieden definiert. Da Folklore in diesem Aufsatz vor allem als Quellenbegriff in Erscheinung tritt, wird von einer Diskussion seines semantischen Gehalts abgesehen zugunsten einer Analyse der jeweiligen Verwendung im historischen Kontext. Zur Folklore als wissenschaftlicher Disziplin vgl. Regina Bendix: *In Search of Authenticity. The Formation of Folklore Studies*. Madison 1997; Silke von Lewinski/Anja von Hahn: *Indigenous Heritage and Intellectual Property: Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore*. The Hague 2004; Terri Janke: Indigenous Intangible Cultural Heritage and Ownership of Copyright, in: Toshiyuki Kono (Hg.): *Intangible Cultural Heritage and Intellectual Property. Communities, Cultural Diversity and Sustainable Development*. Antwerpen 2009, 159–188.

³ John L. and Jean Comaroff: *Ethnicity Inc.* Chicago 2009.

⁴ Sophia Labadi: *UNESCO, Cultural Heritage and Outstanding Universal Value. Value-based Analyses of the World Heritage and Intangible Cultural Heritage Conventions*. Lanham 2013, 141f; für eine Übersicht Rosemary J. Coombe: *The Cultural Life of Intellectual Property. Authorship, Appropriation, and the Law*. Durham 1998; ein frühes Beispiel für die Genese der Folklore aus dem Zusammenspiel von Kulturdiplomatie und Medienunternehmen gibt Corinne Pernet: „For the Genuine Culture of the Americas“. Musical Folklore, Popular Arts, and the Cultural Politics of Pan Americanism, 1933–1950, in: Jessica Gienow-Hecht (Hg.): *De-Centering America*. New York 2008, 132–168.

re dieses Werkverständnis jede Form des Rechtsschutzes, was zu einer partiellen Entrechtung und einem Ungleichgewicht in globalen Verwertungsketten führe. Dem hielten die Unterzeichner die Bedeutung der *commons* entgegen:

Fourth, in general, systems built around the author paradigm tend to obscure or undervalue the importance of ‚the public domain‘, the intellectual and cultural commons from which future works will be constructed. Each intellectual property right, in effect, fences off some portion of the public domain, making it unavailable to future creators. In striking respects, the current situation raises the same concerns raised twenty years ago by the impending privatization of the deep-sea bed. The aggressive expansion of intellectual property rights has the potential to inhibit development and future creation by fencing off ‚the commons‘, and yet – in striking contrast to the reaction over the deep sea bed – the international community seems unaware of the fact.⁵

Mit dem Bild der weggesperrten „intellectual and cultural commons“ verknüpfte die Deklaration die Gemeinfreiheit von Kultur und Wissen mit der kontroversen Diskussion über die „Tragödie der Allmende“, die seit Garret Hardins gleichnamigen Aufsatz von 1968 ein einflussreiches Narrativ ist im Streit um Ressourcenknappheit und über den Grad der Vergemeinschaftung von natürlichen Räumen wie den Ozeanen, dem Meeresboden, dem Weltraum oder der Antarktis.⁶ In Anlehnung an die UN-Deklaration über die Nutzung des Meeresbodens von 1970 und das 1982 beschlossene (allerdings erst 1994 ratifizierte) Internationale Seerechtsabkommen berief die Bellagio Deklaration sich mit dem Begriff der *commons* auf das völkerrechtliche Institut des Gemeinsamen Erbes der Menschheit, das im Seerecht erstmals auftauchte und Räume wie den Meeresboden als schützenswerte und zu nutzende Ressourcen auswies.⁷

Im Unterschied zu den natürlichen Ressourcen trifft die Rede von den „intellectual and cultural commons“ im Bereich der Kultur allerdings auf einen grundsätzlich anders strukturierten Gegenstand. Die *cultural commons* bezeichnen zu meist eine immaterielle Ressource, bei der nicht Endlichkeit und Begrenztheit, sondern Zugang, Teilhabe und Nutzung überhaupt erst Wert erzeugen.⁸ Der Wert

⁵ „The Bellagio Declaration from the 1993 Rockefeller Conference ‚Cultural Agency/Cultural Authority: Politics and Poetics of Intellectual Property in the Post-Colonial Era‘“, in: *Society for Critical Exchange*. <http://www.cwru.edu/afil/sce/BellagioDec.html> (25. November 2013).

⁶ Garrett Hardin: The Tragedy of the Commons, in: *Science* 162 (1968), 13, 1243–1248; zur wissenschaftlichen Einordnung von Garret Hardins spieltheoretischem Ansatz siehe den Beitrag von Heinrich Hartmann in diesem Band.

⁷ Siehe hierzu die Beiträge von Sabine Höhler und Norman Weiß in diesem Band; Susan J. Buck: *The Global Commons. An Introduction*. Washington D.C. 1998, 21–29.

⁸ Charlotte Hess/Elinor Ostrom: Introduction. An Overview of the Knowledge Commons, in: dies. (Hg.): *Understanding Knowledge as a Commons*. Massachusetts 2011, 5.

eines Buches liegt zum Beispiel nicht in Papier, Bindung und Druckerfarbe, sondern in der spezifischen Verbindung von Form und Inhalt, die beliebig reproduzierbar ist. Denkt man das geistige Eigentum von den Gemeingütern aus, handelt es sich im Prinzip um eine künstliche Verknappung von Kultur- und Wissensressourcen, die einem Urheber oder dem Inhaber von Verwertungsrechten für einen genau definierten Zeitraum exklusive Verfügungsrechte einräumt. Schließlich wird die Nutzung nur im Rahmen eines rechtlich genau definierten Katalogs erlaubt.

Der dringende Appell in Bellagio, das geistige Eigentum als Gefahr für die öffentliche Verfügbarkeit von Wissen und kulturellen Ausdrucksformen wahrzunehmen und eine neue, den globalen Süden berücksichtigende Balance zwischen öffentlichen und privaten Interessen herzustellen,⁹ richtete den Scheinwerfer auf ein seit Mitte der 1960er Jahre in den Foren von UNESCO und der World Intellectual Property Organization (WIPO) immer wieder aufflammendes Problem. In der Hochphase der Dekolonialisierung rückte Folklore als Sammelbegriff für die Kultur der vormaligen Kolonien auf die Agenda dieser beiden Organisationen. Mit der Forderung der neuen Staaten nach einem angemessenen Schutz der Folklore kristallisierte sich die Notwendigkeit heraus, das geistige Eigentum um die kulturellen Ausdrucksformen zu erweitern, die bis dahin als öffentlich zugänglich und nicht besonders schützenswert galten. Langfristig führte diese Forderung mit den Konventionen zum Schutz des immateriellen Kulturerbes und der kulturellen Vielfalt von 2003 und 2005 zu einer Pluralisierung des Kulturbegriffs und einer Ausdifferenzierung des internationalen Rechts. Allerdings blieb dieser Prozess wegen der institutionellen Prägung durch zwei internationale Organisationen, die sich seit Jahrzehnten für die Ausdehnung des geistigen Eigentums engagiert hatten, eng mit der Maßgabe verknüpft, Kultur und Wissen als einen Komplex von Eigentums- und Verfügungsrechten zu denken, der trotz gemeinschaftsbasierter Nutzungssysteme die Öffentlichkeit als eine Interessengruppe *inter alia* definiert.

Es geht im Folgenden um die Frage, warum sich im internationalen Recht seit den 1960er Jahren ähnliche Kategorien für den Umgang mit immateriellen Kulturgütern durchgesetzt haben, wie sie sich im späten 19. Jahrhundert für das geistige Eigentum etabliert hatten. Der Verfassungsrechtler und Gründer der *creative commons* Initiative, Lawrence Lessig, plädiert dafür, Wissen und Kultur als eine Art ‚soziales Rohstofflager‘ für die Zukunftsfähigkeit moderner Gesellschaften zu verstehen, die nur von größtmöglichen Nutzen sind, wenn sie konsequent

⁹ Robert Wade: Welche Strategien bleiben den Entwicklungsländern heute? Die Welthandelsorganisation und der schrumpfende „Entwicklungsraum“, in: Shalini Randeria/Andreas Eckert (Hg.): *Vom Imperialismus zum Empire*. Frankfurt a.M. 2009, 237–269.

als öffentliche Güter klassifiziert werden.¹⁰ Warum, stellt sich dann die Frage, hat die Tendenz Oberhand gewonnen, Individuen, Kollektiven oder Institutionen das Vorrecht zu verleihen, diese Kultur- und Wissensbestände in ökonomische Güter zu verwandeln und Dritte von der Nutzung teilweise auszuschließen?

Die Rede von den *commons* bzw. der kulturellen Allmende auf der einen und den Eigentums- und Nutzungsrechten an Kultur auf der anderen Seite ist weit weniger gegensätzlich, als dies auf den ersten Blick erscheint. Folgt man Elinor Ostrom, geht es bei der Allmende nie um einen uneingeschränkten Zugang zu natürlichen (oder kulturellen) Ressourcen. Vielmehr verweist die Allmende auf ein bestimmtes Modell der Verwaltung und Bewirtschaftung von Ressourcen jenseits der Alternativen Verstaatlichung oder Einführung von Marktinstitutionen.¹¹ Übertragen auf die Verwaltung kultureller Güter wirft dies die Frage nach den Gründen für die Wahl einer bestimmten Institution auf: Warum setzt sich im Verlauf der 1960er und 1970er Jahre das geistige Eigentum als Vorbild für die Regulierung immaterieller Kulturgüter durch? Wieso gelang nicht die Entwicklung eines alternativen Regulierungsmodells für das immaterielle Kulturerbe, das sich weniger am Denken in Eigentumskategorien orientierte?¹²

Die Gründe dafür, so die These, liegen in den politischen Konflikten um das geistige Eigentum im Zuge der Dekolonialisierung in den 1960er und 1970er Jahren. Die Anfechtung des Anspruchs des geistigen Eigentums auf Universalität durch die neuen Staaten verwies auf unterschiedliche Traditionen und Möglichkeiten, Kultur materiell zu verwerten. Der Versuch, diese aufkeimende Spannung zwischen universalem Rechtsdenken und der Einforderung kultureller Partikularität zu lösen, konnte sich allerdings nur bedingt von den bereits vorhandenen Institutionen und Denkmustern emanzipieren und blieb diesen Kategorien langfristig verhaftet.

Im Folgenden wird zunächst das Verhältnis zwischen geistigem Eigentum, kulturellem Erbe und dem verhältnismäßig jungen Konzept der immateriellen Kultur diskutiert. Anschließend thematisiert der Beitrag die Konflikte um die Forderung der sich dekolonisierenden Staaten nach einem regionalen, auf die spezifischen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rahmenbedingungen zugeschnittenen geistigem Eigentum. Das Augenmerk liegt auf der Doppelrolle der

¹⁰ Lawrence Lessig: *Free Culture. The Nature and Future of Creativity*. New York 2004.

¹¹ Elinor Ostrom: *Die Verfassung der Allmende*. Tübingen 2012, 2.

¹² Zum Konzept der Propertisierung von Kultur vgl. Hannes Siegrist: Strategien und Prozesse der „Propertisierung“ kultureller Beziehungen. Die Rolle von Urheber- und geistigen Eigentumsrechten in der Institutionalisierung moderner europäischer Kulturen, in: Stefan Leible/Ansgar Ohly/Herbert Zech (Hg.): *Wissen, Märkte, geistiges Eigentum*. Tübingen 2010, 3–36.

UNESCO als Verwalterin des geistigen Eigentums und als treibende Kraft für die kulturelle und soziale Flexibilisierung dieses Rechtsinstruments. Schließlich folgt ein knapper Ausblick auf die Entwicklung neuer Rechtsinstrumente in den 1970er und frühen 1980er Jahren für die Verrechtlichung dessen, was bei den Zeitgenossen als Folklore firmierte und was in der heutigen Nomenklatur immaterielles Kulturerbe heißt.

Die Ausdifferenzierung des internationalen Kulturgüterschutzes in den 1960er und 1970er Jahren wird aus der Perspektive der UNESCO thematisiert. Forschungspraktisch hat dies zwei Konsequenzen. Zum einen werden die beteiligten Parteien und insbesondere die neuen Staaten in Afrika nicht als heterogenes Ensemble unterschiedlicher Akteure problematisiert, sondern treten als eine Interessengruppe gegenüber der UNESCO auf. Zum anderen wird der Anspruch auf kulturelle Autonomie, wie er vor allem von afrikanischen Staaten gegenüber der UNESCO immer wieder formuliert wurde, nicht weiter in die jeweiligen politischen und militärischen Konflikte in den sich dekolonialisierenden Staaten eingebettet.

Geistiges Eigentum, *cultural property* und kulturelles Erbe

Das geistige Eigentum beziehungsweise die für die Kultur zuständigen Urheberrechte regeln den gesellschaftlichen Umgang mit Werken der Literatur, Kunst und Wissenschaft, indem sie das Verhältnis zwischen Rechteinhabern, öffentlichen Interessen und den immateriellen Gegenständen bestimmen. Kulturwissenschaftlich betrachtet, sind geistige Eigentumsrechte mehr als nur ein Komplex von Verbots-, Erlaubnis- und Nutzungsrechten. Es kommt der Aspekt der Institutionalisierung, Verrechtlichung und Steuerung sozialer und kultureller Beziehungen hinzu. In diesem Sinn ist geistiges Eigentum „ein Bündel sozialer, kultureller und rechtlicher Handlungsregeln und Handlungsrechte, wodurch Rollen, Beziehungen und Praxisformen des kulturellen und wissenschaftlichen Felds bestimmt sind“.¹³ Das moderne Recht des geistigen Eigentums entstand in Europa im Verlauf des 18. Jahrhunderts in enger Verknüpfung mit philosophischen und ästhetischen Vorstellungen von Kreativität, Individualität und Werk, wie sie im späten

¹³ Hannes Siegrist: Geschichte des geistigen Eigentums und des Urheberrechts. Kulturelle Handlungsrechte in der Moderne, in: Jeanette Hofmann (Hg.): *Wissen und Eigentum. Geschichte, Recht und Ökonomie stoffloser Güter*. Bonn 2006, 64.

18. und frühen 19. Jahrhundert in Klassik und Romantik figurierten.¹⁴ Denn als autorzentriertes Recht, das den Autor und seine kreative Leistung ins Zentrum stellt und ihm Eigentumsrechte an seinem Werk einräumt, ist das geistige Eigentum bis heute einem spezifisch europäischem Kulturverständnis verpflichtet, das um die Subjektivität des Autors, die Idee des „Kulturschaffens“ und um das materielle Werk als direktem Ausfluss der kreativen Persönlichkeit kreist.¹⁵ Entsprechend definieren Urheberrechte das Verhältnis zwischen dem Kulturschaffenden und seinem Werk als eine einzigartige Verbindung von Inhalt und Form, die auf ein Trägermedium gebannt ist, das wiederum in den Güter- und Warenkreislauf einer Gesellschaft eintritt. Aus der als besonders postulierten Beziehung zwischen Autor und Werk wird ein Bündel von Rechten hergeleitet, die das Verhältnis zwischen Autoren, Verwertungsindustrien und der Öffentlichkeit ordnen.

Die Frage, ob kulturelle Güter besessen werden können, war lange Zeit besonders in der deutschen Rechtswissenschaft umstritten.¹⁶ Denn anders als es die sprachliche Analogie zum materiellen Eigentum suggeriert, ordnet das geistige Eigentum immaterielle Güter keinem Eigentümer auf unbefristete Zeit zu. Es räumt ihm auch kein ausschließliches Verfügungsrecht ein, das nur unter genau definierten Bedingungen und nur zu Gunsten des öffentlichen Interesses eingeschränkt werden darf. Das geistige Eigentum ist ein zeitlich befristetes Recht, nach dessen Ablauf die geschützten Werke gemeinfrei werden bzw. in die so genannte *public domain* eingehen.¹⁷ Aber auch schon vor dem Auslaufen der Schutzfristen sind geistige Eigentumsrechte keine Rechte, die Dritte von der Nutzung eines Werks ausschließen. Texte, Bilder oder Musik werden als öffentliche Güter klassifiziert, denen eine zentrale Bedeutung für die öffentliche Bildung, die kulturelle Dynamik und den wissenschaftlichen Fortschritt einer Gesellschaft zugeschrieben wird. Diese Eigenschaft kultureller Güter führt zu ganz unterschiedlichen Forderungen. Auf der einen Seite stehen Verwertungsindustrien, die auf stärkere Ausschlussrechte drängen, um kulturelle Güter marktfähig zu machen, während die Gegenposition kulturelle Güter ökonomischen Marktgesetzen soweit wie möglich entziehen will.¹⁸

14 Heinrich Bosse: *Autorschaft ist Werkherrschaft. Über die Entstehung des Urheberrechts aus dem Geist der Goethezeit*. Paderborn 1981; Edward Earle: The Effect of Romanticism on the 19th Century Development of Copyright Law, in: *Intellectual Property Journal* (1991), 6, 269–290.

15 Manfred Rehbinder: *Urheberrecht*. München 2008, 1.

16 Vgl. u.a. Ansgar Ohly: Geistiges Eigentum?, in: *Juristenzeitschrift* 58 (2003), 545–554.

17 Ronan Deazley: Copyright's Public Domain, in: *Intellectual Property* (2007), 21–34.

18 Exemplarisch: James Boyle: A Politics of Intellectual Property: Environmentalism for the Net, in: *Duke Law Journal* 47 (1997), 87–116; Klaus Goldhammer: Wissensgesellschaft und Informati-

Im Vergleich dazu ist das Regulierungs- und Begriffsfeld weniger eindeutig, das im Kontext der von der UNESCO lancierten Konventionen zum Schutz von Kultur seit den 1950er Jahren entstanden ist. Der Begriff *cultural property* wurde 1954 mit der Haager Konvention zum Schutz von Kulturgütern in bewaffneten Konflikten in das internationale Recht eingeführt. Hierbei ging es um die Entwicklung eines völkerrechtlichen Instruments für die Rückführung von Kriegsbeute nach dem Zweiten Weltkrieg.¹⁹ Die Kategorie des *cultural property* zielte primär auf den Schutz und die rechtmäßige Zuordnung von dinglichen Kulturgütern zu einem individuellen, kollektiven oder institutionellen Eigentümer, wobei die Haager Konvention dingliche Kulturgüter bereits als Teil eines „kulturellen Erbes der ganzen Menschheit“ klassifizierte, auf das die Konvention allerdings nicht weiter einging.²⁰

Das Kulturverständnis der UNESCO durchlief in den 1960er Jahren einen konzeptionellen Wandel, der den Akzent vom kulturellen Eigentum zum kulturellen Erbe verschob. Auch wenn die UNESCO die Begriffe Erbe und kulturelles Eigentum bis heute nicht eindeutig voneinander abgrenzt,²¹ umschreibt der Begriff des Erbes eine spezifische Aufmerksamkeit für den symbolischen Wert von Kultur. Mit dem Übereinkommen zum Schutz des Natur- und Kulturerbes der Welt von 1972 befördert die UNESCO einerseits ein Verständnis des Erbes der Menschheit, das, wie die Haager Konvention, das Dinglich-Monumentale in Form großer Bau- (und Natur-)denkmäler privilegiert.²² Andererseits transportiert der Begriff des Erbes eine moralische Dimension, die das Potential von Erbestätten zur Selbstvergewis-

ongüter aus ökonomischer Sicht, in: Jeanette Hofmann (Hg.): *Wissen und Eigentum. Geschichte, Recht und Ökonomie stoffloser Güter*. Bonn 2006, 81–106.

¹⁹ John Henry Merryman: Cultural Property Internationalism, in: *International Journal of Cultural Property* 12 (2005), 11–29; Toshiyuki Kono/Stefan Wrbka: General Report, in: Toshiyuki Kono (Hg.): *The Impact of Uniform Laws on the Protection of Cultural Heritage and the Preservation of Cultural Heritage in the 21st Century*. Leiden 2010, 16–31.

²⁰ Zitat im Original: „the cultural heritage of all mankind“, in: „Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflicts with Regulations for the Execution of the Convention 1954, The Hague, 14 May 1954“, in: UNESCO: *Legal instruments*. http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (January 13, 2014).

²¹ Janet Blake: On Defining the Cultural Heritage, in: *International and Comparative Law Quarterly* 49 (2000), 61–85; Valdimar Haftsein: The Politics of Origins. Collective Creation Revisited, in: *Journal of American Folklore* 117 (2004), 465, 300–315.

²² Zur Geschichte des Welterbeprogramms der UNESCO vgl. den Beitrag von Andrea Rehling in diesem Band; Mechthild Rössler: Weltkulturerbe und Globalisierung: Vom Weltwunder zum Erbe der Menschheit, in: Iris Schröder/Sabine Höhler (Hg.): *Welt-Räume. Geschichte, Geographie und Globalisierung seit 1900*. Frankfurt a.M. 2005, 235–257.

serung von Gruppen, Nationen oder abstrakten Entitäten wie Menschheit betont. So erhalten diese eine politische Dimension, die über die technisch-juristische Zuordnung von Kulturgütern hinausweist und den Aspekt des Bewahrens und Weitergebens sowie die Suche nach einem adäquaten globalen Referenzrahmen hinzufügt.²³ Mit der Betonung der symbolischen Bedeutung von Kulturgütern, der Pflicht zur Bewahrung, Tradierung und Zugänglichkeit transportiert die Welterbekonvention eine Bedeutungsebene, die Eigentumskonzepte einschließt, zugleich aber einer größeren Bandbreite von kulturellen Ausdrucksformen und verschiedenen Stakeholdern Platz sowie Rechte und Ansprüche einräumt.²⁴ Es geht nicht nur um die Rechte des Eigentümers eines Kulturguts, sondern zugleich um das kollektive Recht auf Zugang zu diesem und um die Gewährung einer Art kultureller Zukunftsfähigkeit einer Gruppe.²⁵ Diese Perspektive stellt die Kulturgüter – materiell und immateriell – in eine Zeitleiste ein, die auf die Vergangenheit und auf die Bedeutung des jeweiligen kulturellen Ausschnitts für die Zukunft einer Gesellschaft oder Gruppe verweist.²⁶ Es geht um die „Markierung einer symbolischen Differenz“,²⁷ die bestimmte Dinge, Praktiken oder Wissensbestände als besonders schützenswert ausweist und sie einem Regulierungssystem unterstellt, das auf drei Säulen ruht: Eigentum, Bewahrung bzw. Konservierung und die Vergabe von Nutzungsrechten. Der Gebrauch der Begriffe kulturelles Erbe, *patrimoine culturel* oder *cultural heritage* hat sich entsprechend erst im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts eingebürgert, auch wenn der Begriff des Erbes sporadisch bereits am Ende des 19. Jahrhunderts geläufig war und in der Zwischenkriegszeit vom Internationalen Museumsamt benutzt wurde.²⁸ Die Begriffe beschreiben das Zusammentreffen der dinglichen Manifestation einer kulturellen Praktik, ihre

²³ Regina Bendix/Kilian Bizer: Cultural Property als interdisziplinäre Forschungsaufgabe: Eine Einleitung, in: Regina Bendix/Kilian Bizer/Stefan Groth (Hg.): *Die Konstituierung von Cultural Property. Forschungsperspektiven*. Göttingen 2010, 3–5.

²⁴ Sarah M. Titchen: *UNESCO's World Heritage Convention (Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 1972) and the Identification and Assessment of Cultural Places for Inclusion in the World List*. Canberra 1995.

²⁵ Lyndel V. Prott/Patrick J. O'Keefe: „Cultural Heritage“ or „Cultural Property“?, in: *International Journal of Cultural Property* 1 (1992), 309.

²⁶ Regina Bendix/Dorothee Hemme/Markus Tauschek, Vorwort, in: dies. (Hg.): *Prädikat „Heritage“*. *Wertschöpfungen aus kulturellen Ressourcen*. Berlin 2007, 9.

²⁷ Ebd., 9.

²⁸ Astrid Swenson: *The Rise of Heritage. Preserving the Past in France, Germany and England, 1789–1914*. Cambridge 2014; Marie Caillot: *La SDN et la protection du patrimoine culturel: L'œuvre de l'Office International des Musées durant l'entre-deux-guerres*. Paris/Institut d'études politiques (unveröffent. Dissertation) 2011.

symbolische Bedeutung für eine Gesellschaft und die Regelung von Nutzungsrechten.²⁹

Im internationalen Recht nahm der Komplex kulturelles Eigentum/kulturelles Erbe in einer Serie von internationalen Empfehlungen und Konventionen Gestalt an, die den Übergang vom materiellem zum immateriellen Erbe exemplarisch abbilden. Um Artefakte ging es bei den Recommendations on the Conduct of Archaeological Excavations von 1956, die die Rückführung von Kultur aus kolonialen Museumsbeständen regelten, der Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property von 1970 und der Welterbekonvention von 1972. Ab den 1990er Jahren folgte eine Serie von Programmen und Konventionen zum immateriellen Erbe – dazu zählen neben den bereits erwähnten Konventionen zum Schutz des immateriellen Kulturerbes und der kulturellen Vielfalt die Programme der UNESCO Memory of the World von 1992 sowie die Masterpieces of the Oral and Intangible Heritage of Humanity von 2001.³⁰

In der Trias Eigentum, Bewahrung, Nutzung sowie der sukzessiven Öffnung gegenüber immaterieller Kultur liegt die wesentliche Neuerung im internationalen Kulturgüterschutz begründet, die sich im engen Dialog mit dem internationalen Schutz des geistigen Eigentums herausbildete. Das geistige Eigentum bedarf seit dem ersten und bis heute maßgeblichen internationalen Abkommen, der Berner Konvention zum Schutz des literarischen und künstlerischen Eigentums von 1886, eines Autors oder Urhebers, dem die Werkherrschaft, persönlichkeitsrechtliche Ansprüche und exklusive Verwertungs- und Nutzungsrechte zugeschrieben werden können.³¹ Diese starke, Marktmacht begründende Position des Autors geriet allerdings nicht erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in die Kritik. Seit ihren Anfängen sah sich die Berner Konvention dem Vorwurf ausgesetzt, die Interessen der Kultur exportierenden Staaten einseitig zu bedienen.³² Die Gründungsstaaten der Berner Konvention, Großbritannien, Frankreich, Deutschland,

29 Astrid Swenson: „Heritage“, „Patrimoine“, und „Kulturerbe“. Eine vergleichende historische Semantik, in: Dorothee Hemme/Markus Tauschek/Regina Bendix (Hg.): *Prädikat „Heritage“*. Wertschöpfungen aus kulturellen Ressourcen. Berlin 2007, 56f.

30 Frank Weigelt: Von „Cultural Property“ zu „Cultural Heritage“. Die UNESCO-Konzeptionen im Wandel der Zeit, in: Dorothee Hemme/Markus Tauschek/Regina Bendix (Hg.): *Prädikat „Heritage“*. Wertschöpfungen aus kulturellen Ressourcen. Berlin 2007, 131.

31 Stephen P. Ladas: *The International Protection of Literary and Artistic Property in Two Volumes*. Vol. I: *International Copyright and Inter-American Copyright*; Vol. II: *Copyright in the United States of America and Summary of Copyright Law in Various Countries*. New York 1938, 1–11.

32 Vgl. hierzu und im Folgenden: Isabella Löhr: *Die Globalisierung geistiger Eigentumsrechte. Neue Strukturen internationaler Zusammenarbeit, 1886–1952*. Göttingen 2010.

Belgien, Spanien und die Schweiz, waren europäische Staaten mit einer hohen kulturellen und wissenschaftlichen Produktion. Diese sahen in der Konvention ein effektives Instrument, ihre dominante Marktposition im Ausland durch Anerkennung der entsprechenden Rechte durchzusetzen. Diese Grundkonzeption bescherte Verlagen und Autoren, die kulturelle Güter exportierten, finanzielle Einkünfte, erschwerte jedoch den importierenden Staaten die Übersetzung und Verbreitung von Wissen und Bildung in der Bevölkerung durch preiswerten Nachdruck.³³ Bis 1914 betraf dies die Vielvölkerreiche Russland, Österreich-Ungarn, das Osmanische Reich sowie den gesamten amerikanischen Kontinent, die der Konvention fern blieben. Diese Schieflage verschärfte sich in den 1930er Jahren. Der Völkerbund stieß beim Versuch, die Berner Konvention mit den Urheberrechtsverträgen der Panamerikanischen Union zu harmonisieren, auf den Widerstand der lateinamerikanischen Staaten. Diese verwiesen auf ihre vergleichsweise schmale Produktion von literarischen, künstlerischen und wissenschaftlichen Werken und betonten die Angewiesenheit der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung des Kontinents auf den Import europäischer Kulturgüter.

Eine erste Lösung dieses Konflikts zwischen Kultur exportierenden und Kultur importierenden Staaten brachte die Universal Copyright Convention (UCC), die 1952 als konkurrierendes Abkommen zur Berner Konvention unter Federführung der UNESCO entstand. Auch wenn die Dekolonisierung formal erst ein Jahrzehnt später ihren Lauf nahm, stand die UCC bereits deutlich im Zeichen veränderter wirtschaftlicher und politischer Rahmenbedingungen. Denn die junge UNESCO legte im Vergleich zum Völkerbund das Augenmerk auf den freien Fluss von Wissen und Kultur und trat dafür ein, Urheberrechte in bildungs- und kulturpolitische Programme mit globalem Horizont einzubetten. Die UCC reflektierte diese Haltung mit der Einschränkung der Übersetzungsrechte. Um die Dominanz europäischer Staaten im Handel mit kulturellen Gütern aufzufangen und dem öffentlichen Stellenwert von Kultur und Wissen als Bildungsfaktor und Ressource für gesellschaftliches Wachstum Rechnung zu tragen, durften alle Länder, die nach der Definition der Vereinten Nationen als Entwicklungsland galten, Zwangslizenzen erlassen. Unter Einhaltung bestimmter Auflagen erlaubten diese die Übersetzung geschützter Werke für Unterrichtszwecke auch ohne Einwilligung des Autors.

Kritisierten die Vertreter der Kulturindustrien die UCC noch als Rückschritt, da anstelle einer Hebung des Schutzniveaus eine partielle Lockerung der Autorenrechte einzug gehalten hatte, schien der starke, personenzentrierte Eigentums-

³³ Eva Hemmungs Wirtén: *Cosmopolitan Copyright. Law and Language in the Translation Zone*. Uppsala 2011.

und Kulturbegriff der Berner Konvention Mitte der 1960er Jahre endgültig an den Rand seiner Existenzfähigkeit gekommen zu sein. Grund dafür war das rasche Anwachsen der Gruppe der Entwicklungsländer innerhalb der UNESCO, die ihre zunehmende Stimmkraft unter anderem dafür nutzten, über Reformvorschläge für eine weitere Lockerung des Urheberrechtes der UCC Druck auf die Revisionskonferenz der Berner Konvention 1967 in Stockholm auszuüben.³⁴ Das auf dieser Konferenz von Indien eingebrachte Entwicklungsländerprotokoll zielte auf eine grundsätzliche Lockerung der bis dahin absoluten Autorenrechte. Dabei argumentierten die nun eigenständigen Mitglieds- und Teilnehmerländer aus Asien und Afrika, die vormals Kolonial- oder Mandatsgebiete gewesen waren – Äthiopien, Algerien, Ceylon, Elfenbeinküste, Gabun, Indien, Indonesien, Israel, Kamerun, Kenia, Kongo (Brazzaville und Kinshasa), Libanon, Madagaskar, Mali, Marokko, Niger, Obervolta, Pakistan, Philippinen, Senegal, Südafrika, Thailand, Togo, Tunesien, Uganda, Zentralafrikanische Republik,³⁵ – mit einer moralischen Schuld der ehemaligen Kolonialherren. Diese sollten mit der Senkung des Übersetzungsschutzes und der Einführung von Zwangslizenzen für Bildungszwecke die Verantwortung für stagnierende Alphabetisierung und unzureichende Bildungssysteme übernehmen.³⁶ Obwohl dieser Streit parallel zur konzeptionellen Verschiebung des Kulturgüterschutzes der UNESCO vom *cultural property* zum Kulturerbe und damit zu einem nuancierten Kulturverständnis stattfand, spielte die Forderung nach einem besonderen Rechtsschutz für die mündliche und nichtschriftliche Überlieferung hier noch keine Rolle. Für die Frage nach dem Zusammenhang zwischen geistigem Eigentum, immateriellem Kulturerbe und der 1993 in Bellagio geäußerten Sorge, die *cultural commons* drohten in kulturellen Verwertungsketten zu verschwinden, ist der Streit um diese Zugänglichkeit von Kultur trotzdem von zentraler Bedeutung.

Hinter dieser Auseinandersetzung verbarg sich die bereits in der Zwischenkriegszeit virulente Frage, inwieweit geistiges Eigentum ein universales Modell sei, das übergreifende Gültigkeit beanspruchen könne. Die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Entwicklungsländern in der UCC von 1952 bedeutete eine erste Relativierung des seit der Mitte des 19. Jahrhunderts von europäischen Staaten verteidigten Grundsatzes, die zeitlich befristeten Rechte der Autoren auf

³⁴ Hierzu ausführlich der Abschnitt zur Pluralisierung des geistigen Eigentums in den 1960er Jahren.

³⁵ Etat de l'Union internationale au 1er janvier 1967, in: *Le Droit d'Auteur. Revue mensuelle des Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété intellectuelle* 80 (1967), 2–3.

³⁶ Sam Ricketson/Jane C. Ginsburg: *International Copyright and Neighbouring Rights. The Berne Convention and Beyond*, Bd. 2. Oxford 2006, 899.

ihr Werk als einen absoluten und unantastbaren Wert zu behandeln.³⁷ Der Streit um das Entwicklungsländerprotokoll führte zur Eskalation dieser Konfliktlinie und förderte endgültig zu Tage, dass alle Bemühungen, die Spannungen zwischen regionalen wirtschaftlichen Bedürfnissen und universalem Rechtsdenken mithilfe eben dieser Rechtsmittel zu lösen, zum Scheitern verurteilt waren. Mit der nationalstaatlichen Unabhängigkeit der früheren Kolonien ging also auch die Infragestellung westlicher Rechtstraditionen und des dazugehörigen rechtlichen Wissens einher. Die neuen Staaten forderten, partikulare Interessen in einem auf Universalität ausgelegten Rechts- und Eigentumsdenken zu stärken.³⁸ Diese Pluralisierung der Diskussion beschleunigte, was Richard Kurin die „two-track history“ des internationalen Kulturgüterschutzes genannt hat – die Aufspaltung des Umgangs mit Kultur in die technisch-juristische Regelung der Eigentumsverhältnisse einerseits und andererseits die Anerkennung von Kultur als wesentlichen Bestandteil eines kulturellen *nation-building* mit der jeweiligen Gruppe oder Gesellschaft als Eigentümer der Verfügungs- und Nutzungsrechte.³⁹

Geistiges Eigentum zwischen Universalisierung, Regionalisierung und *nation-building*

Um dem Auseinanderfallen des geistigen Eigentums in ein Ensemble regionaler Abkommen und der Schwächung der bis dahin starken Figur des Autors zugunsten von nationalen oder Gruppeninteressen zu begegnen, entwickelten das Leitungsgremium der UCC und die Vorläuferorganisation der WIPO, die Vereinigten Büros für das geistige Eigentum (BIRPI, Bureaux internationaux réunis pour la propriété intellectuelle), ab den frühen 1960er Jahren eine Serie von Programmen und Arbeitsgruppen. Sie sollten die unterschiedlichen Interessen vermitteln und so das geistige Eigentum als zentralen Mechanismus im Umgang mit kulturellen Gütern erhalten.

³⁷ Diesen Gedanken weiterführend Andreas Rahmatian: *Universalist Norms for a Globalised Diversity. On the Protection of Traditional Cultural Expressions*, in: Fiona Macmillan (Hg.): *New Directions in Copyright Law*, Bd. 6. Cheltenham 2007, 199–231.

³⁸ Amitha Danda/Archana Parashar (Hg.): *Decolonisation of Legal Knowledge*. New Dehli 2009; Charlotte Hess/Elinor Ostrom (Hg.): *Understanding Knowledge as a Commons*. Massachusetts 2011.

³⁹ Richard Kurin: *Safeguarding Intangible Cultural Heritage in the 2003 UNESCO Convention: A Critical Appraisal*, in: *museum* 56 (2004), 68.

Allen voran schritt das von der UNESCO in Kooperation mit den BIRPI ab 1963 entwickelte African copyright programme.⁴⁰ Es zielte auf ein Modellgesetz, das afrikanische Rechtsexperten gemeinsam mit den zuständigen Abteilungen der beiden Organisationen erarbeiteten und das Pate stehen sollte bei der Ausarbeitung nationaler Urheberrechtsgesetze in den sich rechtlich, politisch und wirtschaftlich neu formierenden Staaten. Bis zur Unabhängigkeit hatten für diese größtenteils die Gesetze der Mutterländer und damit die Regelungen der Berner Konvention gegolten.⁴¹ Die Idee zu einem solchen Modellgesetz ging auf ein Treffen von Rechtsexperten aus 23 afrikanischen Staaten zurück, die im August 1963 in Brazzaville auf Initiative der Generalversammlung der UNESCO tagten, wobei der Wunsch, die UNESCO als beratende und die Verhandlungen leitende Organisation ins Boot zu holen, auf der ersten Regionalkonferenz der nationalen UNESCO-Kommissionen für Afrika in Kampala im September desselben Jahres geäußert worden war.⁴² Zumindest an der Oberfläche schien Einigkeit über Sinn und Zweck eines solchen Modellgesetzes zu herrschen, dessen erster Entwurf ein knappes Jahrzehnt später Gestalt annahm. Es ging um ein Regelwerk, das den afrikanischen Staaten einen Rahmen für die Erarbeitung nationaler Autorenrechte bereitstellte. Diese sollten an die existierenden internationalen Abkommen anschließen, den afrikanischen Staaten aber zugleich die Möglichkeit geben, die eigenen Bildungssysteme sowie die Verbreitung von Rundfunk- und Satellitenübertragungen auszubauen.

Auf einem Treffen afrikanischer Rechtsexperten Ende 1964 in Genf deuteten sich bereits die prinzipiellen Schwierigkeiten an, die in der Idee eines Modellgesetzes für die Region Afrika angelegt waren. Auf der einen Seite sollte es einer „conception exclusivement africaine“ entspringen und angepasst sein „aux réalités et aux besoins de ce continent“; und das hieß zugleich, dass diese idealtypische Gesetzgebung unabhängig bleiben sollte von den bestehenden internationalen Konventionen und vom Reformwillen und -tempo der westlichen

⁴⁰ Thomas L. Finkelstein, Head Copyright Section, to M.B., Chief of Mission, Abidjan, 3. April 1964 (UNESCO: LA/COPY/128 Part I).

⁴¹ Ricketson/Ginsburg, *International Copyright* (2006), 885; Lionel Bently: Copyright, Translations, and Relations between Britain and India in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries, in: *Chicago-Kent Law Review* 82 (2007), 3, 1181–1240; Michael Birnhack: *Colonial Copyright: Intellectual Property in Mandate Palestine*. Oxford 2012.

⁴² Michael Blakeney: Protection Traditional Cultural Expressions: The International Dimension, in: Fiona Macmillan/Kathy Bowrey (Hg.): *New Directions in Copyright Law*, Bd. 3. Cheltenham 2006, 63; Thomas L. Finkelstein, Head Copyright Section, to M.B., Chief of Mission, Abidjan, 3. April 1964; Programme africain, 29. Juli 1964 (UNESCO: LA/COPY/128 Part I).

Staaten.⁴³ Auf der anderen Seite sollte der im Selbstverständnis der UNESCO angelegte Anspruch auf Universalität den Brückenschlag zwischen „l'Ancien Monde“ und dem „dynamisme d'un jeune continent“ erlauben und so die Konflikte zwischen Kultur exportierenden und Kultur importierenden Regionen besänftigen.⁴⁴

Insbesondere die BIRPI befürchteten, dass die Einberufung einer afrikanischen Regionalkonferenz zum geistigen Eigentum die Rechtsstandards schwächen könnten, die die Befürworter der Berner Konvention seit 1886 als universale Werte behaupteten. Aus diesem Grund schlug das Leitungsgremium der Berner Konvention der UNESCO bereits 1961 die gemeinsame Ausrichtung dieser Regionalkonferenz vor – was insofern von Bedeutung war, weil mit der Vorbereitung der die Diskussion rahmenden Dokumente ein Anspruch auf Deutungshoheit manifest wurde.⁴⁵ Trotz unterschiedlicher Rechtstraditionen der frankophonen und anglophonen Teilnehmerländer bestanden die afrikanischen Delegierten aus dem Kongo, der Elfenbeinküste, Ghana, Guinea, Liberia, Marokko und Nigeria im Rahmen der nur wenige Monate zuvor gegründeten Organisation of African Unity (OAU) auf einer „unité africain“, auf einer den gesamten Kontinent einschließenden Konzeption. In Anlehnung an die UCC sah diese eine Schutzfrist von 30 Jahren *post mortem auctoris* und diverse Einschränkungen der Urheberrechte zugunsten der Schul- und Universitätsbildung vor.⁴⁶ Die Betonung der unterschiedlichen Nöte und gemeinsamen Interessen der afrikanischen Staaten bedeutete eine Wendung zu einer eigenständigen, kontinentalen Lösung, die UNESCO, BIRPI und Organisationen wie der British Copyright Council aufmerksam und beunruhigt beobachteten. Der British Copyright Council sah einen Widerspruch zwischen dem Entwurf für das Modellgesetz und den „own true interests“ der afrikanischen Staaten und malte zugleich den Einbruch britischer Verlage aufgrund von Enteignung und Entziehung ihrer Lizenzen in Afrika an die Wand.⁴⁷

Deutete die UNESCO den Umstand, dass die afrikanischen Rechtsexperten auf dem Genfer Arbeitstreffen im Dezember 1964 darauf bestanden, sich ohne die Delegierten von UNESCO und BIRPI zu treffen, um einen Entwurf für das Modellgesetz auszuarbeiten, als Vorzeichen für eine mögliche Regionalisierung

⁴³ Discours de M.L.G. Nochado, Comité experts africains, Genève, 2 (UNESCO: LA/COPY/128 Part I).

⁴⁴ Ebd., 4.

⁴⁵ Programme africain, 29. Juli 1964 (UNESCO: LA/COPY/128 Part I).

⁴⁶ Comité d'experts africains pour l'étude d'un projet de loi-type sur le droit d'auteur (Genève, 30 novembre au 4 décembre 1964). Rapport général, présenté par M. Issa Ben Yacine Diallo (Guinée), rapporteur (UNESCO: LA/COPY/128 Part I); Gino J. Naldi: *The Organization of African Unity: An Analysis of its Role*. London 1999.

⁴⁷ Alan Herbert, Vorsitzender des British Copyright Council, an René Maheu, Generalsekretär der UNESCO, am 5. Januar 1967 (UNESCO: LA/COPY/128 Part I).

der bestehenden multilateralen Verträge,⁴⁸ wurden die Indizien auf der Revisionskonferenz der Berner Konvention 1967 in Stockholm handfest. Denn dort scheiterte die Revision an der Forderung der Entwicklungsländer, die Schutzstandards abzusenken und sie an die eigenen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Bedürfnisse anzupassen.⁴⁹

Das sich ab Mitte der 1960er Jahre anbahnende Szenario eines Auseinanderbrechens des internationalen Urheberschutzes schien mit dem Scheitern der Verhandlungen in Stockholm 1967 real zu werden. Eine heikle Position hatte die UNESCO inne. Sie trat in einer Doppelrolle als Verwalterin des UCC und als treibende Kraft in Erscheinung, das Urheberrecht von einem universalen Rechtsinstrument in einen sozial, kulturell und regional flexiblen Mechanismus zu verwandeln. Maßgeblich dafür war ein Bericht der UNESCO von April 1968. Der Autor des Berichts, Mohammed El Bassiouni, Generalsekretär der Union of National Radio and Television Organizations of Africa (URTNA), argumentierte für ein regionales Urheberrechtsabkommen und begründete dies mit den Plänen der OAU, den allgemeinen Lebensstandard unter anderem mithilfe der Bildungs- und Kulturpolitik anzuheben.

Diese Forderung fußte auf den Ergebnissen eines Expertentreffens über den Stand der Buchproduktion in Afrika, das zwei Monate zuvor in Accra stattgefunden hatte und der Sondierung von Maßnahmen für die Förderung von Schul- und Universitätsausbildung dienen sollte. Im Zentrum der Kritik stand nicht die Pflicht, Lizenzgebühren für den Nachdruck urheberrechtlich geschützter Bücher zu bezahlen. Kritisiert wurde das beinahe gänzliche Fehlen einer unabhängigen Infrastruktur für die Wissensproduktion und die Abhängigkeit der afrikanischen Staaten vom Bücherimport, dessen Anteil an der Gesamtproduktion zu diesem Zeitpunkt auf ca. 90% geschätzt wurde. Entsprechend kreiste die Diskussion um die Dominanz europäischer Sprachen, den Mangel an Lehrbüchern als tragendes Element der Grund-, Sekundär- und Tertiärausbildung, die fehlende statistische Übersicht der tatsächlichen literarischen und wissenschaftlichen Produktion und um die schwach ausgeprägte Infrastruktur für die Wissensproduktion (Verlage, Distribution, Buchhandel, Bibliotheken).⁵⁰ Bassiouni schlug vor, diesem Ungleichgewicht durch eine Afrikanisierung von Kultur und Gesell-

48 Mission de P. Rakotomalala à Genève auprès des experts africains convoqués pour élaborer un projet de loi-type à l'usage des états africains (30 novembre au 4 décembre 1964), confidentielle (UNESCO: LA/COPY/128 Part I).

49 Barbara Ringer: The Stockholm Intellectual Property Conference of 1967, in: *Bulletin of the Copyright Society of the U.S.A.* 14 (1966–1967), 417–434.

50 UNESCO: Meeting of Experts on Book Production and Distribution in Africa (Accra, February 13–19, 1968). Draft for Comment and Suggestion (UNESCO: LA/COPY/128 Part I). Für die Bibliotheken ging der Bericht davon aus, dass in den 31 untersuchten Ländern auf 175 Millionen Einwohner

schaft entgegenzuwirken, die das koloniale Erbe bzw. die „non-African cultures“, wie es der Bericht formulierte, zurückdrängen sollte.⁵¹ Neben der von der OAU bereits vorgeschlagenen Neuordnung der Massenmedien und -kommunikation⁵² regte der UNESCO-Berichtersteller ein regionales Urheberrechtsabkommen als zweite Maßnahme für die Wiedergewinnung kultureller Autonomie an.⁵³ Im Anschluss an modernisierungs- und entwicklungstheoretische Diskussionen sollte ein regionales Schutzsystem Autoren, Übersetzer und Verlage beim Aufbau einer unabhängigen kulturellen Infrastruktur unterstützen mit dem Ziel, die Produktion und Zirkulation von Literatur und Wissen in Afrika zu fördern.

Die zum Teil scharfen Reaktionen auf den Bericht legten die Bruchstelle offen, an der die Forderungen der Vertreter traditioneller Rechtsmittel und die Forderungen der afrikanischen Staaten nicht mehr vereinbar waren. Es ging darum, wie Kultur im geistigen Eigentum definiert werden sollte und welche Rolle Texte, Bilder, Musik und kulturelle Praktiken bzw. Traditionen beim Aufbau eines kulturellen Selbstverständnisses und damit im Prozess des afrikanischen *nation-building* spielten. Die Träger dieses *nation-building* blieben in der Diskussion allerdings anonym. Genauso wenig problematisierten die internationalen Foren die strategische Bedeutung dieser Argumente in innenpolitischen Konflikten oder in den teilweise gewaltsamen Auseinandersetzungen um die politische und kulturelle Vorherrschaft in den ehemaligen Kolonien.

Während die BIRPI bei der UNESCO formal gegen den Bericht protestierten und in einer technisch-juristischen Sprache argumentierten, dass eine dritte Konvention die existierende Rechtslage nur verkompliziere und deswegen unbedingt abzulehnen sei,⁵⁴ verwies das Bildungsministerium der Republik Obervolta (heute Burkina Faso) auf die kulturpolitische Bedeutung einer afrikaspezifischen multilateralen Konvention. Das Ministerium stützte seine Argumentation auf den von den BIRPI ausgesparten Teil des Bassiouni-Berichts. Dieser betonte die Notwendigkeit, Folklore moralisch und materiell vor den Verwertungsinteressen Dritter

15 Nationalbibliotheken, 37 Universitätsbibliotheken, 543 Schulbibliotheken, 247 Spezialbibliotheken und 342 öffentliche Bibliotheken mit einem Gesamtbestand von fünf Millionen Büchern kamen. Ebd., 33.

51 UNESCO: Report on the Need for Drawing up an African Regional Convention on Copyright by Mohammed El Bassiouni, Paris, 15. April 1968, 2 (UNESCO: LA/COPY/128 Part I).

52 Zur Diskussion über die Neuordnung der Telekommunikation und Massenmedien und den Streit um eine Neue Weltinformationsordnung in den 1970er Jahren vgl. den Beitrag von Norman Weiß in diesem Band.

53 UNESCO: Report on the Need for Drawing up an African Regional Convention on Copyright by Mohammed El Bassiouni, Paris, 15. April 1968, 6 (UNESCO: LA/COPY/128 Part I).

54 Georg Bodenhausen, Generalsekretär der BIRPI, an René Maheu, Generalsekretär der UNESCO, am 16. September 1968 (UNESCO: LA/COPY/128 Part II).

zu schützen, die im Bericht in Form westlicher Kulturindustrien auftauchten. Mit dem Begriff der Folklore brachte der Bericht die gesamte mündliche, nicht-schriftliche Überlieferung ins Spiel, die in den internationalen Abkommen wegen des Fehlens eines eindeutig identifizierbaren Urhebers nicht berücksichtigt war, obwohl sie als Bestandteil der *public domain* das jeweilige kulturelle Selbstverständnis wesentlich mitkonstituierte. Gleichzeitig erwog der Bericht die Folklore als staatliche Einkommensquelle, indem jede Adaption oder Bearbeitung durch Einzelne staatlich autorisiert und mit der Zahlung einer Lizenzgebühr verbunden werden könnte.⁵⁵ Das Bildungsministerium der Republik Obervolta verstärkte diese Argumentation noch mit dem Hinweis, der größte Teil der kulturellen Traditionen in Afrika sei folkloristisch in dem Sinn, dass es keinen benennbaren Urheber gebe, diese damit international nicht geschützt, kulturell und wirtschaftlich für die afrikanischen Staaten aber von großer Bedeutung seien.⁵⁶ Mit dieser Argumentation vollzog das Bildungsministerium eine Art Ethnisierung der eigenen Traditionen, denn es berücksichtigte nicht, dass Folklore zum Beispiel in Form von Märchen und Mythen in Europa und der europäischen Volkskunde fest verankert waren.

Die zeitgleichen Revisionen der Berner Konvention und der UCC 1971 in Paris konnten die Risse im internationalen Gefüge des geistigen Eigentums durch die offizielle Anerkennung besonderer Schutzinteressen der Entwicklungsländer wieder schließen. Der Bassiouni-Bericht hatte mit dem Ruf nach einem separaten Schutz für Folklore allerdings eine Pluralisierung des Kulturbegriffs in die Diskussion eingebracht, die den Blick auf das ‚Dazwischen‘ freigab – das heißt auf den Raum zwischen dem partikularen, auf einen individuellen Urheber zugeschnittenen geistigen Eigentum und einem universalen Kulturverständnis, wie es mit dem Welterbeprogramm 1972 exemplarisch im internationalen Recht verankert wurde. Damit war ein Pfad geöffnet, der langfristig zum internationalen Schutz des immateriellen Kulturerbes wies, wie er mit den Übereinkommen zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes sowie zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen 2003 und 2005 völkerrechtlich verankert werden sollte.

Zunächst versuchten UNESCO und BIRPI allerdings, die Konflikte über die Unzulänglichkeiten der internationalen Autorenkonventionen über eine Reihe praktischer Maßnahmen zu lösen. Eine zwischen 1968 und 1970 tagende Kommission für die Erarbeitung einer Modellsatzung für die Gründung von Verwertungsgesellschaften in Afrika zielte darauf, die materielle Situation afrikanischer

⁵⁵ UNESCO: Report on the Need for Drawing up an African Regional Convention on Copyright by Mohammed El Bassiouni, Paris, 15. April 1968, 7–8 (UNESCO: LA/COPY/128 Part I).

⁵⁶ Moise Lankoande, Erziehungsminister der Republik Obervolta, an René Maheu, Generalsekretär der UNESCO am 24. September 1968 (UNESCO: LA/COPY/128 Part II).

Autoren durch die Einführung einer Infrastruktur nach westlichem Vorbild zu verbessern und diesen so die Einnahme von Tantiemen zu ermöglichen – ein Desiderat, das Bassiouni in seinem Bericht mahnend angemerkt hatte.⁵⁷ 1972 verabschiedete die UNESCO einen ersten Entwurf eines auf die Nöte der Entwicklungsländer zugeschnittenen Modellgesetzes.⁵⁸ Darüber hinaus versuchte eine 1969 von UNESCO und BIRPI eingesetzte Arbeitsgruppe den Brückenschlag zwischen dem Anliegen der Entwicklungsländer auf eine stärkere Berücksichtigung ihrer regionalen Interessen und Wirtschaftslagen bei gleichzeitiger Bewahrung der bestehenden internationalen Verträge.⁵⁹ Die Eröffnung des International Copyright Information Centre, das auf Initiative eines Expertentreffens zur Alphabetisierung und Buchproduktion in Lateinamerika in Bogota im September 1969 das Licht der Welt erblickt hatte, bot eine kurzfristige Lösung für dieses Problem. Bis zum Höhepunkt seiner Tätigkeit, dem internationalen Jahr des Buches 1972, funktionierte dieses Informationszentrum als eine Art *clearing house*, das Informationen über die Zugänglichkeit von Material für Schule und Wissenschaft bereitstellte, als Informations- und Verhandlungsstelle für die Vergabe von Lizenzen und Übersetzungsrechten funktionierte und mit standardisierten Vertragsvorlagen aufwartete.⁶⁰

Wo ist die Folklore? Die Pluralisierung des geistigen Eigentums in den 1960er Jahren

Mit der Folklore setzte eine Pluralisierung in der Diskussion um die kulturellen Güter ein, die zur Frage nach dem komplexen Verhältnis von Eigentum, Kultur und Vergemeinschaftung sowie nach den Zugangsrechten von Einzelnen, Gruppen und der Allgemeinheit zu symbolisch und materiell bedeutsamen Kulturgütern führte. Das plötzliche Auftauchen der Folklore auf der bis dahin um Gegenstände kreisenden Agenda des geistigen Eigentums war nicht zuletzt der

⁵⁷ Committee of African Experts to Prepare a Model Statute on Authors' Societies, 1968–1970 (UNESCO: INLA/COPY/181).

⁵⁸ UNESCO: Preliminary Draft Model Law on Copyright for Developing Countries (UNESCO: LA/COPY 210 Part I).

⁵⁹ Conference for Revision of the Universal Copyright Convention, UNESCO House, Paris, July 1971: Introductory Report, prepared by the UNESCO Secretariat, 21 May 1971, 2–4 (UNESCO: CPY/ICICI 1, Part I).

⁶⁰ International Copyright Information Centre, Report by Ronald E. Baker (UNESCO: CPY/ICIC/1 Part I); Julian Behrstock: Report on the Bogota Meeting on Book Development in Latin America, 2 Oct. 1969 (UNESCO: CPY/ICIC/1 Part I).

massiven Zunahme der Mitgliedsländer geschuldet, die die UN-Familie mit Beginn der Dekolonialisierung erlebte. Alleine in der UNESCO vervielfachte sich die Mitgliederzahl und 28 der 32 neuen Mitgliedsländer, die die UNESCO zwischen 1958 und 1962 aufnahm, waren afrikanische Staaten.⁶¹ Mit diesem zahlenmäßigen Wachstum ging eine Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse und die Hoffnung der neuen Staaten einher, mit der UN ein Forum gefunden zu haben, in dem ihre politischen, wirtschaftlichen und sozio-kulturellen Anliegen Gehör finden und in die politische Praxis übersetzt würden. Die Gründung der UNCTAD als regulatives Instrument für die Neu- und Umverteilung von Wohlstand und wirtschaftlichen Ressourcen 1964 war ein prominentes Beispiel für den politischen Emanzipationswillen, den die Länder der Dritten Welt in die UN einbrachten. Die neue Aufmerksamkeit für die Folklore als wesentlicher, im internationalen Recht bis dato nicht berücksichtigter Gegenstand war Teil eines übergeordneten Bedürfnisses, in der UNESCO eine Art kulturelle Dekolonialisierung einzuläuten und sie für die Anliegen der neuen Staaten zu öffnen. In Schritten gelang dies auch: Im Verlauf der 1960er Jahre wurde das Budget vergrößert, das Programm für Anliegen nichtwestlicher Länder geöffnet, die Mitgliederzahl des Exekutivrats und mit ihm die Ländervertreter der Dritten Welt vergrößert und 1968 wurde Arabisch als offizielle Arbeitssprache anerkannt.⁶²

Die UNESCO schien in mehrfacher Hinsicht für das Anliegen geschaffen, das geistige Eigentum um mündliche Traditionen und Ausdrucksformen sowie um rituelle Praktiken zu erweitern. 1946 wurde die Organisation mit dem programmatischen Ziel gegründet, die Anerkennung der in der UN-Charta niedergelegten individuellen und kollektiven Grundrechte durch Kooperationen in den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Kultur zwischen den Mitgliedsländern zu fördern. Das beinhaltete die Verbindung zwischen den Themenfeldern Kultur, Menschenrechte und internationales Recht. Dies schlug sich im Gründungsauftrag nieder

to further universal respect for justice, for the rule of law and for the human rights and fundamental freedoms which are affirmed for the peoples of the world by the Charter of the United Nations.⁶³

Zum anderen hatte die UNESCO sich seit den 1950er Jahren in der Bewahrung des kulturellen Erbes hervorgetan. Das Expertenkomitee, das die UNESCO bei der

⁶¹ Chloé Maurel: *L'histoire de l'UNESCO. Les trente premières années, 1945–1974*. Paris 2010, 142.

⁶² Maurel, *L'histoire de l'UNESCO* (2010), 142–143.

⁶³ UNESCO Executive Board 1st session 1946: *Resolutions and Decisions Adopted by the Executive Board at its First Session, UNESCO House Paris, November 20 – December 10, 1946*. Paris 1946, 44; Walter H.C. Laves/Charles A. Thomson: *UNESCO. Purpose, Progress, Prospects*. Bloomington 1957.

Ausarbeitung der Haager Konvention 1954 beriet, engagierte sich von Beginn an in grundsätzlichen Fragen des Schutzes von Monumenten, künstlerischen, archäologischen oder historischen Stätten. Die aus dieser Beratung resultierende Rettung Abu Simbels 1960 – die Verlegung einer ägyptischen Tempelanlage aus dem Becken des künftigen Assuan-Stausees – machte die UNESCO als Bewahrerin von Kulturgut einschlägig bekannt und wies mittelfristig den Weg zur Welterbekonvention von 1972.⁶⁴ Die UNESCO konnte allerdings auch auf eine lange Tradition im Bereich des geistigen Eigentums zurückblicken. Die Harmonisierung des internationalen Rechts durch die Vermittlung konkurrierender kulturpolitischer Interessen war nicht nur programmatisch verfolgt worden, sondern hatte 1952 mit der UCC faktisch Eingang ins Völkerrecht gefunden.⁶⁵ Schließlich war die UNESCO auch institutionell für eine solche Mission bestens vorbereitet: Sie besaß eine Kultur- und eine Rechtsabteilung, die über hinreichend Erfahrung bei der Verhandlung, Verwaltung und Weiterentwicklung internationaler Abkommen besaßen und mit dem *Copyright Bulletin* die internationale Rechtsentwicklung dokumentierten und kommentierten.⁶⁶

Nachdem die Staaten mit einer ausgeprägten Kulturindustrie in Stockholm die Ratifikation des Entwicklungsländerprotokolls verweigert hatten, entsann sich die UNESCO dieser ganzheitlichen, auf Integration angelegten Agenda. Auf einer Sitzung der leitenden Gremien der Berner Konvention und der UCC im Dezember 1967 in Genf beschrieb ein Vertreter des Generalsekretärs René Maheu die UNESCO als eine Organisation, für die der Zugang zu Kultur oberste Priorität habe. Dies verknüpfte er mit Artikel 27 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der in einem Atemzug die Förderung und Bewahrung des kulturellen Erbes für die Allgemeinheit und die Anerkennung individueller Verwertungs- und Ausschlussrechte von eben diesem kulturellen Erbe durch Kreative fordert.⁶⁷

L'Unesco est en effet l'organisation des Nations Unies qui assume la responsabilité de la mise en œuvre de l'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui définit le droit à la culture sous ses multiples aspects. Elle se doit, en conséquence, non

⁶⁴ Siehe den Beitrag von Andrea Rehling in diesem Band; dies.: Universalismen und Partikularismen im Widerstreit: Zur Genese des UNESCO-Welterbes, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, Online-Ausgabe, 8 (2011), 3. <http://www.zeithistorische-forschungen.de/site/40209179/default.aspx> (25. Februar 2014).

⁶⁵ Löhr, *Die Globalisierung geistiger Eigentumsrechte* (2010), 251–263.

⁶⁶ *Copyright Bulletin/Bulletin du droit d'auteur*, Paris: UNESCO, 1948–1966.

⁶⁷ Helaine Silverman/D. Fairchild Ruggles: Cultural Heritage and Human Rights, in: dies. (Hg.): *Cultural Heritage and Human Rights*. New York 2007, 3–22; Peter Drahos: Intellectual Property and Human Rights, in: *Intellectual Property Quarterly* 3 (1999), 349–371.

seulement de protéger la création intellectuelle, mais également, d'en assurer la diffusion et de promouvoir l'accès de tous à la culture.⁶⁸

Die Einbettung des geistigen Eigentums in ein universal konzipiertes Gesellschafts- und Kulturverständnis könne deswegen zu unterschiedlichen Auffassungen und Vorgehensweisen zwischen UNESCO und WIPO führen. Maheu ließ keinen Zweifel daran, dass er das geistige Eigentum als einen Baustein in einem übergeordneten Ensemble sozial-, wirtschafts- und bildungspolitischer Herausforderungen betrachtete, die die UNESCO nur unter Berücksichtigung der Interessen aller 122 Mitgliedsländer meistern könne und müsse.⁶⁹

Maheu goss mit seiner Rede Öl in ein bereits reichlich loderndes Feuer. Denn 1967 hatten die Vertreter der Berner Konvention gleich doppelten Anlass zur Beunruhigung. Über den offenen Konflikt zwischen Industrie- und Entwicklungsländern in Stockholm hinaus stand die Revision des Artikels XVII der Universal Copyright Convention an, den die Entwicklungsländer nach dem für sie unakzeptablen Verhandlungsverlauf in Stockholm auf die Tagesordnung gesetzt hatten.⁷⁰ Als die UCC Anfang der 1950er Jahre als alternative Konvention mit einem niedrigeren Schutzstandard Form anzunehmen begann, hatten sich die Vertragsstaaten der Berner Union bemüht, die neue Konvention mit einem Sicherungsmechanismus zu versehen, der die flächendeckende Abwanderung von der Konvention mit den höheren zur Konvention mit den niedrigeren Schutzstandards verhindern sollte. Die sogenannte Berne Safeguard Clause, Artikel XVII der UCC, schrieb vor, dass die UCC die Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedern der Berner Union nicht berühre und dass ein Austritt aus der Berner Union nach Januar 1951 zur Folge habe, dass der von der UCC auf dem Territorium der Berner Union garantierte Rechtsschutz erlösche.⁷¹ Mit der eskalierenden Krise um die Berner Konvention initiierten die Entwicklungsländer das, was in der Politikwissenschaft heute unter dem Stichwort *forum shifting* geläufig ist:⁷² Sie drängten auf eine

⁶⁸ Allocation du représentant du directeur général de l'UNESCO aux séances d'ouverture de la 13^e session du comité permanent de l'Union de Berne et de la neuvième session du comité intergouvernemental du droit d'auteur (UNESCO: LA/COPY/152 – Part II).

⁶⁹ Ebd.; Christopher Beat Graber: Traditional Cultural Expressions in a Matrix of Copyright, Cultural Diversity and Human Rights, in: Fiona Macmillan (Hg.): *New Directions in Copyright Law*, Bd. 5. Cheltenham 2007, 45–71.

⁷⁰ H. Saba, sous-directeur général pour les normes internationales et les affaires juridiques, au directeur général, 16. Januar 1969 (UNESCO: LA/COPY/178 Part I).

⁷¹ Ricketson/Ginsburg, *International Copyright* (2006), 1191.

⁷² Susan K. Sell: Cat and Mouse. Forum-Shifting in the Battle over Intellectual Property Enforcement. Paper prepared for American Political Science Association Meeting, September 3–6, 2009, Toronto, in: *Governing Intellectual Property Claims. Conflicts about European Directives*

Revision der UCC und legten besonderen Wert auf das ersatzlose Streichen des Artikels XVII. Damit wäre die Berner Konvention für die Entwicklungsländer nicht mehr rechtskräftig gewesen.⁷³ Vor diesem Hintergrund konnten die Zuhörer Maheus Betonung der ausgleichenden, alle Interessen berücksichtigenden Agenda der UNESCO gar nicht anders verstehen als eine explizite Zurückweisung der Kultur- und Rechtspolitik, wie sie die Berner Konvention verkörperte. Anstelle dessen trat ein pluraler, offener Kulturbegriff, der das enge Werkverständnis des Urheberrechts und die rechtliche Bevorzugung individueller Kreativität um die Dimensionen Nutzung und Gemeinschaft erweiterte.

Zur Überraschung vieler Beobachter konnte der Konflikt über den Umfang des Schutzniveaus und das wechselseitige Verhältnis der beiden Urheberrechtskonventionen in kurzer Zeit gelöst werden. Dies vollzog sich auf eine Weise, die die Rechtsgrundlagen und moralische Legitimität des internationalen Autorenschutzes am Ende sogar stärkte.⁷⁴ Die im Dezember 1967 erstmals einberufene gemeinsame Arbeitsgruppe der Berner Konvention und der UCC, die sogenannte International Copyright Joint Study Group, einigte sich auf eine Paketlösung. Artikel XVII der UCC wurde gestrichen und der Mindestschutz für Autoren angehoben; im Gegenzug wurde die Berner Konvention um eine modifizierte Variante des Entwicklungsländerprotokolls erweitert, das diesen die Zwangslizenzierung und Übersetzung geschützter Werke für Bildung und Erziehung einräumte.⁷⁵ Allerdings spielte das Thema Folklore in den Verhandlungen zwischen 1967 und 1972 keine Rolle mehr, zu groß war die Sorge, dass die Politisierung der bereits bestehenden internationalen Rechtslage diese in die Knie zwingen könnte. Auf Betreiben Indiens hatte der Rechtsschutz für unveröffentlichte Werke von unbekannten Autoren zwar Eingang in die Berner Konvention gefunden (Artikel 15.4). Dieser bewegte sich mit der Orientierung am gedruckten Text allerdings noch im Denk- und Rechtsgebäude des geistigen Eigentums.⁷⁶ Aufschlussreich ist, dass die zuständige Arbeitsgruppe den Begriff Folklore wegen seiner inhaltlichen Unschärfe explizit vermied, mit dem Paragraph aber alle kulturellen Ausdrucksfor-

over Intellectual Property Rights and Software-Patents. http://www.ipgovernance.de/conferences/2009APSAToronto/Sell_APSA2009_Cat_and_Mouse.pdf (12. Januar 2014); Laurence R. Helfer: Regime Shifting in the International Intellectual Property System, in: *Perspectives on Politics* 7 (2009), 1, 39–44.

⁷³ Ricketson/Ginsburg, *International Copyright* (2006), 917f.

⁷⁴ H. D. Sacks: Crisis in International Copyright. The Protocol Regarding Developing Countries, in: *Journal of Business Law* 26 (1969), 128.

⁷⁵ H. Saba, Sous-Directeur général pour les normes internationales et les affaires juridiques, an den Generalsekretär der UNESCO, René Maheu am 19. Dezember 1969 (UNESCO: LA/COPY/179).

⁷⁶ Lucas Lixinski: *Intangible Cultural Heritage in International Law*. Oxford 2013, 29.

men meinte, die gemeinhin als Folklore beschrieben wurden.⁷⁷ Der eindringliche Appell des UNESCO-Berichterstatters Bassiouni, mündliche Traditionen und Ausdrucksformen vor Verwertung durch Dritte zu schützen, und der Hinweis des UNESCO Generalsekretärs, die UNESCO müsse sich für alle kulturellen Erscheinungsformen einsetzen und diese der jeweiligen Öffentlichkeit erhalten, wiesen allerdings den Weg, den die UNESCO in den 1970er Jahren einschlagen sollte.

Die Verrechtlichung der Folklore in den 1970er Jahren

Seit Mitte der 1960er Jahre stand der Schutz immaterieller Kulturgüter als kultur- und entwicklungspolitisches Problem im Raum. Obwohl die Vervielfachung der kulturpolitischen Interessen innerhalb der UNESCO einer besseren Einbindung der Folklore ins internationale Recht zuträglich war, dominierte die Forderung nach der Anpassung des geistigen Eigentums an die sich dekolonialisierende Weltordnung die politische Agenda bis 1971. Aus diesem Grund blieben die kritischen, jedoch verhältnismäßig leisen Stimmen zur rechtlichen Unbestimmtheit der Folklore ungehört.

Das änderte sich nach der Beilegung des Streits um das Entwicklungsländerprotokoll, als UNESCO und WIPO mit der Erarbeitung eines Rechtsinstruments zum Schutz der Folklore begannen. Ausschlaggebend dafür war eine Initiative der bolivianischen Regierung. Diese kam 1973 auf der Grundlage eines „careful survey of existing documentation on the international protection of the cultural heritage of mankind“ zum Schluss, dass alle existierenden Rechtsinstrumente

are aimed at the protection of tangible objects, and not forms of expression such as music and dance, which are at present undergoing the most intensive clandestine commercialization and export, in a process of commercially oriented transculturation destructive of the traditional cultures.⁷⁸

⁷⁷ Records of the Diplomatic Conference for the Revision of the Berne Convention (Paris, July 5 to 24, 1967), in: Ricketson/Ginsburg, *International Copyright* (2006), 307f. Zum Volltext der Records: *International Copyright and Neighbouring Rights: The Berne Convention and Beyond*. <http://global.oup.com/booksites/content/9780198259466/> (13. Januar 2014).

⁷⁸ Bolivianische Regierung an den Generaldirektor der UNESCO, René Maheu, am 24. April 1973 (UNESCO: LA/COPY/128); englische Übersetzung aus: Valdimar Hafstein: *Claiming Culture*. Intangible Heritage Inc., Folklore[©], Traditional Knowledge[™], in: Dorothee Hemme/Markus Tauschek/Regina Bendix (Hg.): *Prädikat „Heritage“. Wertschöpfungen aus kulturellen Ressourcen*. Berlin 2007, 77.

Dieser Beobachtung folgten drei Vorschläge. Erstens sollte die UCC um ein Protokoll ergänzt werden,

declaring all rights in cultural expressions of collective or anonymous origin which have been elaborated or [have] acquired traditional character in the territory of particular Member States to be the property of such States.

Zweitens sollte ein International Register of Folkloristic Cultural Property eingerichtet und eine neue internationale Konvention erarbeitet werden „to regulate the aspects of folklore preservation, promotion and diffusion“. Und schließlich sollte die UCC im Sinne einer Schiedsstelle alle zwischenstaatlichen Konflikte über die Frage nach der Herkunft kultureller Ausdrucksformen schlichten.⁷⁹ Valdimar Hafstein weist zu Recht darauf hin, dass die Militärdiktatur unter Hugo Banzer Suárez mit diesem Vorschlag das innenpolitische Ziel einer noch rigideren Unterdrückung von Dissidenten mittels kultureller Enteignung verfolgte.⁸⁰ Trotzdem beruhte die Beobachtung einer schleichenden Kommerzialisierung von Folklore durch ausländische Medienunternehmen auf handfesten Erfahrungen, die einige lateinamerikanische Staaten bereits in den 1950er Jahren bei der Ausrichtung sogenannter *folk festivals* gemacht hatten.⁸¹

Die bolivianische Initiative gilt als Auftakt für die drei Jahrzehnte dauernde Verankerung des immateriellen Kulturerbes und der kulturellen Vielfalt im internationalen Recht, die wegen der Regelung kultureller Ausdrucksformen in Eigentumskategorien und der darin angelegten Tendenz zur Kommodifizierung von Kultur bis heute heftig kritisiert wird. Interessant ist, dass die Grundannahmen der bolivianischen Initiative die Diskussion immer noch prägen. Das ist einerseits die Verbindung von Kultur, Eigentum, Souveränität und Selbstbestimmung und andererseits die damit verknüpfte Forderung, immaterielle Kultur zu verrechtlichen und die Gruppen, die diese kulturellen Praktiken für sich beanspruchen, über die Vergabe von Eigentums- und Verwertungsrechten gegenüber anderen Verwertungsinteressen zu privilegieren.

Die Formulierungen der bolivianischen Initiative gaben die institutionellen Bahnen vor, in denen sich der Rechtsschutz der Folklore in den folgenden Jahren entfalten sollte. Die Folklore sollte rechtlich definiert und mit einem Rechtsschutz äquivalent zum geistigen Eigentum versehen werden. Das Leitungsgremium der UCC betraute die Rechtsabteilung der UNESCO mit dieser Aufgabe, die die Umset-

⁷⁹ Ebd., 77f.

⁸⁰ Ebd., 79. Hier ist kritisch anzumerken, dass Hafstein Pinochet als Regierungschef von Bolivien nennt.

⁸¹ Corinne Pernet: *Creating International Understanding. UNESCO's Folk Festivals, 1946–1958. Draft Version for Presentation at the AHA, January 2009*. Unveröffent. Manuskript, 13.

zung der Folklore-Initiative Ende 1973 in die Hand nahm.⁸² Zwei Jahre später legte sie den Leitungsgremien von UNESCO und WIPO einen Bericht über die rechtlichen Möglichkeiten zum Schutz der Folklore vor. Dieser ließ keinen Zweifel an den grundsätzlichen Unterschieden zwischen Folklore und geistigem Eigentum mit Blick auf die An- bzw. Abwesenheit eines Autors. Der Bericht plädierte für eine Reihe von Maßnahmen, die in Richtung eines neuen internationalen Schutzsystems wiesen, das den Zwischenraum zwischen Urheberrecht und kulturellem Erbe abstecken sollte. Neben dem Umstand, dass die UNESCO ratlos war über Inhalt und Grenzen des Folklorebegriffs und deswegen zu einem vertieften Studium dieser Frage riet, spielten Pflege und Erhaltung sowie der Schutz vor kommerzieller Ausbeutung dieses kulturellen Erbes eine zentrale Rolle. Das Hauptargument für den Schutz der Folklore griff allerdings auf die im Bassiouni-Bericht 1968 geäußerte Beobachtung zurück, die Folklore sei in den Entwicklungsländern politisch von Bedeutung, weil sie Bestandteil des kulturellen *nation-buildings* und damit wesentlich für die Integration dieser Länder in die Gemeinschaft souveräner Staaten sei.⁸³

Mit der Entscheidung, die Besonderheiten der Folklore der Kulturabteilung der UNESCO zum Studium zu übergeben, damit diese die Folklore aus verschiedenen Perspektiven analysieren und einen adäquaten Rechtsschutz erarbeiten könne, anerkannten UNESCO und WIPO die nur begrenzte Übertragbarkeit der Prinzipien des geistigen Eigentums auf die Folklore. Ein 1977 in Tunis tagendes Expertenkomitee zum Rechtsschutz der Folklore unterschied entsprechend zwischen dem materiellen Schutz des immateriellen kulturellen Erbes und dem Rechtsschutz, der für den Erhalt und eine ‚kontrollierte‘ wirtschaftliche Ausbeutung der Folklore von Bedeutung sei. Das Expertenkomitee schlug ein mehrdimensionales Rechtsinstrument vor, dass das geistige Eigentum beinhalte, sobald der Rechtsschutz eines genau benennbaren Formats auf der Tagesordnung stünde, dabei aber offen bliebe für ein „consistent set of precepts and rules which would embrace all the disciplines which folklore may touch on“.⁸⁴

⁸² Memo: Entretien avec l'OMPI le 24 mai 1978 (UNESCO: CPY/259 Part I).

⁸³ Executive Committee of the International Union for the Protection of Literary and Artistic Works (Berne Union), Third Extraordinary Session and Intergovernmental Copyright Committee, First Extraordinary Session of the Committee of the 1971 Convention, Geneva, December 10–16, 1975: „Consideration of the Possibility of Establishing an International Instrument for the Protection of Folklore“, in: UNESCO: UNESDOC. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0002/000209/020990eb.pdf> (13. Januar 2014).

⁸⁴ Committee of Experts on the Legal Protection of Folklore (Tunis, July 11–15, 1977). Appendix 3: Conclusions of the Rapporteur of the Committee of Experts on the Legal Protection of Folklore (UNESCO: CLT/CIC/CPY/51).

Fazit

Die 1993 in Bellagio ausgesprochene Warnung der Expertenrunde, die aggressive Ausdehnung des geistigen Eigentums führe zum Verlust der „intellectual and cultural commons“, kann als Reflex auf die nach 1977 konsequent voranschreitenden Versuche von UNESCO und WIPO verstanden werden, die Folklore als besondere kulturelle Ausdrucksform dingfest zu machen. Im Zentrum der Kritik standen die schrittweisen Maßnahmen, die Folklore einem komplexen Rechtsregime zu unterstellen, das den Schutz von Verwertungsrechten garantiert und die Folklore so in touristische, kulturelle und wissensökonomische Verwertungsketten integriert. Allerdings greift diese Interpretation der Bellagio Deklaration zu kurz. Die eigentliche Umwälzung im Umgang mit Kultur- und Wissensgütern lag nämlich nicht in der Vergangenheit, sondern warf ihre Schatten in Form der ein Jahr später gegründeten World Trade Organization voraus, denn das von der WTO verwaltete TRIPS-Agreement (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) verknüpft geistiges Eigentum mit handelspolitischen Maßnahmen in anderen Wirtschaftsbereichen und hebt die bis dahin geltende rechts- und wirtschaftspolitische Eigenständigkeit dieses Politikfeldes auf.

Das immaterielle Kulturerbe fand seinen Weg ins internationale Recht als eine Art Desiderat, das in den Diskussionen um die Dekolonialisierung des geistigen Eigentums in den 1960er Jahren auf die Agenda rutschte. Der Streit um das Ungleichgewicht zwischen industrialisierten Ländern mit einem ausgeprägten Bildungsstandard und Kulturgüter importierenden Ländern begleitete das geistige Eigentum seit dem Ende des 19. Jahrhunderts und war damit keineswegs neu. Brisanz erhielt das Thema durch den Stimmzuwachs der Entwicklungsländer in der UNESCO und die Forderung, Denkmuster und Ideologien des bestehenden Rechts in eine postkoloniale Welt zu übertragen, die begrifflichen und rechtstheoretischen Grundlagen kritisch zu überdenken und der Dominanz westlicher Wahrnehmungsmuster und Rechtsmittel entgegenzuarbeiten. Wie die ersten Diskussionen um die Folklore Anfang der 1960er Jahre zeigten, verfolgten die Vertreter der afrikanischen Staaten in Genf und Paris nie die Idee einer unregulierten Nutzung der Folklore. Sie schlugen von Beginn an ein den lokalen Gegebenheiten angepasstes Schutzregime vor, das die Gemeinschaft als Hervorbringer, als Garanten und als sinnstiftendes Moment für kulturelle Praktiken akzeptierte und diese gegenüber der Marktmacht von Medien- und Unterhaltungsindustrien aufwertete. Dieser Fokus auf das gemeinschaftsstiftende und erhaltende Potential der Folklore war Bestandteil einer *invention of tradition*, die auf einen kulturellen Kanon zielte, der, wie das Beispiel Bolivien zeigt, kulturelle Vielfalt politisch ver-

schieden einsetzte – als Wert an sich gegenüber den internationalen Foren und als Mittel zur Repression in innenpolitischen Auseinandersetzungen.

Dieser Zusammenhang wirft ein anderes Licht auf das Verhältnis von kulturellem Erbe, geistigem Eigentum und den *cultural commons*. In den 1960er und 1970er Jahren standen zwei Eigentumskonzepte für den Umgang mit Kultur im Raum: eine seit dem 19. Jahrhundert im geistigen Eigentum institutionalisierte privatwirtschaftliche Auffassung und eine auf gemeinschaftlichen Nutzungsprinzipien basierende, an die Idee der *commons* anknüpfende Version. Der zentrale Unterschied zwischen beiden Auffassungen liegt in der anvisierten Balance zwischen individuellem Nutzen und Allgemeinwohl, das bei der Bewirtschaftung der Allmende im Vordergrund steht. Das Übergewicht des Eigentumsdenkens im Umgang mit dem immateriellen Erbe ist der institutionellen Dominanz der internationalen Organisationen geschuldet, die das Thema im Ringen um die Neujustierung des geistigen Eigentums in den 1960er und 1970er Jahren hervorbrachten. Auch wenn das geistige Eigentum für die UNESCO nur ein Aufgabenfeld unter anderen war, das in ihrer öffentlichen Wahrnehmung zudem bis heute eine geringe bis gar keine Rolle spielt, stand die UNESCO mit der Kommission für geistige Zusammenarbeit des Völkerbunds in einer starken institutionellen Denk- und Rechtstradition, zu der auch eine enge Kooperation mit den BIRPI bzw. ab 1967 mit der WIPO gehörte.

Heute trägt die Rede von den bedrohten *cultural commons* der berechtigten Sorge einer unkontrollierten Ausuferung des geistigen Eigentums Rechnung. In den 1960er und 1970er Jahren entsprang sie einer komplexen Gemengelage, in der Dekolonialisierung, ein sich ausdifferenzierender Kulturbegriff, *nation-building*, institutionelle Pfadabhängigkeiten und die Interessen westlicher Verwertungsindustrien miteinander stritten. Diese mündete in einer partiellen Unterordnung des immateriellen Kulturerbes in ein Eigentums- und Nutzungsregime, das ab den 1980er Jahren der Kommodifizierung von Kultur den Weg bereitete.

Norman Weiß

Neue Weltinformationsordnung reloaded? Eine globale Informationsordnung als Herausforderung für das Völkerrecht

Abstract: Global commons form a comparatively new part of international law, since the term appeared in international discussions and codifications only in the second half of the 20th century. The Common Heritage of Mankind is the corresponding legal principle that can establish an international regime to determine the legal status of non-sovereign territories and to allocate exploitation rights. Its main aim is to balance competing national claims by emphasising mankind's common interest in the preservation and controlled exploitation of natural resources. Against this background, the chapter sheds a critical light on attempts to transfer the institute of the Common Heritage of Mankind to the sphere of communication. Taking debates revolving around the New World Information and Communication Order in the framework of UNESCO since the late 1970s as a starting point, the author analyses the pitfalls and limits of attempts to establish governance structures for a global information order, including recent attempts to govern the internet.

Die Vorstellung und konkrete Ausgestaltung einer Weltinformationsordnung ist zeitgebunden und voraussetzungsreich. Dies gilt insbesondere für die aktuelle Situation angesichts des Internets, aber erweist sich auch im Rückblick als zutreffend. Das Internet ist nicht nur ein weiteres technisches Kommunikationsmedium, das neben Buchdruck und Rundfunk getreten ist, sondern stellt eine wichtige Infrastruktur mit eigenständiger und weitreichender Bedeutung dar – Stichworte sind hier etwa Netzneutralität und Übertragungskapazität.¹

Mit dem Bild des weltumspannenden Netzes ist ein Grundanliegen aller an der Kommunikation Beteiligten angesprochen: einerseits der freie Zugang zum Kommunikationsmedium, andererseits die Regulierung der Struktur – und damit dann auch ihre Präsenz in den jeweiligen Debatten. Wiederholt sich daher die Kontroverse, die während der 1970er und 1980er Jahre vorwiegend im Rahmen der

¹ Vgl. dazu etwa Bernd Holznagel: Internetdienstestefreiheit und Netzneutralität, in: *AfP Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht* 42 (2011), 6, 532–539; sowie „Petition 41906, Wirtschaftspolitik – Verpflichtung der Internetanbieter zur Netzneutralität“, in: *Deutscher Bundestag: Petitionen*. https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2013/_04/_23/Petition_41906.nc.html (23. April 2013).

UNESCO um die Neue Weltinformationsordnung ausgetragen wurde? Ist es möglich und sinnvoll, die Figuren Gemeingüter und Gemeinsames Erbe der Menschheit (GEM) in ein völkerrechtliches Regime über eine Weltinformationsordnung einzubauen? Die vertraute Dichotomie von privatwirtschaftlicher Organisation einerseits und staatlicher Daseinsvorsorge andererseits wird abgelöst von der Vorstellung einer generellen Unregulierbarkeit des Internets. Diese wird aber nicht mehr primär als unbeschränkte Freiheit wahrgenommen, sondern angesichts der Macht von *big data* in der Hand privater Dienstebetreiber oder staatlicher Nachrichtendienste als neuartige Bedrohung. Der Beitrag wird vor diesem Hintergrund der Frage nachgehen, welche Bedeutung der Debatte um die Neue Weltinformationsordnung für die Frage einer völkerrechtlichen Organisation der Informationsgesellschaft zukommt. Dabei wird auch untersucht, wie die Figur des GEM überhaupt Eingang in völkerrechtliche Regelungen gefunden hat und ob eine Übertragung in den Bereich der Kommunikationsregime sinnvoll wäre.

Grundprobleme einer internationalen Kommunikationsordnung

Selbst weitgespannte Korrespondenznetzwerke der Neuzeit, die ihrerseits früher, primär auf ‚Amtsverkehr‘ und Handel bezogene Korrespondenzen in den Schatten stellten,² blieben eine exklusive Angelegenheit der Zugehörigen und erforderten zumindest Alphabetisierung, Muße und funktionierende Postdienstleistungen.³ Erst Telegraphie und später Telefonie ließen Raum und Zeit in bis dahin ungekannter Weise schrumpfen.⁴ Doch blieb auch ihre Nutzung funktio-

² Siehe Regina Dauser: *Informationskultur und Beziehungswissen. Das Korrespondenznetz Hans Fuggers (1531–1598)*. Tübingen 2008, 119ff.; Wolfgang Behringer: *Im Zeichen des Merkur. Reichspost und Kommunikationsrevolution in der Frühen Neuzeit*. Göttingen 2003, 51ff., 127ff.; vgl. die wichtige Verbindung zur sich wandelnden Lesekultur bei Inge Stephan: Aufklärung, in: Wolfgang Beutin u.a. (Hg.): *Deutsche Literaturgeschichte. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*. Stuttgart u.a. 2001, 148–230, hier 149ff.

³ Thomas Nipperdey: *Deutsche Geschichte 1800–1866. Bürgerwelt und starker Staat*. München 1983, 266f., führt die Orientierung an (auch: über-)örtlichen Großgruppen und den Kontakt zu ihnen auf die zunehmende Individualisierung seit dem Ende des 18. Jahrhunderts zurück, die es zu kompensieren galt, und betont den Netzwerkcharakter der bürgerlichen Gesellschaft. Zur Briefkultur des Bürgertums siehe etwa Rainer Baasner (Hg.): *Briefkultur im 19. Jahrhundert*. Tübingen 1999. Für die nicht-bürgerlichen Gegeneliten vgl. Jürgen Herres/Manfred Neuhaus (Hg.): *Politische Netzwerke durch Briefkommunikation. Briefkultur der politischen Oppositionsbewegungen und frühen Arbeiterbewegungen im 19. Jahrhundert*. Berlin 2002.

⁴ Ausführlich Roland Wenzlhuemer: *Connecting the Nineteenth-Century World. The Telegraph and Globalization*. Cambridge u.a. 2013, 30ff.; siehe auch den Überblick bei Wolfgang Behrin-

nell beschränkt vor allem für Militär, Verwaltung, Diplomatie und Wirtschaft⁵ und darüber hinaus zunächst nur vermögenden Kreisen vorbehalten.⁶ Durch Alphabetisierung auf breiter Front⁷ und die „Entstehung der Freizeit“⁸ weitete sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in den Staaten Europas und den USA der Kreis von Personen aus, was private Kommunikation zur Massenkommunikation⁹ werden ließ, und gleichzeitig wuchs der Markt für Massenjournalismus stark an.

Die transportierten Informationsinhalte waren damit von Anfang an vielfältig. Neben allen Arten der amtlichen Kommunikationsinhalte in den Bereichen Verwaltung, Militär und Diplomatie finden wir den Bereich des kulturell-literarisch-wissenschaftlichen Austauschs, die private Kommunikation im engen Sinne (zum Beispiel Glückwunschtelegramme), Geschäftskommunikation und Nachrichten (vor allem Börseninformationen, aber auch über die der Uraufführung von Verdis Oper *Otello* am 5. Februar 1887) – also Informationen als Ware, die aus den zuvor genannten Bereichen stammte und gleichzeitig in sie hineinwirkte.

Mit der Frage, ob der Informationsaustausch den Bereich des Amtsverkehrs überschreitet, hängt auch zusammen, ob Bereitstellung und Betrieb der Infrastruktur als profitables Geschäft angesehen werden und deshalb durch Private erfolgt, oder ob der Staat diesen Infrastrukturen entweder eine strategische Bedeutung beimisst oder sie der Daseinsvorsorge zurechnet und sie deshalb übernimmt, ausbaut und betreibt. An den Beispielen von Telegraphie und Eisenbahn lässt sich dies für das 19. Jahrhundert in Europa und den USA gut nachvollziehen.

ger: Bausteine zu einer Geschichte der Kommunikation, in: *Zeitschrift für historische Forschung* 21 (1994), 92–112, sowie Jorma Ahvenainen: The Role of Telegraphs in the 19th Century Revolution of Communications, in: Michael North (Hg.): *Kommunikationsrevolution. Die neuen Medien des 16. und 19. Jahrhunderts*. Köln 1995, 73–80.

5 Eric J. Hobsbawm: *Die Blütezeit des Kapitals. Eine Kulturgeschichte der Jahre 1848–1875*. München 1977, 79f.

6 Vgl. Barbara Stollberg-Rillinger: *Die Aufklärung. Europa im 18. Jahrhundert*. Stuttgart 2011, 114ff., hier 117f. Für eine zahlenmäßige Übersicht über das – jeweils eher kleine – Bürgertum in England, Deutschland und Frankreich siehe Jean Pierre Daviet: Die Gesellschaft und ihre Gruppen, in: Guy Palmade (Hg.): *Vom Absolutismus zum bürgerlichen Zeitalter. Bd. 3: Das bürgerliche Zeitalter*. Frankfurt a.M. 2003, 151–232, hier 166ff. Ein konkretes Beispiel für die kulturelle Selbstermächtigung des Bürgertums in Mannheim bietet Lothar Gall: *Bürgertum in Deutschland*. Berlin 1989, 195ff., und lässt im Gegensatz zu Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1800–1866* (1983) 266f., eine örtliche Begrenztheit erkennen.

7 Jürgen Osterhammel: *Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts*. München 2011, 1117ff.

8 Hierzu mit weiteren Nachweisen Gerhard A. Ritter/Klaus Tenfelde: *Arbeiter im Deutschen Kaiserreich 1871 bis 1914*. Bonn 1992, 796.

9 Hobsbawm, *Die Blütezeit des Kapitals* (1977), 80 beziffert den Anteil der im Jahr 1869 in Belgien aufgegebenen Telegramme privaten Inhalts auf 60 %.

Und auch für die grenzüberschreitende Kommunikation wird eine Priorisierung der Nachrichten erkennbar: Nach Art. 11 der International Telecommunication Union (ITU 1868) hatten Telegramme der diplomatischen und militärischen Behörden Vorrang vor privaten Depeschen auch aus der Wirtschaft – man darf ja nicht vergessen, dass eine Verarbeitung von Hand notwendig war.

Zwar kam es in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu einer erstaunlichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Nationalstaaten gerade im Bereich der Telekommunikation,¹⁰ doch entwickelte sich eine transnationale Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft¹¹ nur schrittweise und das bis heute oftmals sektoral. Als wirkmächtig gewordene, grenzüberschreitende zivilgesellschaftliche Akteure wären beispielsweise die Friedensbewegung, die Arbeiterbewegung oder die Frauenbewegung zu nennen. Inwieweit eine grenzüberschreitende und republikanisch-funktionale Öffentlichkeit möglich ist und welchen Abstraktionsgrad sie notwendigerweise erreichen muss, wird in der Forschung jedoch kontrovers diskutiert.¹²

Die von Europa aus kolonisierten Peripherien waren in solche Kommunikationszusammenhänge nur asymmetrisch eingebunden.¹³ Auch nachdem der Prozess der Dekolonisierung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts weitestgehend abgeschlossen war, blieben die Länder des globalen Südens in der Weltinformationsstruktur in einer unterlegenen und weiterhin peripheren Posi-

10 Norman Weiß: Institutionalised Co-operation on International Communication. The International Administrative Unions as a Means of Governing Globalisation Processes, in: Isabella Löhr/Roland Wenzlhuemer (Hg.): *The Nation State and Beyond*. Berlin u.a. 2013, 65–82; Cornelius Neusch: Briefverkehr als Medium internationaler Kommunikation im ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert, in: North (Hg.), *Kommunikationsrevolution* (1995), 129–155, verweist zu Recht auf die Verflechtung und wechselseitige Ergänzung der verschiedenen Kommunikationsmedien im späten 19. Jahrhundert.

11 Dazu mit Blick auf das ausgehende 20. Jahrhundert etwa John Keane: *Global Civil Society?* Cambridge 2003; Michèle Knodt/Barbara Finke (Hg.): *Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien*. Wiesbaden 2005; Ingo K. Richter/Sabine Berking/Ralf Müller-Schmid (Hg.): *Building a Transnational Civil Society. Global Issues and Global Actors*. Basingstoke u.a. 2006.

12 Ich habe in Norman Weiß: Bedeutung und Funktion von Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit im demokratischen Rechtsstaat am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in: *JöR N.F.* 61 (2013), 15–60, durchaus Chancen für eine transnationale Zivilgesellschaft gesehen, die Öffentlichkeit aber an das republikanische Gemeinwesen gekoppelt.

13 Siehe Osterhammel, *Die Verwandlung der Welt* (2011), 1012–1029, hier 1027ff.; E. Thomas Ewing: „A Most Powerful Instrument for a Despot“. The Telegraph as a Trans-national Instrument of Imperial Control and Political Mobilization in the Middle East, in: Löhr/Wenzlhuemer (Hg.), *The Nation State and Beyond* (2013), 83–100; Wenzlhuemer, *Connecting the Nineteenth-Century World* (2013), 135ff.

tion.¹⁴ Dies führte ab der zweiten Hälfte der 1970er Jahre zur Diskussion über die Notwendigkeit einer „Neuen Weltinformationsordnung“¹⁵ mit einer gerechteren Berücksichtigung von Themen aus den Ländern des globalen Südens. Hierbei haben die Entwicklung neuer Übertragungsmöglichkeiten – Satellitenrundfunk und später Internet – und ihre anschließende weitverbreitete Nutzung die Frage nach der Organisation einer Weltinformationsordnung jeweils akzentuiert und (neu) aufgeworfen. Durch die Nutzung des Weltraums im Falle der Satellitentechnik¹⁶ wurde die Frage nach Zugang und Ordnungsstruktur eines Gemeingutes virulent.¹⁷ Erstens spielten technischer Entwicklungsstand, Finanzkraft und staatliche Ressourcenkonzentration bei der Erlangung der ‚Weltraumfähigkeit‘ eine entscheidende Rolle; privilegiert waren zunächst die Supermächte des Kalten Krieges, die USA und die UdSSR; die Europäische Union und die VR China zogen erst später nach. Zweitens begrenzte die militärische Nutzbarkeit dieser Technik eine komplementäre zivile Nutzung; entsprechende Kapazitäten blieben für eigene Propaganda reserviert und wurden weder dem Markt noch gar einem weltgemeinschaftlichen Interesse geöffnet.¹⁸

Im Falle des Internets ist es zwar technisch möglich, Informationen von überallher einzuspeisen. Gleichwohl wird die Ordnungsstruktur, etwa die Vergabe von IP-Adressen, zentral über eine private amerikanische Einrichtung, die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), verwaltet.¹⁹ Zudem ergreifen einzelne Nationalstaaten bestimmte Abschottungsmaßnahmen und verstärken Kontrollen,²⁰ um unliebsame Informationen auszuschließen. Überdies ist das Vorhandensein von Basistechnik – Breitbandkabel, WLAN-Netz, Strom und

14 Zur Pfadabhängigkeit postkolonialer Entwicklung und ihrer Überschattung durch das koloniale Erbe vgl. James Chiriyankandath: *Colonialism and Post-colonial Development*, in: Peter Burnell/Vicky Randall (Hg.): *Politics in the Developing World*. Oxford u.a. 2008, 35–52.

15 Dazu die zeitgenössischen Einordnungen etwa bei Bernd Witzmann: *Völkerrechtliche Aspekte der Bemühungen um eine neue Weltinformationsordnung*. München 1984; Reiner Steinweg (Red.): *Medienmacht im Nord-Süd-Konflikt. Die Neue Internationale Informationsordnung*. Frankfurt a.M. 1984.

16 Hierzu Dennis Roddy: *Satellitenkommunikation. Grundlagen – Satelliten – Übertragungssysteme*. München u.a. 1991.

17 Und in einem ersten Schritt mit der Gründung der International Telecommunication Satellite Organization (zunächst INTELSAT, seit 2001 ITSO) am 20. August 1964 beantwortet.

18 Zu Propaganda und Systemwettbewerb durch Radio und Fernsehen siehe Bernd Stöver: *Der Kalte Krieg 1947–1991. Geschichte eines radikalen Zeitalters*. Bonn 2007, 269ff.

19 Generell hierzu: Ingrid Hamm/Marcel Machill (Hg.): *Wer regiert das Internet? ICANN als Fallbeispiel für Global Internet Governance*. Gütersloh 2001.

20 Dazu etwa Viktoria Brunmeier: *Das Internet in Russland. Eine Untersuchung zum spannungsreichen Verhältnis von Politik und Runet*. München 2005; Annabelle Sreberny/Gholam Khiabany: *Blogistan. Politik und Internet im Iran*. Hamburg 2011.

Endgeräte – in den meisten Staaten der Welt ebenso wenig selbstverständlich wie der diskriminierungsfreie Zugang für alle Bevölkerungsgruppen.²¹

Mit diesem Beitrag soll einerseits gezeigt werden, dass mit der Denkfigur des Gemeingutes adressierte Sachlagen völkerrechtlich geregelt und auf dieser Grundlage international bearbeitet werden können. Andererseits ist zu fragen, ob eine Weltinformationsordnung tatsächlich als Gemeingut erfasst werden kann. Die zugrundeliegende juristische Perspektive greift notwendig entwicklungsgeschichtliche Elemente auf, erwähnt aber auch politische und wirtschaftliche Motivationen.

Der Beitrag wird daher zunächst nachzeichnen, wie das Völkerrecht mit den Instituten des Gemeinguts und des Gemeinsamen Erbes der Menschheit umgeht und welche Faktoren und Akteure diese Entwicklung vorangetrieben haben. Auf dieser Basis wird dann die Diskussion über die Neue Weltinformationsordnung analysiert und in den größeren Kontext der Debatte über die *global commons* eingeordnet. Sodann wird die aktuelle völkerrechtliche Diskussion zur Regulierung des Internet skizziert, bevor abschließend gefragt wird, ob die Figur der *global commons* auch für die Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts relevant ist.

Völkerrecht und die Institute *global commons* und Gemeinsames Erbe der Menschheit

Das Völkerrecht ist seit dem Westfälischen Frieden von 1648 als zwischenstaatliches Recht entwickelt worden. Die Staaten, die als ‚geborene‘ Völkerrechtssubjekte diejenigen Akteure sind, die primär Völkerrecht setzen, haben es vornehmlich als Instrument eingesetzt, um in den zwei- oder mehrseitigen Beziehungen ihre jeweiligen Interessen mit rechtlichen Mitteln zu sichern. Grenzstreitigkeiten, Erbansprüche, Bündnisverträge, Handelsabkommen und Friedensschlüsse sind jahrhundertlang die typischen Gegenstände des Völkerrechts gewesen. Eine kontinuierliche mehrseitige Kooperation außerhalb von Militärbündnissen etablierte sich erst im Laufe des 19. Jahrhunderts und war zunächst auf Verkehrs- und

²¹ Siehe hierzu aktuell den „Global Information Technology Report 2013“, in: *World Economic Forum*. <http://www.weforum.org/reports/global-information-technology-report-2013> (16. März 2014). Für eine grundsätzliche Analyse: Raymund Werle: Globale Kommunikation und Information. Hoffnungsträger für Wohlstand und sozialen Fortschritt, in: Helmut Breitmeyer/Michèle Roth/Dieter Senghaas (Hg.): *Sektorale Weltordnungspolitik. Effektiv, gerecht und demokratisch?* Baden-Baden 2009, 193–212.

Kommunikationsinfrastrukturen beschränkt.²² Dabei waren und blieben diese Infrastrukturen national zugeordnet und waren gleichwohl entweder auf natürliche Weise – wie bei Flussregimen – oder gewollt – durch den grenzüberschreitenden Verkehr – miteinander verbunden. Kollektive Güter spielten in dieser Vorstellungswelt noch keine Rolle, das vormoderne Konzept der Allmende fand keine Anwendung. Erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erreichte der Begriff der *global commons* die internationale Diskussion und fand dann relativ rasch auch Niederschlag im Völkerrecht. Staaten errichteten durch völkerrechtliche Vereinbarung Regime, die in bestimmten Bereichen die Aufgabe haben, die ausreichende Bereitstellung kollektiver Güter zu sichern und zu fördern. Hierzu kann der Ausschluss vom Konsum, aber auch die Begrenzung des rivalisierenden Konsums gehören, etwa bei Fischgründen.²³

Territorialbezug des Völkerrechts²⁴

Als staatenzentriertes Recht war und ist das Völkerrecht primär territorial organisiert. Die Anknüpfung an die extraterritoriale Ausübung von Hoheitsgewalt hat sich erst später entwickelt – sie gilt heute etwa im Bereich des Menschenrechtsschutzes als etabliert²⁵ – und macht bereits in der Bezeichnung als extraterritorial diesen Raumbezug auch noch in der Überwindung überdeutlich. Der Raum und der Zugriff auf diesen Raum sind in völkerrechtlichen Kategorien mithin von besonderer Bedeutung.²⁶ Neben einer umfassenden Vollrechtsposition, der territorialen Souveränität, gibt es die eingeschränkte Rechtsposition der Gebietshoheit, bei der Hoheitsgewalt im Raum, nicht über den Raum ausgeübt wird.

²² Vgl. hierzu Norman Weiß: *Kompetenzlehre internationaler Organisationen*. Berlin u.a. 2009, 68–80. Die darüber hinausgehende Kooperation im Deutschen Bund und im Deutschen Zollverein erfolgte zwar auch auf völkerrechtlicher Grundlage, kann aber in unserem Zusammenhang als atypisch außer Betracht bleiben.

²³ Für eine ausführliche Diskussion der verschiedenen Definitionsansätze unter verfassungs- und unionsrechtlichen Gesichtspunkten verweise ich auf Michael Anderheiden: *Gemeinwohl in Republik und Union*. Tübingen 2006, 110ff.

²⁴ Siehe hierzu auch den Beitrag von Sabine Höhler in diesem Band.

²⁵ Vgl. etwa Magdalena Jankowska-Gilberg: *Extraterritorialität der Menschenrechte. Der Begriff der Jurisdiktion im Sinne von Art. 1 EMRK*. Baden-Baden 2008.

²⁶ Siehe hierzu Alexander Proelß: Raum und Umwelt im Völkerrecht, in: Wolfgang Graf Vitzthum/ders. (Hg.): *Völkerrecht*. Berlin u.a. 2013, 351–438, Rn. 1–14. Friedrich Berber: *Lehrbuch des Völkerrechts. Erster Band: Allgemeines Friedensrecht*. München u.a. 1960, § 43 spricht von „räumlicher Kompetenzabgrenzung“. Ähnlich Lassa Francis Lawrence Oppenheim/Hersch Lauterpacht: *International Law. A Treatise. Vol. 1. Peace*. London u.a. 1955, 4. Nachdruck 1960, 452.

Bevor die Welt als ganze entdeckt wurde, gab es zahlreiche erahnte Räume, die von den Europäern mit den Formeln „Hic sunt dracones“ und „Hic sunt leones“ auf Landkarten bezeichnet wurden. Diese *terra incognita* wurde nach ihrer Entdeckung durch die Europäer ungeachtet einer etwaigen Besiedelung als *terra nullius* angesehen und stand so dem besetzerischen Zugriff offen; die *occupatio* ist – neben der Eroberung und Unterwerfung – eine nachgerade klassisch gewordene Form des außereuropäischen Gebietserwerbs.²⁷ Innerhalb des christlichen Abendlandes war es während des Mittelalters eine wichtige Frage, ob dem Papst eine Oberlehensherrschaft zukam, aus der ein berechtigter Gebietserwerb durch die sogenannte Adjukation erfolgen konnte; im Ergebnis hat sich diese päpstliche Rechtsbehauptung in der Realität nicht durchsetzen lassen.²⁸ Kennzeichnend für Territorien heute ist – mit Ausnahme der Antarktis – ihre rechtliche Zuordnung zu *einem* Staat, seltener und typischerweise als Ausnahme zu mehreren Staaten (Kondominium oder Koimperium).²⁹

Die Freiheit der Meere

Gegenüber den unbeherrschbaren Naturgewalten des Meeres konnten die frühen menschlichen Gemeinwesen sinnvollerweise kaum Souveränitätsansprüche anmelden, weshalb in der Antike das Meer (und die Luft) als der gesamten Menschheit gleichermaßen gehörend betrachtet wurden: „*Maris communem usum omnibus hominibus ut aeris.*“³⁰ Erst die technischen Kapazitäten der Frühen Neuzeit³¹

²⁷ Für die ältere Rechtslage vgl. Berber, *Lehrbuch des Völkerrechts* (1960), § 54 X. Oppenheim/Lauterpacht, *International Law* (1955), 554ff., behandeln die Okkupation staatsfreien Gebiets noch als üblichen Erwerbstitel. Ian Brownlie: *Principles of Public International Law*. Oxford u.a. 2008, 123ff., weist zutreffend auf die Bedeutung historischen Gebietserwerbs für die Klärung aktueller Streitigkeiten hin.

²⁸ Hierzu Wilhelm G. Grewe: *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*. Baden-Baden 1984, 148ff.

²⁹ Kondominium meint die gemeinsame Ausübung der territorialen Souveränität, z.B. von Frankreich und Großbritannien zwischen 1909 und 1980 über die Neuen Hebriden, heute Vanuatu. Unter Koimperium versteht man die gemeinsame Ausübung der Gebietshoheit, etwa die Vier-Mächte-Verwaltung Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg.

³⁰ „Meer und Luft stehen dem gemeinsamen Gebrauch aller Menschen offen.“ (Übersetzung des Autors). Die prägnante Formulierung Celsus' findet sich bei Oppenheim/Lauterpacht, *International Law* (1955), 582 und mit zahlreichen weiteren Quellen bei Hugo Grotius: *The Rights of War and Peace*. Neuauf. Indianapolis 2005 [1625, engl. 1738], Book II, Chapter III, IX.

³¹ Vorläufererscheinungen waren etwa ab dem 12. Jahrhundert die küstengestützten Seeherrschaftsansprüche Genuas und vor allem Venedigs über Teile des Mittelmeers oder der Dänen über die Durchfahrt zur Ostsee; siehe Grewe, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte* (1984), 157ff.

erlaubten es den seefahrenden Mächten, Hoheitsansprüche auf Teile der Hohen See zu erheben. Das päpstliche Edikt *Inter caetera* (1493) und der Vertrag von Tordesillas (1494) brachten beide einen „ausschließlichen Herrschaftsanspruch“³² der Spanier und Portugiesen über die Weltmeere zum Ausdruck. Zunächst positionierten sich Frankreich und dann England gegen diesen iberischen Vormachtanspruch und beriefen sich dabei auf naturrechtliche Argumente, wonach ausschließliche Besitzrechte erstens nicht möglich seien und zweitens dem Gemeingebrauch zu weichen hätten. England hatte sich zwischenzeitlich vom römischen Katholizismus losgesagt und erkannte die Hoheit des Papstes längst nicht mehr an; vielmehr setzte es auf Präsenz und faktische Herrschaftsausübung.³³

Zunehmende Rivalität im Handel mit den Kolonien und mit Blick auf die freie Nutzung der Seewege führten dazu, dass Hugo Grotius in den Jahren 1604/1605 als Teil eines umfangreichen Rechtsgutachtens für die niederländische Vereinigte Ostindische Kompanie (VOC) ein Kapitel unter dem Titel *Mare liberum*³⁴ schrieb, in dem er für die Freiheit des Schiffsverkehrs und des Seehandels eintrat. Während die gesamte Studie erst im Jahre 1868 komplett unter dem Titel *De iure praedae*, also *Das Prisenrecht*, veröffentlicht wurde, erschien das Kapitel *Mare liberum* anonym bereits im Jahre 1609. Den Anstoß zur Publikation gab die VOC, die sich von der publizistischen Resonanz eine Stärkung der von ihr vertretenen Position erhoffte. Versuche – nun vor allem von der zwischenzeitlich erstarkten britischen Seite, aber auch von anderen seefahrenden Nationen – dem Konzept der freien See wirksam entgegenzutreten, blieben trotz des bereits ca. 1618 von John Selden formulierten Gegenklassikers *Mare clausum* erfolglos; die Freiheit der Meere war als grundsätzliches Prinzip des modernen Völkerrechts anerkannt.³⁵ Das änderte sich auch nicht, als die Royal Navy im ausgehenden 18. Jahrhundert und den größten Teil des 19. Jahrhunderts die Weltmeere beherrschte,³⁶ da es das politische Ziel der *Pax Britannica* war, einen ungehinderten, weltweiten Handel zu ermöglichen, von dem das Mutterland dank der bedeutenden Han-

32 So Grewe, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte* (1984), 301.

33 Für eine knappe Zusammenfassung vgl. Merry E. Wiessner-Hanks: *Early Modern Europe, 1450–1789*. Cambridge u.a. 2006, 227ff.

34 Siehe Norman Weiß: Aspekte der Grotius-Rezeption am Beispiel von „Mare Liberum“, in: ders. (Hg.): *Hugo Grotius. Mare Liberum. Zur Aktualität eines Klassikertextes*. Potsdam 2009, 17–24, hier 19f.

35 Erneut Oppenheim/Lauterpacht, *International Law* (1955), 588ff.; für die heutige Rechtslage vgl. statt aller Andreas von Arnault: *Völkerrecht*. Heidelberg 2012, Rn. 808ff.

36 Hierzu ausführlich Paul M. Kennedy: *The Rise and Fall of British Naval Mastery*. Herford u.a. 1983, 113–239; zur britischen Hegemonie generell ders.: *Aufstieg und Fall der großen Mächte. Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500 bis 2000*. Frankfurt a.M. 1987, 240ff.

delsmetropole London besonders profitierte.³⁷ Die britische Übermacht gewährte dem Land aber seinerseits die Freiheit, den Seekriegsschauplatz zu wählen und so Zeit und Ort einer Auseinandersetzung frei zu bestimmen. Auch wuchs es in die Rolle einer internationalen Seepolizei hinein und übernahm die wichtige Aufgabe der weltweiten Pirateriebekämpfung.³⁸ Dabei wurden erkennbar europäische Raumordnungsvorstellungen und hieran anknüpfende Hoheitsrechte auf die nichtstaatlich bleibende Hohe See übertragen und diese so einer zumindest beanspruchten Ordnungsmacht unterstellt.³⁹ Solange hiervon alle seehandelreibenden Nationen profitierten und diese Ordnung nicht anderweitig gewährleistet werden konnte, regte sich auch kein Widerstand gegen diesen (begrenzten) Hoheitsanspruch Großbritanniens.

Die heutige Rechtslage ist in Art. 89 Seerechtsübereinkommen (SRÜ) aus dem Jahre 1982 (in Kraft seit 1994) eindeutig formuliert:

Kein Staat darf den Anspruch erheben, irgendeinen Teil der Hohen See seiner Souveränität zu unterstellen.⁴⁰

Damit sind allerdings nur Hoheitsrechte *über* die Hohe See ausgeschlossen, wohingegen es durchaus möglich ist, *auf* Hoher See Hoheitsrechte auszuüben. Hierzu gehören neben der Flaggenhoheit nach Art. 92 SRÜ – die dem Flaggenstaat die ausschließliche Hoheitsgewalt über das Schiff und alle Vorkommnisse an Bord einräumt – die Bekämpfung der Piraterie nach Art. 100–107 SRÜ sowie eine Reihe weiterer, freilich stark abgeschwächter ‚Polizeibefugnisse‘, etwa gegenüber Schiffen, die Offshore-Radiostationen betreiben (Art. 109 SRÜ) oder die verdächtigt werden, Seekabel beschädigt zu haben.

Es kann ein Trend beobachtet werden, letztendlich auch die Hohe See einer verstärkten küstenstaatlichen oder internationalisierten Kontrolle zu unterstellen, um unter anderem Umweltschutzziele zu realisieren oder die Meeresressourcen zu schützen. Damit wird das Nichtstaatsgebiet zum Staatengemeinschaftsraum und als solches dann Staatengemeinschafts- oder Menschheitsinteressen

³⁷ Siehe Osterhammel, *Die Verwandlung der Welt* (2009), 650ff.; klassische Analyse bei Eric J. Hobsbawm: *Das imperiale Zeitalter 1875–1914*. Frankfurt a.M. 1989, 51–77, hier 57ff.

³⁸ Zu diesen Aspekten Grewe, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte* (1984), 647ff.

³⁹ Näher Julia Angster: *Erdbeeren und Piraten. Die Royal Navy und die Ordnung der Welt 1770–1860*. Göttingen 2012, 193ff., 247ff.

⁴⁰ UNTS Bd. 1833, S. 3ff.; BGBl. 1994 II, 1799; allgemein dazu Yoshifumi Tanaka: *The International Law of the Sea*. Cambridge u.a. 2012.

unterstellt. Deren Formulierung wiederum kann aus einem nicht immer klar zu definierenden Motivbündel erfolgen.⁴¹

Neben der Hohen See wurden im weiteren Verlauf auch andere Räume als Nichtstaatsgebiet anerkannt: die bereits erwähnte Antarktis, der Mond – als mittlerweile ‚zugänglicher‘ Himmelskörper – und der Weltraum. Indem ihre rechtliche Zuordnung zu einem oder mehreren Staaten ausgeschlossen ist, wird allerdings noch nichts über etwaige Nutzungsmöglichkeiten und die dafür verabredeten Regelungen, darunter das GEM, gesagt, auf die sogleich eingegangen wird.

Weitere Nichtstaatsgebiete⁴²

Neben der Hohen See sind auch der Meeresboden und Meeresuntergrund seawärts von den ausschließlichen Wirtschaftszonen und vom Festlandssockel (= das Gebiet; vgl. Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 SRÜ) als Nichtstaatsgebiet einzuordnen. Das Seerechtsübereinkommen erklärt das Gebiet zum Gemeinsamen Erbe der Menschheit (Art. 136 SRÜ) und verbietet es, sich Teile des Gebiets oder seiner Ressourcen anzueignen oder der Souveränität zu unterstellen (Art. 137 Abs. 1 SRÜ). Alle Rechte an den Ressourcen des Gebiets stehen der gesamten Menschheit zu (Art. 137 Abs. 2 SRÜ). Sämtliche Tätigkeiten im Gebiet werden von der Meeresbodenbehörde im Namen der gesamten Menschheit organisiert, ausgeübt und überwacht (Art. 153 SRÜ).

Damit wird der in Rede stehende Raum nicht der Souveränität eines oder mehrerer Staaten unterstellt, sondern seine Nutzung funktional internationalisiert und einer eigens zu diesem Zweck eingerichteten internationalen Organisation, der sogenannten Meeresbodenbehörde (Art. 156ff. SRÜ), unterstellt, die durch ein als „das Unternehmen“ bezeichnetes Organ (Art. 170 SRÜ) handelt.

Die zentralwirtschaftliche Struktur des Meeresbodenregimes stieß lange auf Widerstand großer westlicher Industrieländer wie der USA, der Bundesrepublik Deutschland oder des Vereinigten Königreichs. Aber auch sogenannte Pionierstaaten wie Japan, Indien oder die UdSSR, die frühzeitig in die Ausbeutung des Meeresbodens investiert hatten, standen einer allzu starken Betonung des Allmendededankens skeptisch gegenüber. Durch das Übereinkommen zur Durchführung des Teiles XI des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen

⁴¹ Kritisch James Kraska: *Maritime Power and the Law of the Sea. Expeditionary Operations in World Politics*. Oxford u.a. 2011, 157ff.

⁴² Grundlegend Rüdiger Wolfrum: *Die Internationalisierung staatsfreier Räume*. Berlin 1984.

(DÜ)⁴³ aus dem Jahre 1994, das dem SRÜ insoweit vorgeht, wurde dessen Meeresbodenregime modifiziert. Die Bundesrepublik Deutschland ratifizierte das SRÜ überhaupt erst, als sich das Inkrafttreten des DÜ abzeichnete. Trotz dieser Einschränkungen handelt es sich bei dem SRÜ um das erste *globale* Rechtsregime, das mit dem Institut des Gemeinsamen Erbes der Menschheit operiert.⁴⁴ Möglicherweise entfaltet es Ausstrahlungswirkung auf die Ordnung anderer, zu einem früheren Zeitpunkt völkerrechtlich organisierter Staatengemeinschaftsräume wie Weltraum und Antarktis.⁴⁵

Im Weltraumvertrag aus dem Jahr 1967⁴⁶ wurde mit der Vorläuferformel der „Sache der gesamten Menschheit“ (Art. I Abs. 1 Weltraumvertrag) experimentiert. In der Präambel wird das „gemeinsame Interesse der gesamten Menschheit an der fortschreitenden Erforschung und Nutzung des Weltraums zu friedlichen Zwecken“ anerkannt (2. Erwägungsgrund). Art. II schließt dementsprechend jede nationale Aneignung durch Beanspruchung der Hoheitsgewalt, durch Benutzung oder Okkupation oder andere Mittel aus. Erforschung und Nutzung des Weltraums werden zum Vorteil und im Interesse aller Länder durchgeführt (Art. I Abs. 1), auch wenn sich nur manche aktiv daran beteiligen können. Grundsätzlich steht der Weltraum allen Staaten offen (Art. I Abs. 2); die Forschung im Weltraum ist frei und die Staaten unterstützen sich hierbei gegenseitig (Art. I Abs. 3).⁴⁷

Der Weltraumvertrag regelt die Verantwortung für und Hoheitsgewalt über eingebrachte Gegenstände inklusive etwaiger Besatzungen (Art. VII und VIII). Es gibt eine Beistandspflicht für Raumfahrer untereinander im Weltraum und aller Vertragsstaaten für Raumfahrer fremder Staaten, die auf der Erde in Not geraten (Art. V). Erforschung und Nutzung des Weltraums sollen vom Grundsatz der

43 ILM 33 [1994] 1309; BGBl. 1994 II, 2566.

44 Das Haager Abkommen zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (1954) benutzt zwar den Begriff „kulturelles Erbe der ganzen Menschheit“, etabliert aber kein internationales Schutz- und Nutzungsregime, sondern regelt den nationalen Schutz und die Respektierung von Kulturgütern im Kriegsfall. Der Antarktisvertrag von 1959 ist ein regional begrenzter Vertrag.

45 Sehr skeptisch hingegen Scott J. Shackelford: Was Selden Right? The Expansion of Closed Seas and its Consequences, in: *Stanford Journal of International Law* 47 (2011), 1, 1–48, der dem GEM eine dramatisch gesunkene Bedeutung attestiert (46) und angesichts fortschreitender technischer Möglichkeiten anmahnt, Governance-Strukturen weiterzuentwickeln, um Gemeinschaftsinteressen auch wirkungsvoll zur Geltung bringen zu können (48f.).

46 Vertrag über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper vom 27. Januar 1967, UNTS 610, 205; BGBl. 1969 II, 1969.

47 Zur wirtschaftlichen Nutzung siehe Stephan Hobe: *Die rechtlichen Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen Nutzung des Weltraums*. Berlin 1992; zum sicherheitspolitischen Aspekt vgl. Detlev Wolter: *Grundlagen „Gemeinsamer Sicherheit“ im Weltraum nach universellem Völkerrecht*. Berlin 2003.

Zusammenarbeit und gegenseitigen Hilfe geleitet und mit gebührender Rücksichtnahme auf die Interessen aller Vertragsstaaten ausgeübt werden (Art. IX). Dabei ist durch Unterrichtung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen größtmögliche Transparenz herzustellen (Art. XI).

Im Mondvertrag aus dem Jahre 1979,⁴⁸ der seit 1984 in Kraft ist, findet sich in Art. 11 Abs. 1 die Formel vom Gemeinsamen Erbe der Menschheit; der Vertrag selbst wurde allerdings nur von fünfzehn Staaten ratifiziert, vier weitere haben ihn unterzeichnet.⁴⁹ Da keine weltraumfahrende Nation darunter ist, kommt dem Vertrag keine große praktische Bedeutung zu. Er hat aber immerhin das GEM als Rechtsinstitut im Völkerrecht⁵⁰ etabliert, so dass es dann im praktisch viel bedeutungsvolleren und den gesamten Globus betreffenden SRÜ schon drei Jahre später ohne größere Schwierigkeiten verwendet werden konnte.

Während die moderne Schifffahrt, anders als in früheren Jahrhunderten, die Weltmeere zu beherrschbaren Räumen hat werden lassen, ist die Antarktis nach wie vor gegen die Ausübung effektiver Kontrolle durch Menschen gefeit.⁵¹ Zwar beanspruchen sieben Staaten (Argentinien, Australien, Chile, Frankreich, Neuseeland, Norwegen und das Vereinigte Königreich) Souveränität über weite Teile des Kontinents und haben jeweils sogenannte Sektoren für sich reklamiert; doch lehnen dies die anderen Parteien des im Jahre 1959 geschlossenen Antarktisvertrages (AV)⁵² (darunter Russland und die USA) ab. Ihrer Ansicht nach ist die Antarktis dauerhaft nicht-aneignungsfähiges Nichtstaatsgebiet. In Art. IV AV werden beide Positionen als Status quo festgeschrieben und gleichzeitig das Erheben neuer oder erweiterter Gebietsansprüche ausgeschlossen. Durch ein Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag aus dem Jahre 1991 wird eine bergbautechnische Nutzung der Antarktis verboten.⁵³

48 Übereinkommen zur Regelung der Tätigkeit von Staaten auf dem Mond und anderen Himmelskörpern des Sonnensystems, *ILM* 18 (1979), 1434.

49 Vertragsparteien sind Australien, Österreich, Belgien, Chile, Kasachstan, Libanon, Mexiko, Marokko, die Niederlande, Pakistan, Peru, Philippinen, Saudi-Arabien, die Türkei und Uruguay. Unterzeichnet aber noch nicht ratifiziert haben Frankreich, Guatemala, Indien und Rumänien.

50 Ausführlich hierzu Wolter, *Grundlagen „Gemeinsamer Sicherheit“ im Weltraum* (2003), 167ff.

51 Silja Vöneky/Sange Addison-Agyei: „Antarctica“, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. <http://www.mpepil.com> (1. Juli 2013).

52 *BGBI.* 1978 II, 1517.

53 Insgesamt gibt es folgende Ergänzungsverträge: Vereinbarung zur Erhaltung der Antarktischen Fauna und Flora (Agreed Measures for the Conservation of the Antarctic Flora and Fauna, 1964), Übereinkommen zur Erhaltung der Antarktischen Robben (Convention on the Conservation of Antarctic Seals, 1972 – CCAS), Übereinkommen über die Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis (Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living

Der Raum südlich von 60 Grad südlicher Breite ist im Interesse der gesamten Menschheit nach Art. II und III AV primär der wissenschaftlichen Forschung vorbehalten. Nur die Staaten unter den Vertragsparteien, die eine tatsächliche Forschungstätigkeit vorweisen können, sind als sogenannte Konsultativstaaten am Entscheidungsmechanismus nach Art. IX AV beteiligt (insgesamt 28,⁵⁴ darunter die Bundesrepublik Deutschland). Freilich treten immer wieder Kontroversen zwischen den Beteiligten darüber auf, ob Missionen⁵⁵ tatsächlich einen wissenschaftlichen Charakter haben. Kritik wird heute aber vor allem auch aus der Zivilgesellschaft laut.⁵⁶ Im Rahmen der Konsultativtagungen wurde schrittweise auch der Gedanke des Umweltschutzes stark gemacht und die Bedeutung der Antarktis für das Weltklima erkannt. Damit hielt der Vorsorgegedanke Einzug in die Nutzung dieses Staatengemeinschaftsraumes.⁵⁷

Pläne von Australien, Frankreich, Neuseeland und den USA zur Errichtung von zwei ergänzenden Meeresschutzgebieten in der Antarktis mit einer Gesamtgröße von rund vier Millionen Quadratkilometern scheiterten im November 2012 am Widerstand Chinas, Russlands und der Ukraine. Die damalige Konferenz der Internationalen Kommission zum Schutz lebender Ressourcen in der Antarktis (CCAMLR) wurde durch ein Sondertreffen in Bremerhaven im Sommer 2013 fortgeführt. Doch auch hier widersetzten sich Russland und die Ukraine den Bemühungen, in den betroffenen Meeresgebieten den Fischfang zu verbieten. Das im Oktober und November 2013 regulär stattgefundene Treffen blieb trotz eines reduzierten Schutzkonzepts angesichts des Einstimmigkeitserfordernis erneut

Resources, 1980 – CCAMLR), Umweltschutzprotokoll zum Antarktis-Vertrag (Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, 1991).

54 Neben den Gründungsparteien sind mit einer wissenschaftlichen Station vertreten und daher Konsultativstaaten: Bulgarien, Brasilien, China, Deutschland, Ecuador, Finnland, Indien, Italien, Republik Korea, Niederlande, Peru, Polen, Schweden, Spanien, Ukraine, Uruguay. In dieser Zusammensetzung wird deutlich, dass nicht nur Industriestaaten und Anrainer an der Antarktis interessiert sind.

55 Zur Forschungstätigkeit siehe den Überblick im *Newsletter des Scientific Committee on Antarctic Research* 34 (2013). http://www.scar.org/news/newsletters/issues2013/SCARnewsletter34_Oct2013.pdf (16. März 2014).

56 Die Bundesregierung sicherte etwa ihre Förderung eines deutsch-indischen Forschungsprojekts zur großflächigen Eisendüngung (LOHAFEX) durch mehrere Gutachten ab; diese sind über die Internetseiten des BMBF zugänglich: „Statement von Bundesforschungsministerin Annette Schavan zum deutsch-indischen LOHAFEX-Experiment im Südatlantik“, in: *Bundesministerium für Bildung und Forschung*. <http://www.bmbf.de/press/2453.php> (16. März 2014).

57 Siehe insgesamt Jörn Axel Kämmerer: *Die Antarktis in der Raum- und Umweltschutzordnung des Völkerrechts*. Berlin 1994.

erfolglos.⁵⁸ Das konkrete, aktuelle Beispiel zeigt die Schwierigkeiten, die sich aus typisch völkerrechtlichen Entscheidungsstrukturen und Handlungsformen ergeben.

Für die Arktis gibt es trotz der teilweise ganzjährigen Eisbedeckung kein Spezialregime.⁵⁹ Sie gilt insgesamt als Meer und unterfällt dem SRÜ; einzig dessen Art. 234 nimmt konkret Bezug auf das arktische Meer und erlaubt den Küstenstaaten besondere Schutzvorschriften. Angesichts des in den letzten Jahren zu beobachtenden Rückzugs der ganzjährigen Eisfläche rücken sowohl die stärkere Nutzung der Nordostpassage als auch der Abbau von Bodenschätzen in den Blick von Staaten und Unternehmen.⁶⁰ Hiergegen werden klima- und umweltschutzpolitische Bedenken formuliert.⁶¹ Seit 1996 befasst sich der Arktische Rat (Arctic Council) mit diesen Fragen. Ihm gehören neben acht arktischen Staaten (Dänemark, Finnland, Island, Kanada, Norwegen, Russland, Schweden und die USA) zehn Beobachterstaaten, darunter Deutschland, und Vertreter indigener Bevölkerungsgruppen als sogenannte ständige Teilnehmer an.⁶²

58 Siehe die Meldung: „Schutz der Antarktis auf Eis gelegt“ (1. November 2013), in: *World Wide Fund for Nature*. <http://www.wwf.de/2013/november/schutz-der-antarktis-auf-eis-gelegt/> (16. März 2014).

59 Für einen Überblick vgl. Michael Byers: „Arctic Region“, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. <http://www.mpepil.com> (1. Juli 2013); ausführlich ders.: *International Law and the Arctic*. Cambridge u.a. 2013.

60 Einzelheiten bei Helga Haftendorn: Schatzkammer Arktis. Deutschlands Interessen an Rohstoffen aus dem Hohen Norden, in: *Internationale Politik* 67 (2012), 4, 91–97; Steffen Weber: Die Arktis-Region. Europäische Interessen und europäische Politik im Hohen Norden, in: *KAS-Auslandsinformationen* 28 (2012), 5, 59–77; siehe auch Hugues Lantuit/Lutz Schirrmeister: Permafrost und Mensch, in: *Polarforschung* 81 (2012), 1, 69–75.

61 Etwa bei Reinhard Priebe: The Environmental and Research Challenges in the Arctic, in: Georg Witschel u.a. (Hg.): *New Challenges and New Responsibilities in the Arctic Region*. Berlin 2010, 91–96.

62 Weiterführend zum Schutz der Arktis die Beiträge in Witschel, *New Challenges* (2010); Ingo Winkelmann: Die Vereinten Nationen, das Seerecht und die Polarregionen, in: Markus Loewe u.a.: *Die Vereinten Nationen zehn Jahre nach dem Millenniumsgipfel 2000 – eine Bilanz*. Potsdam 2011, 27–37, hier 30ff; zur sicherheitspolitischen Dimension des Problems siehe auch James Kraska (Hg.): *Arctic Security in an Age of Climate Change*. Cambridge u.a. 2011.

Fazit: Gemeingüter im Völkerrecht

Als Garrett Hardin im Dezember 1968 den Aufsatz *The Tragedy of the Commons*⁶³ veröffentlichte, war sein Ausgangspunkt, dass die absehbare Überbevölkerung nicht technisch, sondern nur über die Änderungen des menschlichen Verhaltens und die diese steuernden Wertvorstellungen zu lösen sei.⁶⁴ Die Übernutzung des endlichen Ortes Erde durch steigende Bevölkerungszahlen bedrohe dessen nachhaltige Weiternutzung massiv. Es bedürfe daher eines sinnvollen Nutzungsregimes, denn: „Freedom in a common brings ruin to all.“⁶⁵ Zwar bringe ein solches Nutzungsregime vordergründig eine Einbuße an Freiheit, doch lasse sich dies aus Einsicht in die Notwendigkeit der Maßnahme rechtfertigen.

Diese Einsicht in die Erforderlichkeit von Nutzungsregimen wird, wie die Erfahrung lehrt, allzu oft von der Verlockung des unangestregten Profits verstellt. Nicht unbekannt sind auch die Trittbrettfahrer, die einem Schutzabkommen fernbleiben, um die nun besser gesicherten Bestände eines Gemeingutes ohne lästige Konkurrenz stärker ausbeuten zu können als zuvor. Ein völkerrechtlicher Lösungsansatz ist es in dieser Situation, solche Gemeingüter als Gemeinsames Erbe der Menschheit zu klassifizieren.⁶⁶ Ähnlich wie Nichtstaatsgebiete werden sie keinem Staat exklusiv zugeordnet und unterfallen somit keiner Form souveräner Kontrolle.⁶⁷ Vielmehr werden sie von der internationalen Gemeinschaft als Ganzes verwaltet, wobei universelle Interessen ausschlaggebend sind und lediglich eine friedliche Nutzung zulässig ist. Die Erträge der wirtschaftlichen Nutzung sind unter allen Parteien aufzuteilen und wissenschaftliche Erkenntnisse zum GEM sind allen interessierten Parteien rasch zugänglich zu machen. Primäres Ziel des Konzepts des GEM ist nicht die Erhaltung des betreffenden Gemeingutes, sondern die Möglichkeit einer nicht-exklusiven Nutzung durch (potentiell) alle Staaten. Am Ende, so Erin A. Clancy, ist das Gemeingut zwar aufgezehrt, jedoch „[t]here are simply more satisfied customers“.⁶⁸ Bei der Übertragung in völkerrechtliche

⁶³ Garrett Hardin: *The Tragedy of the Commons*, in: *Science* 126 (1968), 13, 1243–1248.

⁶⁴ Hierzu Heinrich Hartmann in diesem Band.

⁶⁵ Hardin, *The Tragedy of the Commons* (1968), 1244.

⁶⁶ Siehe auch Rüdiger Wolfrum: *The Principle of the Common Heritage of Mankind*, in: *ZaöRV* 43 (1983), 312–337; Werner Stocker: *Das Prinzip des Common Heritage of Mankind als Ausdruck des Staatengemeinschaftsinteresses im Völkerrecht*. Zürich 1993.

⁶⁷ Gbenga Oduntan: *Sovereignty and Jurisdiction in the Airspace and Outer Space. Legal Criteria for Spatial Delimitation*. London u.a. 2012, 174ff., untersucht die gleichwohl bestehenden Möglichkeit der Ausübung von Hoheitsgewalt („jurisdiction“).

⁶⁸ Erin A. Clancy: *The Tragedy of the Global Commons*, in: *Indiana Journal of Global Legal Studies* 5 (1998), 2, 600–619, hier 606.

Schutz- und Nutzungsregime wurde das Konzept des GEM dann den jeweiligen Bedürfnissen angepasst.

Die Herausbildung der zuvor kurz vorgestellten völkerrechtlichen Regime zum Umgang mit Nichtstaatsgebieten erfolgte auf traditionellem, rein zwischenstaatlichen Weg. Regierungen nahmen sich eines Themas, teils im engeren Kreis der interessierten Staaten (Antarktis), teils in für alle offenen Verhandlungen (SRÜ), an und vereinbarten im Verhandlungsweg konsensfähige Vertragsregelungen. Auch hierfür gab es allerdings Anstöße aus der Zivilgesellschaft, etwa von Seiten der Meeresforscherin Elisabeth Mann-Borghese und dem großen Projekt *Pacem in Maribus*.⁶⁹

Im Bereich des modernen Umweltvölkerrechts, einer Materie, die jüngeren Datums ist und vor allem durch die Weltumweltkonferenzen in Stockholm (1972) und in Rio de Janeiro (1992) sowie durch die verschiedenen Weltklimakonferenzen seit 1979 politische Impulse zur Weiterentwicklung erfahren hat,⁷⁰ haben demgegenüber zivilgesellschaftliche Akteure, vor allem Nichtregierungsorganisationen (NGOs), von Anfang an stärker Einfluss zu nehmen versucht. Dabei ließen sie sich nicht auf eine bloße Beobachterrolle reduzieren, sondern erstritten reguläre Äußerungsmöglichkeiten. Diese nutzen sie zur advokatorischen Beteiligung, indem sie Themen auf die Agenda setzten und für sich in Anspruch nahmen, die Interessen der nachfolgenden Generation zu artikulieren.⁷¹ Zivilgesellschaftliche Akteure werden aber auch in die Umsetzung bestimmter Abkommen mit eingebunden und wirken an der (nach wie vor rudimentären) Umwelt-Governance mit.⁷² Dies entspricht neueren Tendenzen der Vereinten Nationen, das ergänzende Engagement von Akteuren des privaten Sektors und der Zivilgesellschaft zur Lösung globaler Probleme gleichermaßen einzufordern und zu ermöglichen.⁷³

⁶⁹ Vgl. Elaine H. Burnell (Hg.): *Ocean Enterprises. A Summary of the Prospects, and Hazards, of Man's Impending Commercial Exploitation of the Underseas*. Malta 1971; Holger Pils/Karoline Kühn (Hg.): *Elisabeth Mann-Borghese und das Drama der Meere*. Hamburg 2012.

⁷⁰ Zur Vielfältigkeit und Interdependenz der Debatten innerhalb der UN-Familie siehe den Beitrag von Anna-Katharina Wöbse in diesem Band.

⁷¹ Vgl. Volker Rittberger/Andreas Kruck/Anne Romund: *Grundzüge der Weltpolitik. Theorie und Empirie des Weltregierens*. Wiesbaden 2010, 583ff., mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

⁷² Helmut Breitmeier: Regieren in der globalen Umweltpolitik. Eine gemischte Bilanz zwischen Erfolgs- und Problemfällen, in: ders./Roth/Senghaas (Hg.), *Sektorale Weltordnungspolitik* (2009), 150–170.

⁷³ Hierzu Norman Weiß: Zur Rolle der Zivilgesellschaft für den Schutz der Menschenrechte, in: Eckart Klein/Christoph Menke (Hg.): *Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote. 15 Jahre nach der Weltmenschenrechtskonferenz 1993 in Wien*. Berlin 2008, 232–257, hier 245ff., insbesondere auch Fn. 39.

Die Staaten als maßgebliche Subjekte des Völkerrechts haben das Problem der Gemeinschaftsgüter zunächst, wie oben skizziert, mit Blick auf bestimmte Räume erkannt und unter Beteiligung der zuständigen internationalen Organisationen entsprechende völkerrechtliche Regelungen entwickelt. Ein zunehmendes Engagement und wachsender Einfluss nichtstaatlicher Akteure sind dabei typisch. Bis auf die Freiheit der Hohen See sind alle hier vorgestellten Lösungen aus der langfristig denkenden Perspektive des Völkerrechts junge, „normativ noch ungefestigte Konzeptionen“.⁷⁴

Die Herausbildung einer Governance-Institution gehört dabei eindeutig zu den neueren Entwicklungen. Langsamkeit und Zögerlichkeit sowie das mehr oder weniger offene Setzen auf eine sich vielleicht doch noch bietende Chance für eine einseitige, souveränitätsgestützte Lösung wirken hierbei leider oftmals bremsend. Weltraum und Antarktis haben auch – zumindest für die Staaten des Westens – an Attraktivität verloren angesichts der mit einer Nutzung verbundenen Kosten und des gestiegenen Risikobewusstseins der Bevölkerungen. Die Fortschrittsgläubigkeit der 1950er und 1960er Jahre ist einer breiten Ernüchterung gewichen. Die VR China verfügt zwar über ausreichende Geldreserven und den Gestaltungswillen des Aufsteigers, um ehrgeizige Weltraumprogramme aufzulegen und, wie im Dezember 2013 geschehen, auch umzusetzen.⁷⁵ Aber insgesamt sind diese beiden Bereiche eher wenig geeignet, zu einer intensiven, praxisgeleiteten Debatte der Staatengemeinschaft über die völkerrechtlichen Regelungskonzepte zu führen.

Neben dem Konzept des GEM stehen mit dem „gemeinsamen Anliegen der Menschheit“ (so die Klimarahmenkonvention von 1992 und das Kyoto-Protokoll von 1997 zum Schutz der Erdatmosphäre) und den „common but differentiated responsibilities“⁷⁶ weitere Konzepte bereit, die allerdings noch keine tragfähige völkerrechtliche Verfestigung erfahren haben. Gerade das Umweltvölkerrecht hat in den letzten Jahrzehnten zudem das Auf und Ab bei der Herausbildung von Governance-Strukturen gezeigt.⁷⁷

Ungeachtet dessen wird gegenwärtig mit neuerlicher Dringlichkeit über das Konzept der Gemeingüter diskutiert;⁷⁸ hierbei stehen Umwelt- und Klimafragen

⁷⁴ Proelß, *Raum und Umwelt im Völkerrecht* (2013), 410, Rn. 105.

⁷⁵ Siehe Roger Handberg/Li Zhen: *Chinese Space Policy. A Study in Domestic and International Politics*. New York u.a. 2007.

⁷⁶ Zu diesen vgl. Ellen Hey: Common but Differentiated Responsibilities, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. www.mpepil.com (1. Juli 2013).

⁷⁷ Siehe Proelß, *Raum und Umwelt im Völkerrecht* (2013), Rn. 92ff.

⁷⁸ Jüngst Silke Helfrich/Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): *Commons. Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat*. Bielefeld 2012.

sowie eng damit verbundene Ressourcenprobleme im Mittelpunkt. In diesem Bereich haben die Vereinten Nationen schon länger für tatsächlich weltumspannende Debatten geworben und sich mit der Generalversammlung als idealem Ort ins Gespräch gebracht.⁷⁹ Dabei sieht sich die Generalversammlung aber der Konkurrenz durch die sogenannte *Club Governance* ausgesetzt. Das hier mögliche informale Regieren ist für Regierungen durchaus attraktiv.⁸⁰ Die von den Vereinten Nationen organisierten Weltkonferenzen zu unterschiedlichen Themen konnten aber immerhin neue Themen auf die internationale Agenda setzen und nichtstaatlichen Akteuren Beteiligungsmöglichkeiten bieten.⁸¹ Wegen der Überlebenswichtigkeit des Themenbereichs Umwelt und einem wachsenden Risikobewusstsein vieler Menschen weltweit⁸² dürfte diese neuerliche Gemeingüterdebatte sich mit einer gewissen Verzögerung auch auf das Völkerrecht auswirken und die dortige Diskussion neu beleben.

Die Debatte um die Neue Weltinformationsordnung der UNESCO

Im Zuge der Dekolonisierung kam es in den Vereinten Nationen und den Sonderorganisationen nicht nur zu neuen Mehrheiten, sondern auch zu einer neuen Wahrnehmung von Problemen und Strukturen der Weltgesellschaft.⁸³ Neben der globalen Wirtschaftsordnung stand auch die globale Informationsordnung auf dem Prüfstand und wurde durch die Staaten des Südens nicht länger hingenommen. Anknüpfend etwa an das in den 1930er Jahren entwickelte Konzept der

79 Siehe Jost Delbrück: The Role of the United Nations in Dealing with Global Problems, in: *Indiana Journal of Global and Legal Studies* 4 (1997), 2, 277–296, hier 293ff.

80 Bernhard Rinke/Ulrich Schneckener: Informalisierung der Weltpolitik? Globales Regieren durch Clubs, in: Tobias Debiel u.a. (Hg.): *Globale Trends 2013. Frieden – Entwicklung – Umwelt*. Bonn 2013, 27–42.

81 Manuel Fröhlich/Katharina Höne: Die Weltkonferenzen der Vereinten Nationen. Katalysator einer neuen Akteurs- und Themenstruktur der Weltpolitik, in: Klein/Menke (Hg.), *Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote* (2008), 481–516; siehe auch Steffen Bauer: Fünfundzwanzig Jahre Weltklimapolitik. Sisyphus-Aufgabe der Weltgesellschaft?, in: Debiel u.a. (Hg.), *Globale Trends 2013* (2013), 245–263.

82 Grundlegend Ulrich Beck: *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*. Frankfurt 2007. Für einen Überblick Norman Weiß: Der Rechtsstaat im Risiko, in: Marten Breuer u.a. (Hg.), *Der Staat im Recht. Festschrift für Eckart Klein zum 70. Geburtstag*. Berlin 2013, 365–383, hier 367ff., 376ff.

83 Helmut Volger: *Geschichte der Vereinten Nationen*. München u.a. 2008, 145ff.

Négritude und verwandter Bewegungen⁸⁴ wurde gefordert, dass die selbständige und eigenwertige Kultur der Länder des Südens ebenso zur Geltung gebracht werden müsse wie ihre politischen Einschätzungen und die aus der Kolonialzeit resultierenden Belastungen und Pfadabhängigkeiten. Diese Erweiterung der Perspektive wurde dadurch verstärkt, dass die ‚schrumpfende Welt‘ es ermöglichte, den damit verbundenen Anstoß zur Neubewertung tatsächlich auch weltweit in einer sich zumindest im Ansatz formierenden, kosmopolitischen Weltgesellschaft zu diskutieren.⁸⁵

Während die Debatte über die Neue Weltwirtschaftsordnung⁸⁶ in der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) ihren Ausgang nahm, konzentrierte sich die Diskussion über eine sogenannte Neue Weltinformationsordnung in der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO). Dies hatte zwei Gründe, erstens die Zuständigkeit der Organisation und zweitens die Zusammensetzung ihrer Mitgliedschaft.

Die UNESCO sollte in der Intention ihrer Gründer das rechtliche und militärische System der Friedenssicherung durch die UNO ergänzen und mit Mitteln der Bildung, Erziehung und Kultur zu einer neuen, friedensorientierten Geisteshaltung beitragen. Dieser funktionalistische Ansatz soll – zumindest in einem gewissen Maße – eine entpolitisierte, fachorientierte Arbeit ermöglichen.⁸⁷ Ergänzt wurden die beiden vorgenannten Tätigkeitsfelder durch die Arbeitsbereiche Wissenschaft und Kommunikation, um durch eine von unten gewachsene Völkerverständigung aktiv zum Frieden beizutragen. Die UNESCO soll dementsprechend gemäß Art. 1 Abs. 2 lit. a ihrer Satzung⁸⁸ in allen Massenmedien bei der Förderung der Verständigung und der gegenseitigen Kenntnis der Völker mitwirken und

⁸⁴ Pierre Akinwande: *Négritude et francophonie. Paradoxes culturels et politiques*. Paris u.a. 2011; Marion Pausch: *Rückbesinnung – Selbsterfahrung – Inbesitznahme. Antillanische Identität im Spannungsfeld von Négritude, Antillanité und Créolité*. Frankfurt a.M. 1996.

⁸⁵ Weiterführend: Chris Rumford: *Cosmopolitan Spaces. Europe, Globalization, Theory*. New York u.a. 2008. Wichtig bereits David Harvey: *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Cambridge, Mass. u.a. 1996.

⁸⁶ Klaus Hüfner/Jens Naumann: *Neue Weltwirtschaftsordnung? Der Nord-Süd-Konflikt im UNO-System*. Berlin 1980; Volker Matthies: *Neue Weltwirtschaftsordnung. Hintergründe, Positionen, Argumente*. Opladen 1980.

⁸⁷ Generell Klaus Hüfner: UNESCO. Die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, in: ders. (Hg.): *Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Strukturen, Aufgaben, Dokumente*. Bonn 1992, 154–173; Klaus Hüfner: UNESCO im Überblick, in: ders./Wolfgang Reuther (Hg.): *UNESCO-Handbuch*. Bonn 2005, 15–43.

⁸⁸ UNTS Bd. 4, 275ff.; Änderungen Bd. 575, 252 und Bd. 767, 324; BGBl. 1971 II, 473ff.; Änderungen BGBl. 1978 II, 987 und 1979 II, 419.

internationale Vereinbarungen empfehlen, die den freien Austausch von Ideen durch Wort und Bild erleichtern.

In der UNESCO waren einige neu unabhängig gewordene Staaten Afrikas früher Mitglied als in den Vereinten Nationen und entsprechend gab es hier früher eine strukturelle Mehrheit für die Entwicklungsländer; zudem gibt es – anders als im UN-Sicherheitsrat – keine privilegierten Mitgliedstaaten. Dies veränderte das Diskussionsklima und die Inhalte, mit denen sich die Organisation beschäftigte. Generell war das Klima – entgegen der intendierten Fachorientierung einer Sonderorganisation – stark politisiert und es kam aus unterschiedlichen Gründen immer wieder zu Austritten von Ländern, die mit der Arbeit der UNESCO unzufrieden waren (etwa Polen, Ungarn, Tschechoslowakei, Portugal, Südafrika, Singapur). Diese Politisierung wird insbesondere mit der Person und Amtsführung des aus dem Senegal stammenden Generaldirektors (1974–1987) Amadou Mahtar M'Bow in Verbindung gebracht. Gerade die unter seiner Ägide formulierten Positionen zur Neuen Weltinformationsordnung sorgten für Turbulenzen. M'Bow setzte – ursprünglich auf Initiative der USA – die Arbeitsgruppe ein, die ab 1978 unter Vorsitz von Sean MacBride den bahnbrechenden Bericht *Many Voices, One World*⁸⁹ erarbeitete. Dabei wurden die bisherigen Diskussionen zusammengefasst und ein breiter Gesamtzusammenhang hergestellt, der kulturelle, technische, wirtschaftliche und indirekt auch machtpolitische Fragen verknüpfte. Als Reaktion auf diese Debatte und die intendierten Veränderungen verließen die USA (1984–2003) und das Vereinigte Königreich (1985–1997) als Sitz wichtiger Medienunternehmen die UNESCO.⁹⁰

Nachdem die USA in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg auf das Konzept des *free flow of information* gesetzt hatten, also für eine Kombination von Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit mit ungehinderter Markttätigkeit von Informations- und Medienunternehmen eingetreten waren, wurden ab Mitte der 1960er Jahre Erkenntnisse der Modernisierungstheorie leitend, die zentral gesteuerten Medien großen Einfluss auf den Erfolg von Entwicklungsanstren-

89 Viele Stimmen – eine Welt: Kommunikation und Gesellschaft – heute und morgen. Bericht der Internationalen Kommission zum Studium der Kommunikationsprobleme unter dem Vorsitz von Sean MacBride an die UNESCO. Konstanz 1981. Eine englischsprachige Fassung ist online unter: „Many Voices One World. Towards a New More Just and More Efficient World Information and Communication Order“, in: UNESCO: UNESDOC. <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066eb.pdf> (16. März 2014) verfügbar; nachfolgende Zitate (MacBride-Report) sind aus dieser Version.

90 Siehe zum Beispiel Klaus Hüfner: UNESCO. Die Rückkehr der USA, in: *Entwicklungspolitik* (2003), 3, 43–46.

gungen zuschrieben.⁹¹ Daraus entwickelten sich in Kombination mit der Konfrontationssituation des Kalten Krieges für die USA Konfliktlinien für die Auffassung von und die Arbeit mit und in der UNESCO, wo sich nun eine Position freier, den Marktgesetzen unterworfenen Medien kaum noch verwirklichen ließ. Gleichzeitig formulierten die Länder des globalen Südens im Windschatten des Kalten Krieges eine eigenständige Position, die sich politisch stark, wenngleich zeitverzögert, auf die Blockfreienbewegung stützte.

Zu den Anliegen der Entwicklungsländer gehörte eine Neue Weltinformationsordnung, mit der erreicht werden sollte, dass die Informationsströme nicht einseitig aus dem Norden in den Süden fließen. Weltbilder sollten durch eine postkoloniale Perspektive ergänzt, Bedürfnisse und Akteure der Länder des Südens Raum bekommen.⁹² Dies ist der Situation im innerstaatlichen Politikdiskurs vergleichbar, wo Beteiligung und Themensetzung von unterschiedlich begründeten Machtpositionen zumindest von einer generellen Etabliertheit abhängig sind, die sich beispielsweise die Neue Soziale Bewegung ab den 1970er Jahren erst erarbeiten mussten⁹³ – etwa gegenüber dem damaligen Konzentrationsprozess in den deutschen Printmedien.

Auf Drängen der Länder des Südens, die diesen neuverstandenen Gehalt der universellen und friedlichen Nutzung von Informationsmedien und -systemen im Rahmen der Neuen Weltinformationsordnung verwirklichen wollten,⁹⁴ entstand nach längeren Diskussionen die rechtlich unverbindliche Mediendeklaration der UNESCO aus dem Jahre 1978.⁹⁵ Sie befasst sich mit der Aufgabe der Medi-

91 Als einflussreich benannt wird Wilbur Schramm: *Mass Media and National Development. The Role of Information in the Developing Countries*. Paris 1964; hierzu und zum Folgenden der gute Überblick bei Hans Peter Schmitz: Konflikte in der UNESCO. Eine Überprüfung neorealitischer Thesen zum Nord-Süd-Verhältnis, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* (1995), 1, 107–139, hier 115ff.

92 Näher Witzmann, *Völkerrechtliche Aspekte* (1984), 6f.; Gilbert-Hanno Gornig: *Äußerungsfreiheit und Informationsfreiheit als Menschenrechte*. Berlin 1988, 356ff.; *MacBride-Report*, 156ff., 175ff.

93 In diesem Zusammenhang schildert Ulrich Rödel: Zivilgesellschaft und selbstorganisierte Öffentlichkeiten, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* (1994), 34–45, hier 36f., die Bemühungen Neuer Sozialer Bewegungen, die Ausgrenzung ihrer Themen aus der institutionalisierten politischen Öffentlichkeit zu überwinden. Die Neugründung periodisch erscheinender Printmedien wird hier als notwendige extensive Erweiterung des öffentlichen Raumes begriffen. Diese Funktion übernimmt heute das Internet.

94 Zum Hintergrund siehe den *MacBride-Report*, 34ff.

95 *Erklärung über die Grundprinzipien für den Beitrag der Massenmedien zur Stärkung des Friedens und der internationalen Verständigung, zur Förderung der Menschenrechte und zur Bekämpfung von Rassismus, Apartheid und Kriegshetze*, UNESCO-Dok. 20 C/20 Rev.; eine deutsche Version

en bei der Stärkung des Friedens, mit der Ungleichheit des Informationsflusses zwischen Nord und Süd sowie mit Rechten und Verantwortung der Medien und der im Medienbereich tätigen Personen. Im Entstehungsprozess hatte sich die Bundesregierung vehement gegen eine staatliche Kontrolle der Medien und gegen eine staatliche Verantwortung für die von den Medien transportierten Inhalte ausgesprochen.⁹⁶ Dies war von Entwicklungsländern und den Staaten des Ostblocks gefordert worden und damit sollte die Dominanz der Nachrichtenagenturen in den Industrieländern eingedämmt werden. Freilich war es nicht von der Hand zu weisen, dass eine staatliche Kontrolle von Inhalten nicht automatisch zu einer Pluralisierung der Informationslandschaft führen muss, sondern als Zensur in die Medien- und Informationsfreiheiten eingreifen kann. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft versuchten, dem Anliegen einer Pluralisierung entgegenzukommen und stellten den Ländern des Südens entsprechende Unterstützung in Aussicht. Durch Zusagen von Hilfen beim Aufbau eigener Nachrichtenorganisationen gelang es nach langwierigen Verhandlungen, eine ausreichende Zahl von Entwicklungsländern davon abzubringen, in der Deklaration eine Forderung nach staatlichen Eingriffen niederzulegen.⁹⁷

Die Deklaration wurde in der Folgezeit ihrem Kompromisscharakter entsprechend von den verschiedenen Staatengruppen unterschiedlich bewertet. Länder, in denen Pressefreiheit herrschte, sahen die Deklaration als Fortschritt, weil in ihr wesentliche Elemente der Pressefreiheit benannt und gesichert wurden. Eingedenk der ursprünglichen Intentionen und zwischenzeitlichen Vorschläge kann man in der Deklaration durchaus einen Erfolg für die Sache der Pressefreiheit als solche sehen.⁹⁸ Dagegen wiesen zahlreiche Staaten des globalen Südens vor allem darauf hin, dass man nun auf dem Weg der Neuen Welt-Informationsordnung weitergehen müsse. Die Staaten des Ostblocks hielten an dem von ihnen – erfolglos – favorisierten Prinzip der Staatsverantwortlichkeit für die Medien fest und plädierten dafür, zukünftig zu gewährleisten, dass Informationen Grenzen nur mit Zustimmung der Regierungen der Empfängerländer passieren dürften.⁹⁹

ist erschienen in: *Vereinte Nationen* 1979, 36f; zu dieser Holger Kremser: „Soft Law“ der UNESCO und Grundgesetz, dargestellt am Beispiel der Mediendeklaration. Frankfurt a.M. u.a. 1996, 78ff.

96 Vgl. den Wortlaut der Erklärung von Bundesaußenminister Genscher am 30. Oktober 1978, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: *Bulletin vom 31. Oktober 1978*, 123, 1145ff.

97 Hierzu Gornig, *Äußerungsfreiheit* (1989), 358. Für eine Aufarbeitung der kontroversen Positionen von USA, UdSSR und Bundesrepublik Volker Rittberger (Hg.): *Anpassung oder Austritt. Industriestaaten in der UNESCO-Krise. Ein Beitrag zur vergleichenden Außenpolitikforschung*. Berlin 1995.

98 Kritischer dagegen Gornig, *Äußerungsfreiheit* (1989), 363f., da es zu viele Einbruchstellen für Beschränkungen der Meinungsäußerungs-, Informations- und Pressefreiheit gebe.

99 Dazu ausführlich Rudolf Streinz: *Meinungs- und Informationsfreiheit zwischen Ost und West*. Ebelsbach 1981; Bruno Simma: Grenzüberschreitender Informationsfluß und domaine réservé

Ein weiterer Schritt auf dem Weg zu einer neuen Weltinformationsordnung war – neben einer Reihe von intergouvernementalen Regionalkonferenzen zu Kommunikationsfragen¹⁰⁰ – die ebenfalls rechtlich unverbindliche Medienresolution der UNESCO,¹⁰¹ die im Jahr 1980 in Belgrad verabschiedet wurde. Sie knüpfte an den MacBride-Bericht an und trug besonders den Interessen der Staaten des globalen Südens Rechnung. Sie wollte die Dominanz der westlichen Medien sowie der staatlichen Organe des Ostblocks beseitigen, indem sie für eine Pluralität von Informationskanälen und -quellen plädierte.

Während die Rhetorik der Dritte-Welt-Staaten vordergründig darauf abzielte, die Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit für das friedliche und gleichberechtigte Zusammenleben der Völker und Staaten nutzbar zu machen, waren viele ihrer Regierungen tatsächlich darauf bedacht, durch eine Kontrolle der eigenen Medien interne Oppositionsbewegungen zu unterdrücken und sich langfristig an der Macht zu halten (etwa Hosni Mubarak in Ägypten oder Robert Mugabe in Zimbabwe). Deshalb wurde grenzüberschreitende Propaganda insbesondere von der Gruppe der Blockfreien abgelehnt,¹⁰² die das jeweilige Hegemonialstreben der Blöcke und Supermächte absichern sollte und als unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten interpretiert wurde (vgl. Art. 2 Nr. 7 UN-Charta).¹⁰³ Die dazu notwendige Kontrolle der Medien durch die Regierungen konnte gleichzeitig innenpolitisch benutzt werden, um Kritik an autoritären Regierungsformen abzu-blocken.

Die 25. Generalkonferenz der UNESCO erklärte im November 1989 nach dem Ende der Amtszeit von Generaldirektor M'Bow und angesichts dieser langandauernden und ungelösten Kontroverse, die Neue Weltinformationsordnung in der eben geschilderten Form nicht mehr anzustreben, sondern das ursprüngliche Konzept des *free flow of information* wieder aufzugreifen. Dabei verlieh sie aber der Hoffnung Ausdruck, dass sich die notwendigen Veränderungen in einem

der Staaten, in: Jochen Abr. Frowein/ders. (Hg.): *Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des „domaine réservé“*. *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* (1979), 19, 39–85, hier 53ff., und Brigitte Weyl: Anmerkungen zur Medienpolitik der UNESCO unter besonderer Berücksichtigung ihrer Mediendeklaration und deren Geschichte, in: Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit (Hg.): *Presserecht und Pressefreiheit. Festschrift für Martin Löffler*. München 1980, 409ff., hier 420f., jeweils mit weiteren Nachweisen.

100 San José 1976, Kuala Lumpur 1979, Yaoundé 1980, Karthum 1987.

101 UNESCO Doc. 21 C/119.

102 Dazu etwa Thomas Lindenberger (Hg.): *Massenmedien im Kalten Krieg. Akteure, Bilder, Resonanzen*. Köln u.a. 2006.

103 Ausführlich zu dem Konzept der Meinungsäußerungsfreiheit und Informationsfreiheit der Dritte-Welt-Staaten: Clare Wells: *The UN, UNESCO and the Politics of Knowledge*. Basingstoke u.a. 1987, 35ff.

evolutionären Prozess einstellen werden.¹⁰⁴ Zu Beginn der 1990er Jahre entfiel dann der sowjetische Standpunkt und es setzte in den Staaten des ehemaligen Ostblocks und auch in einigen Entwicklungsländern eine Phase der Demokratisierung ein, wodurch die Pressefreiheit (zunächst) insgesamt gestärkt wurde.

Diese hier nur skizzierte Debatte zeigt, dass es in erster Linie um die Lenkung von Informationsströmen und um Chancen ging, Informationen gerade auch mit Regionalbezug einspeisen zu können. Eine weltweite Governance-Institution war angesichts des Kontrollbedürfnisses vieler Staaten einerseits und der Marktorientierung anderer Staaten auch in Medienangelegenheiten – gerade auch angesichts des innerstaatlichen Einflusses der großen Medienunternehmen und Nachrichtenagenturen – andererseits nicht möglich. Es mag auch eine Rolle gespielt haben, dass sich die Sicht von Regierungen auf Funktionen und Nutzen des Multilateralismus nach 1945 beziehungsweise nach ihrer Unabhängigkeit gewandelt hatte, und dass die Dominanz oder hegemoniale Lenkung des multilateralen Systems durch die USA in den Jahrzehnten nach Kriegsende kontinuierlich abgenommen hatte.¹⁰⁵

Deutlich wird aber, dass es auf der Metaebene darum ging, die ganze Menschheit gleichberechtigt an Informationen teilhaben zu lassen und das Bild von allen Teilen der Welt nicht aus der Perspektive eines Teils der Welt zu zeichnen und medial zu verbreiten.¹⁰⁶ Kooperation, verbesserte Ausbildung von Journalisten und eine Stärkung der Zivilgesellschaft sind die Faktoren, die dazu beitragen sollten, eine auf gegenseitigem Respekt basierende Informationsordnung zu schaffen, die auch den kulturellen Leistungen aller Erdteile gebührend Raum einräumt.¹⁰⁷ Die UNESCO sollte hierbei unterstützend mitwirken, aber nicht selbst als Governance-Institution wirken.

Durch die neuen technischen Möglichkeiten, die durch den Satellitenrundfunk und später durch das Internet geschaffen wurden, hat sich das Problem des Ungleichgewichts zunächst verschärft, indem es erst die Staaten des Nordens waren, die die Technik herstellen und einsetzen konnten. Durch den Satelli-

104 Für eine Schilderung des Prozesses der Abkehr vom Konzept einer neuen Weltinformationsordnung vgl. Schmitz, *Konflikte in der UNESCO* (1995), S. 125ff.

105 Gegen diese neorealistische Lesart, wie sie vor allem von Stephen D. Krasner: *Structural Conflict. The Third World Against Global Liberalism*. Berkeley u.a. 1985, vorgebracht wurde, wendet sich nachdrücklich Schmitz, *Konflikte in der UNESCO* (1995), S. 111ff., 135f.

106 Demgegenüber betont Schmitz, *Konflikte in der UNESCO* (1995), 132ff., dass das Verhalten der Entwicklungsländer stark normengeleitet war und nicht in erster Linie der Verwirklichung staatlicher Interessen oder dem Machterhalt von Eliten diene.

107 Vgl. Altaf Gauhar: Third World. An Alternative Press, in: *Journal of International Affairs* 35 (1981), 2, 165–177; Doudou Diene: UNESCO and Communications in the Modern World, in: *Journal of International Affairs* 35 (1981), 2, 217–224.

tenrundfunk erreichten noch mehr Programme aus dem Norden die Länder des Südens. Satellitentechnik erleichtert die qualitativ hochwertige Verbreitung von Inhalten über weite Distanzen. Sie erforderte zumindest in der Anfangszeit ein technisches Know-how, das nicht allgemein verfügbar war, und ließ sich nur durch die Weltraummächte oder mit ihrer Hilfe durchführen. Sowohl die Satellitenplätze im geostationären Orbit als auch die Sendefrequenzen waren begrenzt, da die Staaten natürlich Eigenbedarf anmeldeten und für den amtlichen Verkehr Vorrang reklamierten. Letztendlich vertieften sich die bekannten Probleme angesichts der neuen Technik zunächst und wurden nicht durch sie überwunden. Hegemonialstrukturen, die sich hier aus der Verfügbarkeit von Technik ergeben, stehen einer gemeinwirtschaftlich strukturierten Nutzung entgegen.

Neben den genuin weltraumrechtlichen Fragen warf die Nutzung der Satellitentechnik auch rundfunkrechtliche Probleme auf. In der Kombination aus völkerrechtlicher Raumordnung und einer Nutzungs- und Zugangsregelung für ein Nachrichtenmedium waren neue Fragen angesprochen. Diese konnten naturgemäß nicht durch einzelne Staaten jeweils national geregelt werden, sondern bedurften einer gemeinschaftlichen Behandlung durch ein System des „Weltraumfernmelderechts“, das beide Komponenten zusammenführt.¹⁰⁸ Die Generalversammlung der Vereinten Nationen forderte daher mit Resolution 1721 (XVI) vom 20. Dezember 1961, dass Satellitenkommunikation allen Staaten diskriminierungsfrei zur Verfügung stehen sollte. Daraufhin wurde die International Telecommunications Satellite Organization (zunächst INTELSAT, heute ITSO) im Jahre 1964 gegründet, angestoßen durch eine Initiative der USA; sie hat heute 149 Mitglieder.¹⁰⁹ Ihre Hauptaufgabe ist es, durch das seit 2001 privatrechtlich organisierte Unternehmen Intelsat Ltd. Satelliten zu Kommunikationszwecken zu betreiben. Ab 1965 brachte die ITSO Satelliten ins All und betrieb beziehungsweise beaufsichtigte und wartete sie selbst; heute ist diese Aufgabe an die zu diesem Zweck gegründete Intelsat Ltd. übertragen. Die technische Verwaltung von Weltraumsatelliten und Bodenstationen war zumindest in den Jahrzehnten des Weltraumbooms von regelmäßigen technischen Innovationen geprägt, erfordert aber auch heute kontinuierliche Anpassungen an den Stand der Technik.

Als drei Hauptziele benennt die ITSO¹¹⁰ die dauerhafte Sicherstellung der technischen Verfügbarkeit ihrer Dienste, den Schutz des geostationären Orbits

108 Christoph-Friedrich von Braun: *Die juristische Ausgestaltung eines internationalen Nachrichtensatellitensystems, dargestellt am Falle „Intelsat“*. Frankfurt a.M. 1972, 29ff., hier 32.

109 Die sozialistischen Staaten gründeten 1971 INTERSPUTNIK (später Intercosmos Programme), die Westeuropäer 1977 EUTELSAT und die Staaten der Arabischen Liga 1976 ARABSAT.

110 Vgl. ITSO's Goals and Objectives (2008–2013), Attachment No. 1 to document AP-32–18.

als GEM und die Förderung einer globalen Informations- und Kommunikationsinfrastruktur. Auf diese Weise wird versucht, das Interesse am wirtschaftlichen Betrieb von Nachrichtensatellitensystemen mit den politischen Bedürfnissen eines gleichberechtigten Zugangs zur Nutzung der Technik dauerhaft und wirkungsvoll zu verbinden.

Die ITSO trägt dementsprechend dazu bei, dass Entwicklungsländer die notwendigen technischen Informationen bekommen, um selbst Satellitennetzwerke und -dienste aufzubauen sowie diese effektiv zu nutzen. Die Organisation begrüßte deshalb die von der ITU auf ihrer Weltrundfunkkommunikationskonferenz im Jahre 2012 verabschiedete Resolution 11 (WRC-12) *Use of satellite orbital positions and associated frequency spectrum to deliver international public telecommunication services in developing countries*,¹¹¹ die genau dies unterstützt. Man kann also feststellen, dass die Forderungen einer einst stark ideologisch getönten Debatte heute im Bereich der technischen Kooperation praktisch umgesetzt werden.

Seit der Jahrtausendwende sind Länder wie Saudi-Arabien, Katar und Dubai mit potenten Satellitenfernsehsendern wie Al Arabija und Al Dschasira präsent und prägen durch sie Globalisierungsprozesse mit,¹¹² indem sie arabische und islamische Einstellungen, Sichtweisen, Kulturproduktionen und Lebensweisen weltweit sichtbar machen und in einen grenzüberschreitenden Kommunikationsprozess einbringen.

Die ITU¹¹³ beschäftigt sich ebenfalls intensiv mit der Frage der Satellitenkommunikation, vorwiegend freilich unter technischen Gesichtspunkten durch das Space Services Department (SSD), wozu, wie soeben gesehen, auch der diskriminierungsfreie Zugang für alle Staaten gehört.

111 Resolution 11 (WRC-12): Use of satellite orbital positions and associated frequency spectrum to deliver international public telecommunication services in developing countries, in: „International Telecommunication Union: Radiocommunication Sector (ITU-R)“. http://www.itu.int/dms_pub/itu-r/oth/Oc/Oa/ROCOA00000A0001PDFE.pdf (1. Juli 2013).

112 Überblick bei Parag Khanna: *Der Kampf um die Zweite Welt. Imperien und Einfluß in der neuen Weltordnung*. Berlin 2008, 355, 367f., mit dem Hinweis, dass dies durch den Einsatz enormer Geldmittel ermöglicht wird. Hierdurch werden Gegensätze innerhalb der Länder des Südens gleichermaßen sichtbar wie vertieft. Dies verhindert freilich nicht, dass sich eine einhellige anti-amerikanische öffentliche Meinung etabliert, so ebd., 375ff.

113 Zu dieser George Arthur Coddington: The International Telecommunication Union, in: Paul Taylor/A.J.R. Groom (Hg.): *International Institutions at Work*. London 1988, 167–183; Dietrich Westphal: International Telecommunication Union, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. www.mpepil.com (1. Juli 2013); Weiß, *Kompetenzlehre internationaler Organisationen* (2009), 74ff. mit weiteren Nachweisen.

Die internetgestützte Informationsgesellschaft – ein neuer Anwendungsfall für das Konzept der *global commons*?

Der kategoriale Unterschied des Internet zu anderen Medien ist, dass heute jeder, der über einen Internetanschluss und ein internetfähiges Endgerät verfügt, Material einspeisen kann. Dieses ist dann, anders als die Flugschriften der frühen Gutenberg-Ära, sofort weltweit verfügbar. Damit ist eines der von den Ländern des Südens artikulierten Hauptprobleme des 20. Jahrhunderts, nämlich dass die Staaten des Nordens und die dort ansässigen Medienunternehmen den Inhalt der Informationsströme kontrollieren oder zumindest dominieren, schlagartig weggefallen. Damit sind die verfügbaren Inhalte unbestreitbar breiter gefächert, aber das Bild eben auch insgesamt unübersichtlicher und die Nutzer müssen selbst aktiver das für sie relevante Material herausfiltern. Das wiederum setzt die Ausstattung mit und die Verfügbarkeit von technischer Infrastruktur und Endgeräten ebenso voraus wie die entsprechende Befähigung der Nutzer. Auf die Rolle der Gatekeeper, wozu man einflussreiche Privatunternehmen wie Google oder Facebook rechnen muss, kann hier nicht weiter eingegangen werden.

Von den zahlreichen und hochaktuellen Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Internet sollen unter dem Blickwinkel der Leitfrage *global commons* und mit Blick auf die Herangehensweise der Staatengemeinschaft nachstehend nur die Themenkomplexe Zugang und Freiheitsrechte angesprochen werden.

Das Internet ist – ungeachtet der von Bundeskanzlerin Merkel verwandten Neuland-Metapher – kein Territorium im klassischen, dem Völkerrecht bislang zugrundeliegenden Sinn. Ob sich der Territoriums begriff in rechtlich relevanter Weise wandelt, ist derzeit noch nicht absehbar. Ähnlich dem Weltraum bietet es sich an, es als nicht-aneignungsfähiges Gebiet zu betrachten und besondere, auf die Spezifität des Internets zugeschnittene völkerrechtliche Nutzungs- und Ordnungsregime zu entwickeln. Dies wäre notwendig, weil es sich nicht, wie bei den elektromagnetischen Wellen des Rundfunks, lediglich um ein Übertragungsmedium oder eine Form von Technik handelt. Vielmehr werden Inhalte und Aktion in einem Netz verwoben und entwickeln eine Struktur, in dem sich eine wachsende Zahl von Menschen weltweit zunehmend bewegt und mit anderen interagiert.¹¹⁴

¹¹⁴ Vgl. aus der Fülle der Literatur nur Kathrin Passig/Sascha Lobo: *Internet. Segen oder Fluch*. Bonn 2012.

Zu beachten ist aber, dass auch diese Form der Globalisierung nicht in allen Teilen der Welt gleichzeitig stattfindet.¹¹⁵

Im Jahr 2003 fand in Genf der erste World Summit on the Information Society¹¹⁶ (WSIS I) statt, mit dem die Staatengemeinschaft das Thema Internet für die breite Öffentlichkeit sichtbar auf der Agenda der internationalen Beziehungen platzierte.¹¹⁷ Nach allen einschlägigen Berichten und zahlreichen Untersuchungen existiert eine „digitale Kluft“ („digital gap“, auch „digital divide“ oder „digitale Spaltung“), also eine Ungleichverteilung von Internetzugang und -nutzung. Die genaue Bedeutung dieser Kluft oder Spaltung ist schwierig zu bestimmen: Vereinfacht gesagt, geht es darum, wer mit welchen Merkmalen und welcher Technik wie vernetzt ist – oder eben nicht.¹¹⁸ Um diese zwischen den und innerhalb vieler Staaten bestehende Kluft zu überbrücken, sollte allgemein der Zugang zu Information, Wissen und Kommunikationstechnologien gefördert und verbessert werden.¹¹⁹ Die Teilnehmer von WSIS I verabschiedeten eine Prinzipienerklärung und einen Aktionsplan zur nachfolgenden Operationalisierung einer Reihe von Schlüsselprinzipien. Zu diesen gehört ein weltweites Kommunikationsnetzwerk, das aber für alle Länder in ihrer je spezifischen Situation anschlussfähig ist; ferner ein gleichberechtigter und barrierefreier Zugang zu Informationen und Wissen sowie eine befähigende Umgebung (*enabling environment*), in der vorhersehbare Rahmenbedingungen herrschen. Es sollen Presse- und Informationsfreiheit akzeptiert und ein inhaltlicher Pluralismus respektiert werden.

Die Regierungen der teilnehmenden Staaten haben sich verpflichtet, Anstrengungen zu unternehmen, um die technischen Voraussetzungen für eine Internetnutzung zu verbessern und die Menschen entsprechend auszubilden. Ein zu diesem Zweck eingerichteter Digital Solidarity Fund erhielt allerdings nur sehr wenig Kapital. Dies signalisiert einmal mehr, dass die Bereitschaft, Technik kostengünstig in den Dienst der menschlichen Entwicklung zu stellen, nur schwach ausgeprägt ist und von Profitinteressen großer Unternehmen überlagert wird. Gleichzei-

115 Siehe erneut Khanna, *Der Kampf* (2008), 368.

116 Information siehe *World Summit on the Information Society Geneva 2003 – Tunis 2005*. <http://www.itu.int/ws/is/basic/index.html> (1. Juli 2013).

117 Dazu und zum folgenden Sandra Voigt: World Summit on the Information Society, in: *MRM* (2008), 118–130.

118 Einzelheiten bei Martin Hilbert: The End Justifies the Definition. The Manifold Outlooks on the Digital Divide and Their Practical Usefulness for Policy-making, in: *Telecommunications Policy* 35 (2011), 8, 715–736. http://martinhilbert.net/ManifoldDigitalDivide_Hilbert_AAM.pdf (16. März 2014); Katja Arnhold: *Digital Divide. Zugangs- oder Wissenskluft?* München 2003.

119 Weiterführend Nicole Zillien/Maren Mordau: *Wissenskluft und Digital Divide*. Baden-Baden 2014.

tig sind viele Regierungen auf dem gesamten Globus entweder nicht bereit oder in der Lage, hier neue Prioritäten zu setzen. Offen blieb zunächst die Ausgestaltung der Mitsprachemöglichkeit nationaler Regierungen gegenüber der in den USA angesiedelten ICANN bei der Vergabe von Domainnamen und bei der Ausübung von Kontrolle. Dies sollte Gegenstand zukünftiger Beratungen über Gestalt einer Internet-Governance sein. Eine hierzu eingerichtete Arbeitsgruppe (Working Group on Internet Governance) erarbeitete Vorschläge für den Folgegipfel.

Dieser WSIS II fand im Jahr 2005 in Tunis statt. Damals unterdrückte die Regierung pikanterweise Demonstrationen von Regimegegnern gewaltsam. Die teilnehmenden Staaten erklärten, den in Genf begonnenen Prozess zur Errichtung einer Internet-Governance-Struktur dauerhaft fortführen zu wollen und etablierten in Tunis politische Mechanismen zur weiteren Umsetzung. Außerdem initiierten sie das *WSIS Golden Book*,¹²⁰ um den bereits erreichten Stand sichtbar zu machen. Dort sind Beispiele weltweiter Anstrengungen und Maßnahmen zur Förderung der Informations- und Kommunikationstechnologie und Information über deren Anwendungsmöglichkeiten versammelt. Regelmäßige Internet-Governance-Foren finden seit dem Jahr 2007 statt; eine grundlegende Bilanz soll dann im Jahr 2015 gezogen werden. Durch den WSIS+10-Review-Process wurde im Januar 2013 mit den Vorbereitungen dafür begonnen.¹²¹

Im Jahr 2011 wurde ergänzend zum WSIS-Prozess die Freedom Online Coalition¹²² ins Leben gerufen, der sich bis heute 19 Staaten (zuletzt Tunesien im September 2012) angeschlossen haben. In der auf der ersten Konferenz in Den Haag verabschiedeten Erklärung *Freedom Online: Joint Action for Free Expression on the Internet*¹²³ heißt es, man wolle die Menschenrechte der Internetnutzer sichern, also insbesondere die Meinungsäußerung- und die Informationsfreiheit sowie die Privatsphäre schützen. Außerdem solle für alle Menschen ein diskriminierungsfreier Zugang zum Internet und den dort verfügbaren Informationen gewährleistet sein.

Diese hier nur in einem groben Überblick vorgestellten Entwicklungen zeigen, dass die Staatengemeinschaft sich dem Thema Internetnutzung zugewandt

¹²⁰ Quelle siehe „Golden Book: Stakeholder Commitments and Initiatives“, in: *World Summit on the Information Society Geneva 2003 – Tunis 2005*. <http://www.itu.int/wsisis/goldenbook/index.html> (1. Juli 2013).

¹²¹ Informationen siehe „WSIS+10: WSIS Review Process“, in: *World Summit on the Information Society Geneva 2003 – Tunis 2005*. <http://www.itu.int/wsisis/review/2013.html> (1. Juli 2013).

¹²² Siehe *Freedom Online June 17 & 18, 2013, Tunis. Joint Action for Free Expression on the Internet*. <http://www.freedomonline.tn> (1. Juli 2013).

¹²³ *Freedom Online June 17 & 18, 2013, Tunis. Joint Action for Free Expression on the Internet*. <http://www.freedomonline.tn/Fr/upload/1366117726.pdf> (1. Juli 2013).

hat. Sie verwendet das in den letzten Jahrzehnten erprobte – nicht zwingend: erfolgreiche – Modell der Konferenzen, Aktionspläne und Folgeprozesse, um die neben den Regierungen relevanten Akteure aus Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft einzubeziehen und dies zunächst ohne konkrete, in ein internationales Übereinkommen gegossene Rechtspflichten, die auf die Erreichung bestimmter Zielvorgaben hin ausgerichtet sind. Dabei wird auf Organisationsstrukturen und technische Unterstützung im Rahmen von ITU und Vereinten Nationen zurückgegriffen. Erkennbar sind Parallelen zur Diskussion über die Nutzung der Satellitenkommunikationstechnik und über die Etablierung einer Governance-Struktur. Ein wirklich greifbarer Erfolg ist allerdings noch nicht zu verzeichnen.

Ein ausdrücklicher Bezug auf den Gedanken, dass es sich beim Internet um einen globalen Gemeinschaftsraum handelt, der nicht der ausschließlichen Kontrolle durch einzelne Staaten unterliegen soll, findet sich dabei allerdings nicht. Anders als etwa auf Hoher See besteht im Internet die Gefahr, dass ein einzelnes Unternehmen eine hegemoniale Position ausübt. Dies und die Frage der Internetsicherheit, die gegenüber dem Nutzer zu gewährleisten sei, ruft ja gerade nach einer Regulierung durch die Staaten. Dass das World Wide Web durch nationalstaatliche Gesetze aber nicht reguliert und regiert werden kann, liegt freilich auf der Hand. Wie im Umweltbereich wären grenzüberschreitende, weltweite Regelungen angezeigt. Diese sollten freilich internationalen Mindeststandards entsprechen, wie sie zumindest für den Bereich der Menschenrechte – Meinungs- und Informationsfreiheit, Schutz der Privatsphäre, Schutz vor Aufstachelung zum Rassenhass – schon existieren. Gefahr für diese Rechte droht von marktmächtigen Privatunternehmen und, wie die jüngsten Enthüllungen über PRISM und TEMPO-RA zeigen, auch vom Staat.

Neue Strukturen und Governance-Institutionen sind im WSIS-Bereich bislang nicht vorgesehen. Dem ist beizupflichten, da das System der Vereinten Nationen – also die eigentliche UNO, ihre Organe und Einrichtungen sowie die rechtlich selbständigen Sonderorganisationen wie die UNESCO – bereits über Gremien und Organe verfügt, die sich des Themas annehmen können und eine rechtsverbindliche Regulierung mit tatsächlichen Überwachungspflichten ohnehin in nächster Zeit nicht zu Debatte steht.

Acknowledgement

Dieser Beitrag ist Klaus Hüfner gewidmet, der am 22. Januar 2014 sein 75. Lebensjahr vollendet hat, und dem ich durch die Tätigkeit in der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen und im Forschungsbereich Vereinte Nationen sowie die

gemeinsame Veröffentlichung *Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? Menschenrechtsverfahren in der Praxis*. 3. Aufl. 2012 (zusammen mit Anne Sieberns) verbunden bin. Die UNESCO, von der hier die Rede ist, war und ist ihm in Wissenschaft und Praxis ein Herzensanliegen, wie zahlreiche Veröffentlichungen belegen, zuletzt Klaus Hübner, *Wer rettet die UNESCO?* (2013).

Forum

Bernhard Rieger

Matter out of Place? Global Commodities and the Nation in the Twentieth Century

Abstract: With its innovations in communication and transport, its novel systems of production, as well as the expansion of affluence, the twentieth century experienced an unparalleled wave of international commodity circulation. Irrespective of this proliferation of goods with international pedigrees, the nation has shown no signs of being displaced as a central category of individual and collective identities. Drawing on histories of global commodities emanating from the USA as well as from colonial and postcolonial contexts, this article probes the tension and connections between nation and international commodities. The range of responses to transfers of objects ran from the complete rejection of foreign goods on one end of the scale to their gradual adoption as new national icons on the other. To understand the outcomes of commodity transfers, the power differentials between players on the sending and receiving ends require as much scrutiny as the cultural properties of individual goods.

“Take mine, I have another pair,” Edith, an Anglo-Indian sales girl in Satyajit Ray’s movie classic *The Big City* (1963), pleads with her Bengali colleague Arati. The gift in question is a pair of sunglasses, which Arati hesitantly dons, repeating a pattern she displayed earlier when Edith had encouraged her to apply lipstick. Unlike the outspoken Edith who wears skirts and blouses, sari-clad Arati is uneasy with the paraphernalia of Western femininity, shedding both lipstick and sunglasses at the first sign of her husband’s disapproval. Arati may not wish to see the world through Western lenses or speak with Western lips, but she is by no means the conventional house-bound Bengali mother that her in-laws expect her to be. Since her husband’s income as an accountant cannot support the family, she gets a job as a door-to-door saleswoman of automatic knitting machines, at which she soon excels. Western notions of modern femininity hold little appeal to Arati, who is in pursuit of independence as a married Bengali woman, and neither sunglasses nor lipstick further this quest in recently independent India – or so *The Big City* suggests.¹

Arati’s relationship with these props of femininity provides an apt starting point for a consideration of recent work on what the history of commodities has

1 Satyajit Ray: *The Big City* (1963).

contributed to our understanding of the relationships between globalization and the nation. In Ray's movie, sunglasses and lipstick perform a small but crucial narrative function. As foreign commodities that symbolize female independence as well as self-confident sex appeal, they convey an assertive Western womanhood that, according to *The Big City*, is out of place in early Sixties India.² Arati's ambivalence about and eventual rejection of these accoutrements underline her search for a type of female independence that the West cannot offer. Taking up Mary Douglas' classic formulation, sunglasses and lipstick are cast as "matter out of place" in India. Douglas argued that cultures habitually treat phenomena considered dangerous as "dirt" or "matter out of place" while associating "purity" with notions of cleanliness.³ In casting off sunglasses and lipstick, Arati emerges not as a loose, trashy woman, but as being in search of an unspoiled, morally pure, and dignified Indian femininity.

While *The Big City* approvingly depicts the rejection of foreign paraphernalia in preservation of national purity, numerous scholars have been struck by an altogether different development. In the course of the twentieth century, a plethora of commodities have found places within new national settings. With its innovations in communication and transport, its novel systems of production, as well as the expansion of affluence, the twentieth century experienced a wave of commodity circulation that is without historical parallel. Irrespective of this proliferation of goods with international pedigrees, the nation has shown no signs of being displaced as a central category of individual and collective identities. Yet the nation's persistence in an increasingly internationalized commodity culture has attracted little systematic attention among historians. To be sure, scholarship has routinely highlighted how rejecting foreign phenomena and categorizing them as "other" have contributed to the creation and consolidation of national identities. Studies of immigration have been particularly effective in showing how nations have sought to enforce strict boundaries to limit the influx of foreigners in the face of globalization. Yet arguments along these lines overlook the capacity of nations to grant space to things from elsewhere. Accommodating phenomena with alien pedigrees within novel national frames is not simply of paramount importance for the nation; it is also a precondition for globalization itself. After all, globalization would be inconceivable if full-scale rejection of things foreign were the world's de-

2 Kathy Peiss: *Hope in a Jar. The Making of America's Beauty Culture*. New York 1998; Lynn Gumpert (ed.): *Face to Face. Shiseido and the Manufacture of Beauty*. New York 2000.

3 Mary Douglas: *Purity and Danger. An Analysis of the Concepts of Pollution and Taboo*. London 1996, 36.

fault mode. Rather than posit nation and globalization as opposed to each other, historians stand to profit from investigating how they are related.

The circulation of goods during the twentieth century provides ample opportunity for inquiries along these lines. Commodity transfers set in motion complex social, political, and economic dynamics that affect individual and collective identities on the receiving end. While some foreign commodities quickly settle into their new settings, others take some time to find a place. Appropriations can turn into prolonged affairs and leave deep cultural imprints on the commodities themselves. As we shall see, some things acquire new nationalities in the course of their global journeys. On other occasions, reception processes provide starting points for circular movements in which commodities boomerang back to their points of origin – albeit in an altered state. To capture these complexities, it is useful to conceive of transfers as open-ended affairs rather than as discrete events.

A host of factors play a role in determining the outcomes of commodity transfers. Since transfers unfold within an international order permeated by economic, political, and social as well as cultural inequalities, the power differentials between players on the sending and receiving ends require scrutiny. I address this issue by selecting global commodities emanating from the USA – the most powerful Western nation after 1945 – as well as from colonial and postcolonial contexts that bring into view changes in relations between former European “metropolises” and non-European “peripheries.” Moreover, different kinds of objects elicit varying amounts of cultural work as they move between national contexts and seek a new place for themselves at the destination. Among other things, commodities’ meanings and values derive from their specific uses, or, put differently, from the practices they embody. While some objects have rather loose connections with certain uses, others display far firmer links between specific practices and values. To capture the differing cultural properties of commodities, Arjun Appadurai has distinguished between “soft” cultural forms that “permit relatively easy separation of embodied performance from meaning and value” and “hard” forms that come with “links between value, meaning, and embodied practice that are difficult to break.”⁴ Commodities associated with hard cultural forms, by implication, require more protracted reception processes than those that can be classified as “soft.” Choosing prominent examples from the worlds of music, food, fashion, sports and transportation helps this article cast a light on both soft and hard cultural forms that have proven influential in everyday contexts.

4 Arjun Appadurai: *Playing with Modernity. The Decolonization of Indian Cricket*, in: idem: *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis 1996, 89–113, at 90.

The following pages probe connections as well as tensions between national communities and international commodities. The unprecedented number of commodity transfers reveals a wide range of responses to cultural imports that runs from the complete rejection of a foreign object at one end of the scale to its gradual adoption as a new national icon at the other. I will draw on prominent examples of both hard and soft cultural forms to examine the dynamics between commodity transfers and national identities. Confronted with the proliferation of international commodities, nations have displayed remarkable cultural and social flexibility that helps account for their persistence in an age of globalization.

Social Dimension of Commodities

Commodities are anything but dead, inanimate matter, instead leading complex social lives. While the term “commodity” primarily denotes a tradable good, commodities cannot be regarded in isolation from the web of social relations that tie people and things intimately together. Although many societies attempt to erect firm cultural boundaries between objects and people, these lines are frequently blurred in commercial contexts. Of course, slavery provides the most notorious example of human beings as objects of trade, but the commodification of people is far more widespread than may appear at first sight. While production processes in regimes of wage employment do not necessarily commodify people themselves, they certainly have this effect on their labor power. Moreover, countless products, performances, images, and advertisements derive their appeal from their association with particular persons, including popular artists, musicians, and actors. In many instances, commercial success goes hand in hand with various forms of these protagonists’ commodification. The production of commodities, processes of commodification, and mechanisms of exchange establish a myriad of social relations, thereby lending deep social roots to material objects.⁵

Moving beyond commerce, commodities also gain social traits through their use. Putting commodities to specific uses places demands on owners and users, establishing norms determining appropriate and inappropriate practices as well as frequently fuelling contestations over these norms. Commodities can gain profoundly evocative public and private meanings – and not only because of the

⁵ The best starting point on commodification remains Igor Kopytoff: *The Cultural Biography of Things Commodization as Process*, in: Arjun Appadurai (ed.), *The Social Life of Things*. Cambridge 1986, pp. 64–93.

pleasures and frustrations of ownership. Rather, objects acquire resonance because, as Sherry Turkle reminds us, they have the ability to “familiarize theory.”⁶ In the shape of objects, “the abstract becomes concrete, close to lived experience.”⁶ In addition to serving as markers of social status, automobiles, for instance, have long functioned as symbols of “freedom” because they promise spontaneous mobility. Indeed, to many people cars probably embody the concept of “freedom”, rendering an abstract notion concrete, more effectively than the right to vote in a democratic election. At the same time, the freedom symbolized by the automobile is intimately tied to behavioral norms. In the case of the car, these norms have been formalized in traffic codes. If a critical number of drivers refuse to abide by these norms in the daily use of their cars, the resulting conditions on the roads may well dissociate the automobile from “freedom” and instead link it to concepts such as “anarchy”, “chaos”, and “deadly danger”. Marx was certainly right when he observed a very long time ago that a commodity “appear[s] at first . . . very trivial” but on scrutiny reveals itself as a “very queer thing” replete with “meta-physical subtleties and theological niceties.”⁷

Intensified global interaction has spread a growing number of commodities across the world. Commodity transfers between cultural contexts entail far more than taking a physical object from A to B. As an object is relocated, the meanings and behavioral norms that are attached to it enter into novel surroundings that follow cultural logics of their own. Since commodities travel with intangible, yet substantial baggage, they can trigger complex political, economic, social and cultural processes at their destination, which, in turn, can reflect back on the physical object itself, on its meanings, and on its normative frames. Transnational commodities thus constitute themselves, as Isabel Hofmeyr has written in a related context, “in the movement between places, sites, and regions.”⁸ Initially, they may appear as matter out of place, but many act as stimulants; some even make completely new homes for themselves.

In the course of the nineteenth and twentieth centuries, several waves of globalization intensified the movement of goods across borders and contributed to a shared material universe that can be encountered in many countries. This increasingly internationalized material culture has counted among the agents of eco-

⁶ Sherry Turkle: What Makes an Object Evocative?, in: idem: *Evocative Object. Things We Think With*. Cambridge, MA 2007, 307–326, at 307. Other insightful interventions include Hartmut Böhme: *Fetischismus und Kultur. Eine andere Theorie der Moderne*. Reinbek 2006, esp. 283–372; Daniel Miller: *The Comfort of Things*. London 2008.

⁷ Robert C. Tucker (ed.): *The Marx-Engels Reader. Second Edition*. New York 1978, 319–321.

⁸ C.A. Bayly et al.: AHR Conversation. On Transnational History, in: *American Historical Review* 111 (2006), 1441–64, at p. 1444.

nomic, cultural, and social change in various regions of the world. The question whether this process has propelled the world towards greater cultural homogeneity remains contested. Critics of globalization have frequently concentrated on the United States' economic and cultural prominence. The ability of American business to project itself internationally, their charge runs, has led to a Coca-Colonization and McDonaldization of the globe, undermining national cultural identities and local cultural diversity.⁹ With its emphasis on economic power, this view has ascribed to America an imperial capacity to dominate and marginalize a broad range of cultural forms. When placed in wider historical perspective, however, this interpretation falls short. In their monumental global histories of the nineteenth century, both Chris Bayly and Jürgen Osterhammel have identified a host of artifacts that contributed to global standardization. Beyond the clock and the watch, which embodied the standardization of time, Bayly employed the proliferation of Western male dress as a telling example.¹⁰ Yet there is little to indicate that Western sartorial practices were incompatible with non-Western national sentiments. When Ngyuen Tat Thanh, who would later become famous as Ho Chi Minh, sought a meeting (that never came to pass) with Woodrow Wilson in Paris in 1919 to press the cause of Indochinese national independence, he reportedly rented a formal morning suit to achieve sartorial parity.¹¹ Historically speaking, then, the proliferation of cultural forms from a powerful Western center did not prevent the rise of anti-Western national sentiment. Nguyen Tat Thanh for one probably treated the suit as a soft cultural form that he adopted for tactical reasons. Later in life, he shed it altogether and made self-consciously East Asian clothing styles part of an iconography that underlined his distance from the West.

⁹ For the keywords, see George Ritzer: *The McDonaldization of Society. An Investigation into the Changing Character of Contemporary Social Life*. London 1993; Reinhold Wagnleitner: *Coca-Colonization and the Cold War.: The Cultural Mission of the United States in Austria after the Second World War*. Chapel Hill, NC 1994.

¹⁰ C.A. Bayly: *The Birth of the Modern World, 1870–1914*. Oxford 2004, 12–19; Jürgen Osterhammel: *Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts*. Munich 2009, 118–126 and 347–353.

¹¹ Erez Manela: *The Wilsonian Moment. Self-Determination and the International Origins of Anti-colonial Nationalism*. Oxford 2007, 3–4.

Beyond Concepts of American Cultural Projection

Moving beyond simplistic notions of Western and American projection, much recent scholarship has emphasized the mechanisms of reception and adaptation that have accompanied the United States' global material predominance since World War II. Victoria De Grazia's *Irresistible Empire: America's Advance Through Twentieth-Century Europe* has probably been the most influential book in the field.¹² Embracing the basic insight that entry into new cultural contexts does not leave transferred objects unaffected, De Grazia stresses the economic power of American business, the appeal of American products and consumer practices, and the ways Europeans appropriated them to make them fit into their national cultural frames. *Irresistible Empire* stands out for analyzing the USA's commercial might alongside the modifications that aimed to render a wide range of American cultural forms appealing across the Atlantic.

Specialized case studies with various focal points have given us in-depth knowledge of how these processes of appropriation worked in detail. Charting the arrival of American supermarkets in 1950s Italy as a result of an initiative funded by the Rockefeller Foundation, Emanuela Scarpellini has shown that securing commercial success required substantial modifications in décor, layout, infrastructure, and product range to establish a solid customer base. To take into account the comparatively low discretionary spending power of Italian shoppers as well as the absence of refrigerators in most households, managers introduced special small packets of goods that were cheap and could be used up quickly. They also reduced the size of shopping carts and provided baskets to prevent these receptacles from looking embarrassingly empty as customers with limited means roamed the aisles. Irrespective of these modifications, the *supermercati* still looked quintessentially "American" and attracted vocal, well-organized opposition from the small shopkeepers that dominated Italy's retail sector. Nonetheless, they gained customers by establishing trustworthy retail standards at low prices, developing a particular appeal in Northern Italy where recent migrants from the South had to get by on small budgets. In other words, the American-led management adapted supermarkets to make them fit into Italian

¹² Vitoria de Grazia: *Irresistible Empire. America's Advance through 20th-Century Europe*. Cambridge, MA 2005. For a wide-ranging overview, see also Mary Nolan: *The Transatlantic Century. Europe and America, 1890–2010*. Cambridge 2012.

frames of consumption, thereby enhancing their appeal in a commercial environment that differed fundamentally from conditions in the USA.¹³

Indeed, commerce and culture have played complementary roles in establishing the USA's unsurpassed worldwide stature. Beginning with the Marshall Plan, the US government has been instrumental in restructuring international trading relations, thereby opening new markets for, among other things, cultural exports, reaching from Hollywood films to sporting icons like Michael Jordan.¹⁴ At the same time, as Rob Kroes has observed, American commodities "from cars to movies, from clothing styles to kitchen apparel, all actively doubled as agents of American cultural diplomacy" because they represented "the good life American-style." Their appeal, Kroes adds, is enhanced by their circulation in "disentangled bits and pieces, for others to recognize, pick up, and rearrange into a setting expressive of their own individuality."¹⁵ By reassembling individual elements, international proliferation has created numerous composites of American culture.

Of course, not all groups in the recipient nations have welcomed these US exports. Scholars have been puzzled by the hostility that the United States has elicited among Europeans from the most different walks of life during the twentieth century. Frequently triggered by political events that cast a negative light on the United States, anti-Americanism has proved a durable and versatile cultural phenomenon. At different periods embraced by cultural traditionalists and proponents of modernism, by the political Right, the center, and the Left, anti-Americanism has proved highly adaptable because it has cast the USA as a "cipher of unbridled modernity" that helped articulate ominous visions of the European present and future. In these contexts, Europeans employed an imaginary United States as a negative foil. Yet, as Jessica Gienow-Hecht has pointed out, even radical critics of the United States have been Americanophile in practice, consuming "goods that symbolize American popular culture [including] jeans, pop music, hamburgers, Coke."¹⁶

¹³ Emanuela Scarpellini: Shopping American-Style. The Arrival of the Supermarket in Postwar Italy, in: *Enterprise and Society* 5 (2004), 615–668, esp. 645–651.

¹⁴ On Jordan, see Walter LaFeber: *Michael Jordan and the New Global Capitalism*. New York 1999.

¹⁵ Rob Kroes: American Empire and Cultural Imperialism. A View from the Receiving End, in: Thomas Bender (ed.): *Rethinking American History in a Global Age*. Berkeley, CA 2001, 294–312, at 300.

¹⁶ The formulation of America as a cipher is taken from Detlev J.K. Peukert: *Die Weimarer Republik*. Frankfurt 1987, 179. For a good survey of European anti-Americanism with lots of footnotes, see Jessica Gienow-Hecht: Always Blame the Americans: Anti-Americanism in Europe in the Twentieth Century, in: *American Historical Review* 111 (2006), 1067–1091. The simultaneity of attraction and rejection already appears in the classic study of French cultural ambivalence vis-

The verve with which Europeans, along with the rest of the world, have taken to countless things American in the course of the last century is striking. In Europe, American exports have owed their appeal not only to corporate firepower or superior material properties but to the powerful and readily intelligible cultural messages they convey. In other words, a vast array of commodities – be they Marlboro, Coca Cola, jeans, rock ‘n’ roll, hip hop, or works of abstract expressionism – are culturally supercharged. The core message they have conveyed derives from a rhetoric of liberty that, as a result of Cold War ideological dynamics, advertising campaigns, and sustained media presence has evolved into an “international iconographic language, a visual *lingua franca*..., internationally understood, free for everyone to use.”¹⁷ Viewed from this perspective, their connotations of freedom form the “hard” kernel of many American cultural exports.

While maintaining their association with “liberty”, material objects and practices emanating from the USA undergo adaptation to fit them into new national frames. There is little evidence that the proliferation of artifacts and practices has undermined a sense of national identity elsewhere. As they were often employed to challenge existing cultural hierarchies or to articulate sentiments that struggled for a voice in domestic idioms, the cultural imports underwent processes of appropriation that assigned them distinct places as recognizably foreign objects within European political and cultural frameworks. In contrast to the example of the supermarket mentioned above, in many instances it was not Americans but European recipients that drove processes of modification. Youth cultures have proved particularly adept over the course of the twentieth century at appropriating objects and practices associated with the United States to advance agendas of generational autonomy and rebellion.

Not all these adoptions were necessarily pro-American, as the international success of Jimi Hendrix’s 1969 rendition of the *The Star-Spangled Banner* illustrates. Performed and recorded at Woodstock with generous quantities of amplifier feedback that mimicked the sound of explosives and rockets, Hendrix’s rendition became an anthem of the European anti-Vietnam movement because its martial distortions of the original melody appeared to intone the violence of the American military in Southeast Asia. To European ears, nothing highlighted the contradictions and shortcomings of American Cold-War liberalism more effectively than Hendrix’s dissonant version of the American national anthem, whose

à-vis the USA by Richard Kuisel: *Seducing the French. The Dilemmas of Americanization*. Berkeley, CA 1993.

¹⁷ Kroes, *American Empire*, 304. On the significance of the concept of freedom in the history of the USA, see Eric Foner: *The Story of American Freedom*. New York 1999.

original lyrics end with praise of “the land of the free and the home of the brave”.¹⁸ Hendrix’s *Star Spangled Banner* underlines how anti-American sentiment could become intertwined with an admiration for American cultural products. Young Europeans could criticize the United States by hailing an American musician who had turned the rhetoric of liberty against American foreign policy.

Some cultural exports boomeranged back to the USA, yielding unforeseen effects. The case of jazz is instructive. With its inventive tonality, rhythms, and orchestration jazz was decisively shaped by African-Americans and, as an art form that broke with musical conventions (not least through improvisation), powerfully conveyed notions of freedom to audiences in the United States and beyond. During the Cold War, jazz proliferated internationally through market forces in the form of record sales, commercially sponsored tours by celebrated artists – and through the efforts of the State Department, which used music for the purpose of cultural diplomacy. While American diplomats hoped to bolster their nation’s cultural prestige by giving leading jazz musicians a global stage, the overwhelmingly (but not exclusively) African-American performers including Duke Ellington, Louis Armstrong and Dave Brubeck were delighted by the official approval of their art and accepted invitations to tour Europe, Africa, Latin America, and the Middle East. As numerous enthusiastic reviews from across the world show, these state-sponsored jazz performances undoubtedly fulfilled their aim of showcasing to great advantage an art form widely perceived as typically American.

Yet the international acclaim for jazz musicians also generated unintended results in the domestic arena at a time of increasingly fractious race relations. Their reception abroad intensified the politicization of black musicians, who commanded strong prestige among African-Americans at home. Louis Armstrong, who professed to have been “overwhelmed by ... feelings of connectedness and kinship with the Ghanaian people” during a tour of the recently independent African country in 1957, spoke “out [on civil-rights issues] in ways that would have been unthinkable a decade earlier” upon his return to the United States. When the governor of Arkansas triggered a major political crisis by deploying the National Guard to keep black teenagers from attending Little Rock Central High School in 1957, Armstrong declared: “The way they are treating my people in the South,... the Government can go to hell... It’s getting so bad a colored man hasn’t got any country.”¹⁹ Armstrong was not alone among African-American per-

¹⁸ On Hendrix’s star status in West Germany, see Detlef Siegfried: *Time is on My Side. Konsum und Politik in der westdeutschen Jugendkultur der 60er Jahre*. Göttingen 2006, 692–698.

¹⁹ Penny M. von Eschen: *Satchmo Blows Up the World. Jazz Ambassadors Play the Cold War*. Cambridge, MA 2004, 60–63.

formers drawing self-confidence from abroad. Thelonious Monk, John Coltrane, Dizzy Gillespie, and many other black musicians who met with success among white European audiences took a more confrontational stance against racial discrimination at home on returning from Paris, London, or Berlin. In the context of jazz, America's cultural prominence across the globe had repercussions for the struggle over civil rights.²⁰ The USA's global presence thus indirectly intensified domestic contestations over the rhetoric of freedom that lay at the core of Cold War propaganda.

While America's role as an exporter of commodities to Europe throughout the twentieth century has received sustained attention, this is less true of its role as an importer. Compared to the fascination with the USA's ability to project its culture globally, the fact that America continued to absorb cultural forms from across the world has been largely neglected. In the context of cultural relations between Europe and the United States, this historiographical pattern reflects how the general transatlantic flow of commodities (as well as ideas) developed after World War I. Whereas the United States primarily imported ideas, tastes, and goods especially from Europe before 1914, traffic in this direction greatly diminished subsequently.²¹ Nonetheless, one ought not to overlook the continuing importance of cultural imports to the USA for both American and European identities. Europe retained a prominent cultural presence in Cold War America. Hollywood's global dominance notwithstanding, the French *nouvelle vague* led by Jean-Luc Godard, François Truffaut and Claude Chabrol found small, yet culturally influential audiences in the USA during the Fifties and early Sixties. Although only a few movies made in France became box-office hits on the other side of the Atlantic, Roger Vadim's *Et Dieu ... créa la femme* (1956) was successful enough to turn Brigitte Bardot into a global film star. Meanwhile, connoisseurship of French cuisine continued to provide a hallmark of cultural sophistication among the American upper and upper-middle classes. The same can be said of sartorially conscious men with regard to British tailoring. In the case of French food and British clothing, consumers strove *not* to modify the material properties of the object imported from Europe, because its appeal rested in its recognizable foreignness. It was the aura of unadulterated authenticity that secured these European commodities their spe-

²⁰ Not all European debuts by African American jazz artists were successful. See Robin D. Kelley: *Thelonious Monk. The Life and Times of an American Original*. New York 2009, 170–177. On race and American international relations, see Thomas Borstelmann: *The Cold War and the Color Line. American Race Relations in the Global Arena*. Cambridge, MA 2003.

²¹ On the directions of transatlantic flows, see Volker R. Berghahn: The Debate on “Americanization” Among Economic and Cultural Historians, in: *Cold War History* 10 (2010), 107–130.

cial place in the American empire of goods. Among social and cultural elites, the ability to appreciate things that were distinctly foreign turned these artifacts into markers of distinction and exclusiveness. On these occasions, transfer objects found their place because reception processes left them consciously and studiously unaltered.²²

On other occasions, the USA has proved adept at thoroughly domesticating examples of commodity culture emanating from Europe to a point at which they were thoroughly naturalized. While an object's foreign origins were by no means forgotten or rendered invisible, it was gradually adopted as a typically American item. In a process that ran parallel to Italian-Americans' integration into the white middle class after World War II, pizza became a culinary staple that moved beyond its ethnic origins. Pizza's acceptance as an all-American food went hand in hand with the development of pronounced regional variants, notably the thin "New York slice" and the cheese-laden, doughy "Chicago Style pizza".²³

Commodity naturalization in the USA has not been restricted to examples that can be directly linked to particular immigrant groups. When Volkswagen launched its retro-styled "New Beetle" in the USA in 1998, several commentators commended the German company for having brought back an "American icon." This was a surprising claim in light of the well-known German roots of the "old" or original VW Beetle that the company had stopped selling in the USA in 1980. In the case of the Beetle, the naturalization process reached back to the Fifties when Volkswagen had first entered the American market. Since the car had come into existence in the Third Reich, VW never emphasized its national pedigree in its marketing campaigns. In the USA, the vehicle turned into a successful niche product, especially among the expanding suburban middle class whose female members required a reliable and economical automobile for their daily routines. While the car's appeal hinged on its high quality and comparatively low price, the Beetle quickly acquired a reputation as a cute and unusual vehicle due to its pronounced contrast in size and silhouette with the opulent, baroque creations that dominated the American auto market in the Fifties and Sixties. Its image as a likeable, unconventional quality product also underpinned the car's prominence in the youth cultures of the Sixties, culminating in its starring role in Disney's

²² Pricilla Parkhurst Ferguson: *Accounting for Taste. The Triumph of French Cuisine*. Chicago 2004; Vanessa Schwartz: *It's so French. Hollywood, Paris, and the Making of Cosmopolitan Film Culture*. Chicago 2007.

²³ Donna R. Gabaccia: *We Are What We Eat. Ethnic Food and the Making of Americans*. Cambridge, MA 1998. See also Donna R. Gabaccia and Jeffrey M Pilcher, "Chili Queens" and Checkered Tablecloths. Public Dining Cultures of Italians in New York City and Mexicans in San Antonio, Texas, 1870s–1940s, in: *Radical History Review* 110 (2011), 109–126.

hit movie *The Love Bug* (1969). Many baby boomers cherished memories of the car, leading them to buy a New Beetle in the late Nineties. In the case of the Volkswagen Beetle, silence about its national origins, the long-term presence in Americans' personal lives as well as its unique aura contributed to the elevation of a foreign car to the pantheon of American icons.²⁴ The automotive and culinary cultures of the United States thus illustrate that commodities on global trajectories not just find places in recipient cultures but can be absorbed into new environments to such an extent that they acquire multiple nationalities.

Europe's cultural presence in America was of great significance to Europeans themselves. In the Fifties and Sixties, the transatlantic prominence of commodities made in Europe attracted attention back home, being thought indicative of more general patterns underlying transatlantic relations. Most importantly, Europeans viewed the adoption of home-grown commodities by American consumers as an acknowledgement of their own stature within the Western alliance. West Germans avidly followed the Volkswagen Beetle's American progress in the Fifties and Sixties, regarding the car as an informal ambassador to the West's leading power. The Beetle owed this status in equal measure to sales in the USA and to its specific place in West German culture. In the young Federal Republic, the car rapidly evolved into the most eminent public symbol of the "economic miracle", highlighting the country's transformation from rubble-strewn ruin into a thriving industrial economy whose citizens increasingly enjoyed the pleasures of affluence – including car ownership. VW's success in the USA revealed a deep desire for recognition and allowed West Germans to compensate for their country's tarnished reputation. By assuring them of their country's cultural proximity to the West's leading power, the Beetle's transatlantic appeal furthered a sense of acceptance within the alliance led by Washington, in turn stabilizing the Western alliance.²⁵

The Federal Republic of Germany was not the only Western European country to take pride in its commodity exports to the United States during the Cold War. French commentators regarded the American acclaim garnered by the *nouvelle vague* during the Fifties and Sixties as an indication of their nation's international cultural standing. The warm reception for the *cinéma des auteurs* in cultured circles across the Atlantic, one line of argument went, highlighted France's abil-

²⁴ Bernhard Rieger: *The People's Car. A Global History of the Volkswagen Beetle*. Cambridge, MA 2013, 198–222 and 308–323.

²⁵ For detailed argument along these lines, see Bernhard Rieger: From People's Car to New Beetle. The Transatlantic Journeys of the Volkswagen Beetle, in: *The Journal of American History* 97 (2010), 91–115, esp. pp.104–108 and 114–115.

ity to assert itself culturally in the very medium that, given Hollywood's global reach, was considered a prime vector of Americanization.²⁶ While most Western European commodity exports that met with American success carved out commercial and cultural niches, British popular music of the Sixties left a particularly deep imprint on the American cultural mainstream. Beatlemania swept the United States during the group's first American tour in early 1964. On February 9, 1964 the Fab Four established a ratings record in the history of American television when 73 million viewers tuned into the Ed Sullivan Show broadcast live from New York City. The Beatles' triumph heralded what became known as the "British Invasion". Deeply influenced by rhythm and blues from the American South, the Rolling Stones had their first American number one in June 1965 with their single (*I Can't Get No*) *Satisfaction*.²⁷ To be sure, neither the Beatles' nor the Rolling Stones' American success universally endeared them to the British establishment at the time, but in the long run these bands (and many others) became part of the UK's cultural canon not least due to their global stature, which hinged crucially on acclaim in the United States. For many a Western European country, attaining cultural prominence through commodity exports across the Atlantic bolstered national prestige and strengthened a sense of national identity during the Cold War.

Colonial and Postcolonial Trajectories

Irrespective of their paramount importance, transatlantic commodity exchanges are not the only ones to have attracted attention in recent years. Approaches developed by scholars establishing a "New Imperial History," which considers metropole and colony in tandem, as well as the explosion of postcolonial studies have analyzed the European reception of commodities with imperial origins and cast light on the impact of decolonization on national identity since World War II. Great Britain, like many other former colonial powers, is replete with everyday commodities whose pedigrees date back to the period of Europe's global supremacy. South Asian cuisine ranks prominently among these twentieth-century imports, a fact of some salience in recent debates about multiculturalism in post-imperial Britain. Food from the subcontinent established a lasting presence in the United

²⁶ Schwartz, *It's so French*, chapter 3.

²⁷ For the basic facts, see Dominic Sandbrook: *White Heat. A History of Britain in the Swinging Sixties*. London 2007, 108–112 and 139–155.

Kingdom in the Twenties, when specialized restaurants began to serve curried dishes to visiting members of the Indian elite and to officer-class Britons who had lived and worked in India. With the arrival of numerous migrants from the former colonies who were recruited for low-skilled jobs in British manufacturing and the service sector during the postwar boom of the Fifties and Sixties, the restaurant trade expanded to cater to the new arrivals. Yet it was not until the late Sixties and Seventies that growing numbers of white Britons began to eat in establishments serving South Asian cuisine. Youth culture played a central role in establishing “going for an Indian” as a cultural practice. Young men took the lead in frequenting “curry houses”, often seeking a “soak-up curry” after an extended visit to the pub on a weekend night. Most of these eateries featured a standardized menu of dishes from the northern parts of the subcontinent, modified for British tastes with heavy sauces and “prepared cheaply by taking shortcuts and omitting ingredients.”²⁸ Their popular appeal led some cities and communities with clusters of South Asian restaurants including Birmingham, Bradford, Manchester, and London’s Brick Lane area to promote themselves as “Curry Capitals” as part of regeneration efforts during the Nineties.

Through the Eighties and Nineties, consuming South Asian food began to texture British everyday life to such an extent that, in April 2001, Foreign Secretary Robin Cook declared chicken tikka masala – a standard dish with a creamy tomato sauce often simply referred to as “CTM” – “a true British national dish.” In a benign extension of Whig historical narratives to post-imperial times, he explained: “[I]t is a perfect illustration of the way Britain absorbs and adapts external influences. Chicken Tikka is an Indian dish. The Masala sauce was added to satisfy the desire of British customers.” According to Cook, this culinary example embodied nothing less than “multiculturalism as a positive force for our economy and society.” Though Cook cast his nation as a tolerant multiethnic society and thereby rejected the xenophobia and racism that permeate contemporary life in the nation, his well-intentioned statement nonetheless highlighted important limits of multiculturalism in turn-of-the-millennium Britain.

Like virtually all Britons, Cook labeled Britain’s South Asian cuisine as Indian, a categorization that overlooks that most curry houses actually were owned and staffed by Bangladeshi and Pakistani Muslims. By referring to the prolifera-

²⁸ Elizabeth Buettner: “Going for an Indian”. South Asian Restaurants and the Limits of Multiculturalism in Britain, in: *Journal of Modern History* 80 (2008), 865–901, esp. 881–885. On the aesthetics of South Asian restaurants, see Elizabeth Buettner: Chicken Tikka Masala, Flock Wallpaper, and “Real” Home Cooking: Assessing Britain’s “Indian” Restaurant Traditions, in: *Food & History* 7 (2009), 203–229.

tion of South Asian culinary culture as a process of absorption and adaptation on Britain's part, he underplayed immigrants' active role in the making of a multicultural post-imperial nation. Narrations along these lines not only homogenize South Asian immigrant groups and their ethnic composition; they also tend to submerge minorities within British contexts and thus indicate the restricted social reach of cultural diversity that underpins notions of multiculturalism. Moving beyond Cook, Elizabeth Buettner has noted that restaurant visits have only provided "skin-deep" social interactions between Asian staff and overwhelmingly white customers. Indeed, casual xenophobia and racism are endemic to restaurant settings, with white patrons engaging in disrespectful behavior in establishments run by Asians. The public story of South Asian food, Buettner argues, frames "multiculturalism as a powerful myth" that projects "a national self-image of ethnic diversity and tolerance" not despite, but because of "its limited impact on social realities." Viewed from this perspective, consumer multiculturalism has done little to counter racism in everyday life while projecting benign notions of inclusive Britishness.²⁹ The British inclusion of some South Asian dishes into the national culinary canon thus reveals them as relatively soft cultural forms. The meanings and values they may have embodied at their point of origin have left only weak traces on their presence in Britain.

Charting transnational commodities has thus widened the scope of studies of contemporary Europe's multiethnic dimensions beyond the arenas of high politics and social histories of immigration. Given a recent boom in the field, the history of food and gastronomy can open up comparative vistas on the problems of multiculturalism that most Western European societies have exhibited in recent decades. While gastronomic multiculturalism has become to a greater or lesser extent a feature in virtually all of Western Europe since World War II, its character differs considerably in each nation. Although French society comprises a sizeable contingent of immigrants from former colonies, their presence has not given rise to a culinary tradition that has been hailed as typically French. In other words, there is no French equivalent to Britain's chicken tikka masala. The reasons for this absence are not altogether clear. Does it derive from more strongly developed domestic culinary traditions and pride that may well have erected higher cultural barriers in France against the elevation of gastronomic newcomers into the national pantheon of cookery? Or does the fact that the largest group of postcolonial immigrants to France is of Algerian origin form an obstacle? After all, Algeria was the site of a bitter war of independence between 1954 and 1962, whose public and private memory continues to conjure strongly conflicted and conflicting sen-

²⁹ Buettner: *Going for an Indian*, 891, 898–899.

timents – inauspicious preconditions for turning, say, an Algerian-inspired dish into a symbol of successful multiculturalism in France.³⁰ Or should the United Kingdom with its fairly weak domestic culinary culture be considered exceptional? Representative polls have shown UK consumers to be the only national group in Europe to prefer foreign over domestic cuisine when eating out.³¹

In the Federal Republic of Germany, which saw the rise of a dynamic sector serving foreign cuisine as a consequence of labor migration since the Fifties, a poll from 2003 revealed that the largest group of consumers (38 per cent) expressed a preference for restaurants serving domestic fare. Among the establishments run by foreigners, Italian eateries – unsurprisingly offering pizza and pasta dishes – have proved most popular Germany. Maren Möhring has recently shown that, similar to foreign restaurateurs elsewhere, Italian chefs and restaurant owners developed a hybrid cuisine that met “cultural expectations, i.e. expectations that corresponded to an image of Italy that was produced by Germans.”³² While pizza has become an altogether quotidian food item in postwar Germany, hardly anyone would go so far as to declare it a typically German dish – quite unlike its trajectory in the United States. Whether this contrasting pattern of categorization should be read as an indicator of specific difficulties the Federal Republic experienced while beginning to conceive of itself as an immigrant society must remain, for the time being, in the realm of speculation. Nonetheless, a comparative perspective promises to reveal similarities and differences in European culinary multiculturalism that cast light on larger issues including the histories of contemporary national identity, of immigration, and of ethnic relations.

Posing questions along these lines may prove particularly fruitful if they begin to address overlapping themes examined by research on different kinds of transnational commodities. Beyond histories of food, investigations of clothing can be employed to probe issues of multiculturalism and ethnic tensions. A recent essay by David Feldman on “why the English like turbans” examines how Sikh men won the right to wear the *dastar*, the turban covering uncut hair (*kesh*) – one of the five symbols of Sikh identity and hence emphatically a hard cultural form – in spheres subject to regulation by the British state and other public bodies. Since the Sixties, Sikh men have gained permission to wear turbans as part of their uniforms as bus drivers, policemen (instead of helmets), and barristers (instead of

³⁰ On memories of the Algerian war, see William B. Cohen: *The Algerian War, the French State, and Official Memory*, in: *Historical Reflections/Reflexions Historiques* 28:2 (2002), 219–239.

³¹ Maren Möhring: *Fremdes Essen. Die Geschichte der ausländischen Gastronomie in der Bundesrepublik Deutschland*. Munich 2012, 134.

³² *Ibid.*, 277.

wigs). Moreover, Sikh motorcyclists have been exempt from the requirement to wear crash helmets since 1982. The Sikh community secured these exemptions in the face of what could amount to substantial resistance – and not just from the right of the political spectrum. In 1973, the formidable Labour politician Shirley Williams ridiculed the idea of “crash turbans”, stating her intention “to be horrid to Sikhs on motorbikes”.³³

Feldman emphasizes that Sikhs won these concessions before the rise of the multicultural pressure groups that have lobbied in favor of ethnic and religious minorities’ rights on the local and national level since the Eighties. To account for this development, Feldman highlights that the Sikhs received support from unexpected quarters. In the late Sixties, a political Conservative defended the right to wear turbans while driving buses with the argument that not even the British Army in imperial India, in which many Sikhs had served, had banned the *dastar*. “Every group must be allowed its cultural identity”, he stated. Moreover, the Church of England, another pillar of the establishment, supported the Sikhs, taking up their cause as part of its long-standing commitment to religious toleration.³⁴ Rather than exclusively from progressive political and social forces, Sikhs attracted assistance from groups that have not featured in most accounts of multiculturalism in post-imperial Britain. At the same time, Feldman is careful not to overstate this commitment. Conservatives combined their stance in favor of tolerance with a call that “the ‘house full’ sign must go up now” – a plea to end immigration from decolonized countries. Irrespective of these limits, studying the history of a piece of clothing highlights the different political logics that led a plurality of groups to play a part in creating the legal and regulatory frameworks for multiculturalism. Reading recent histories of food alongside studies of clothing thus promises to sharpen our understanding of the uneven social and cultural contours of the multiethnic societies that have come into existence in Western Europe as a result of postwar migration.

This is no less true of case studies of the increasing Muslim presence in Europe. Muslim migrants have spurred particularly fervent public reactions, culminating in repeated bouts of Islamophobia. One wonders how Feldman’s account would read if he had chosen forms of Muslim female apparel as his subject. The *hijab* (head scarf) and the *niqab* (full-face veil) offer a promising terrain for investigations of the position of religious and ethnic minorities. Given their

³³ David Feldman: Why the English Like Turbans. Multicultural Politics in British History, in: David Feldman and John Lawrence (eds.): *Structures and Transformation in Modern British History*. Cambridge 2011, 281–302, at p. 287.

³⁴ *Ibid.*, 294–295.

implications for both notions of femininity and attitudes to Islam, these sartorial items – like the Sikh turban – are hard cultural forms that have triggered passionate reactions all over Europe from Feminist circles to official regulators. The legal frameworks sanctioning Muslim female clothing differ vastly across Western Europe. In keeping with its ethos of secular republicanism, the French state has not only insisted on strict bans of apparel with religious connotations in official contexts but gone so far as to fine women found wearing the *niqab* outside of their homes.³⁵ In Britain, by contrast, the Metropolitan Police in London has included “a hijab option for Muslim women as part of their official uniforms” – a concession that echoes the history of the turban in Britain and remains inconceivable on the other side of the Channel.³⁶ Of course, the accommodating stance on the part of Britain’s largest police force cannot obscure the difficulties Muslim communities face in the United Kingdom. Leaving aside the Islamophobia that continues to manifest itself in everyday life, even benevolent multicultural interpretations struggle to find a positive place for certain Muslim practices. Indicatively, the contribution of Pakistani and Bangladeshi Muslims to making of South Asian cuisine the most popular gastronomic sector has been largely written out of the record, as Buettner’s research reminded us earlier. Historians have only just begun to examine the shifting criteria for the acceptance and incorporation of Islam in Europe’s multiethnic societies.

If decolonization has left deep traces in Europe’s commodity landscape, cultural forms whose origins lie in the colonial metropole could play an important part in defining the nationhood of countries that had achieved independence. Rather than iconoclastically rejecting and removing all cultural elements their former European rulers had introduced, recently decolonized societies could embark on protracted processes that made especially prominent cultural specimens their own – yet another instance of transnational commodities underpinning rather than undermining a sense of national identity. Cricket, which the British introduced to large parts of their empire, provides a particularly striking example of how a hard cultural form invented by colonizers could play a crucial role in notions of postcolonial national independence. In Victorian Britain, this sport owed its prestige to its intimate association with elite “gentlemanly” values including team spirit, self-control, and fair play, all ultimately suggesting that it was more important to play by the rules rather than to win at any price. While colonial rule brought cricket to South Asia, it underwent a sustained transformation in India

³⁵ Joan Wallach Scott: *The Politics of the Veil*. Princeton, NJ 1997.

³⁶ Emma Tarlo: Hijab in London. Metamorphosis, Resonance and Effects, in: *Journal of Material Culture* 12:2 (2007), 131–156, esp. p. 134.

after independence. Whereas British cricket was dominated by amateurs, Indian teams came to be made up of paid professionals as a result of corporate sponsorship; while British spectators sought to retain their composure, Indian audiences often turn loud and sometimes violent; and while British cricket was a drawn-out affair that could result in draws, India developed one-day events that provide fast-paced spectacles with winners and losers. Crucially, this process of vernacularization, which took place over several decades, turned cricket into India's undisputed national sport, helping the country to imagine itself as an independent postcolonial nation. Playing Britain's emblematic game according to India's own rules accorded "the pleasure of agency in an imagined community," as Arjun Appadurai has summarized in an influential essay.³⁷ Cricket's Indian history is by no means without parallel. Although the sport was not as fundamentally recast in Australia and in the West Indies, its appropriation – not least through success in competitive matches against British teams – played a major role in advancing a sense of independence and nationhood in these countries, too. Laying claim to hard cultural forms and wresting them from former imperial masters thus offered recently sovereign countries a strategy of cultural decolonization.

Conclusions

It should be clear by now that the proliferation of a globalized material culture did not undermine a sense of national identity in countries receiving objects from elsewhere. Instead, recent studies have shown how fruitful it is to examine the import of cultural forms as catalysts of economic, social, and cultural dynamics within national frames. Imports' energizing effects derive from an ability to set off active reception and adaptation processes that ripple through society. At the same time, the wealth of studies on objects with transnational pedigrees makes it hard to arrive at generalizations about their global impact. In part, this difficulty stems from the manifold reasons why things might "leave home". Beyond commercial interests, a host of transfer mechanisms have fed the twentieth century's expanding international commodity culture. Improvements in communication and transport as well as diplomats and foreign politicians have contributed to the proliferation of commodities, as have migrants. Moreover, commodity transfers have emanated from numerous points of departure. The United States has undoubtedly played a crucial part through its global cultural projections, but one ought not to

³⁷ Appadurai: *Playing with Modernity*, 111.

overlook alternative vectors of diffusion. Postcolonial dynamics bring into view the uneven cultural contours of Europe's multi-ethnic societies. Finally, Europe's presence in the USA provides a reminder that the United States' worldwide cultural eminence in part derived from a relative cultural openness that could grant junior European partners a sense of acceptance within the American-led West during the Cold War.

Many studies of commodity culture offer illustrations of the nation's staying power as globalization gathered pace. Irrespective of their recent emphasis on global exchanges, circulation, and diffusion, historians should not lose sight of how nations have adapted to an increasingly globalized world. To some extent, nations, communities and individuals have enforced their cultural boundaries by rejecting things from elsewhere – much like Arati's sunglasses in *Big City*. Nonetheless, a host of commodities that did become familiar internationally bring into view processes of accommodation that preserved and recast national identities while enabling globalization. Imported goods have set off complex reception processes that assign arrivals specific places in their new surroundings. Many foreign commodities ranging from American supermarket shopping carts to South Asian food have undergone considerable modifications, but others, be they French cuisine or the VW Beetle, derive their appeal from largely unaltered material characteristics that accentuate their foreign origins. Rather than undermine national identities, objects with international pedigrees have played prominent parts in their re-negotiation. Contemporaries have read import and export commodities as symbolic of their nation's place in the world. Moreover, they have viewed these objects as indicative of social, cultural, and political developments with significant implications for national identity – including histories of decolonization and immigration. In gauging nations' capacities for accommodating a wide range of foreign phenomena, studies of commodities open up alternative perspectives on political, economic, and social trends that have frequently eluded more conventional historiographical approaches.

That some objects with visibly foreign roots have found their way into new national cultural pantheons provides the starkest reminder of nations' ability to make things from elsewhere their own. Though exceptional, examples like the Beetle in the USA, South Asian food in Britain, and cricket in India reveal two important mechanisms that are at play in global commodity exchanges. First, they draw attention to the power differentials between exporters and recipients of commodities. It is striking that commodities originating in the USA have exerted a strong appeal and proved very adaptable across the globe, but have virtually never gained new nationalities. To some extent, the commercial and political might of the United States has firmly imprinted them as quintessentially American goods and granted little space for alternative nationalities. By contrast, commodities

emerging from less powerful and/or less assertive nations more readily adopt new nationalities. That Volkswagen refrained from energetically marketing the Beetle as a typically German commodity provided one important precondition for its naturalization as an American icon. Meanwhile, it is striking that the ethnic dishes that, like pizza and chicken tikka masala, turned into typically American and British foods, emanated from immigrants at the social margins whose power to shape reception processes was decidedly limited – even though Italian-Americans arguably were more successful in gaining acceptance as fully naturalized citizens in the USA than their South Asian counterparts in Britain. Similarly, the transformation of cricket into a typically Indian sport mirrored the United Kingdom's decline as a colonial power.

Second, how a commodity is received in new national contexts depends on whether it is part a soft or a hard cultural form. Hard cultural forms frequently continue to bear a notable imprint of foreignness. Cultural exports from the United States retain their national stamp not only due to corporate might but due to their associations with notion of liberty. *Dastar*, *niqab*, and *hijab*, in turn, stand out as foreign in Western European contexts due to their prominent non-Christian connotations. Given their heavy semantic charges, hard cultural forms are absorbed into new environments only after much cultural work. Yet, as the example of cricket in India illustrates, hard cultural forms possess the capacity to gain iconic status in new national surroundings. At the same time, one ought not to overlook that whether a cultural form and its commodities possess soft or hard characteristics depends not only on the semantic stamp they receive at the point of origin but on the foreign environments into which they enter. Unlike Indians, Australians made cricket into one of their national sports without altering British rules fundamentally. Meanwhile, the trajectories of South Asian cuisine in Britain and pizza in the USA suggest that food is a fairly soft cultural form that lends itself to easy appropriation, especially if it can be employed to narrate upbeat stories of immigration. This idea of multiculturalism has very clear limits. In a nation with a clearly defined gastronomic canon such as France, it proves very difficult for migrant cuisine to be “naturalized”. Similar restrictions appear to be in force in a Germany, which has historically struggled to view itself as an immigrant society. The “softness” and “hardness” of international cultural commodities thus depends on the new environments into which they enter.

Whether they view themselves as immigrant societies or not, nations have repeatedly demonstrated their capacity to draw very clear cultural boundaries to keep imports at arm's length. In Western European contexts, this is particularly true of commodities that bear a visible Muslim imprint. The histories of South Asian food and female Muslim clothing illustrate how affection for “Indian” culture, which is not primarily connoted with Islam, and Islamophobia continue to

exist side by side in contemporary Britain. If the Muslim presence in Europe underscores boundaries of cultural accommodation, it also draws attention to the explanatory limits of studies of global commodities. In separate studies, scholars have accounted for Britons' tolerance vis-à-vis the turban and their reservations regarding *hijab* and *niqab*. Why Britons have reacted to artifacts associated with different non-Christian religions in contrasting ways remains an open question at present that points towards recent geopolitical developments as well as interpretations of commodities as symbols of collective identities compatible with a pluralistic society – or opposed to it. This explanatory gap is indicative of the field of commodity studies in general. Since numerous studies make few efforts to relate their findings to one another, the field remains highly atomized. Given the recent boom in commodity studies, the time is ripe for more rigorous attempts to apply overarching concepts including analyses of power and cultural typologies systematically.

