

Institut für Öffentliches Recht
Völkerrecht und Rechtsvergleichung



UNI
FREIBURG

Freiburger Informationspapiere zum Völkerrecht und Öffentlichem Recht

Silja Vöneky (Hrsg.)

Freiburg 5/2011
ISSN 2192-6077



Silja Vöneky (Hrsg.)
Freiburger Informationspapiere zum Völkerrecht und Öffentlichen Recht

DIE EINRICHTUNG VON MEERESSCHUTZZONEN IM RAHMEN DES ANTARKTISVERTRAGSSYSTEMS

Von Anja Höfelmeier/Silja Vöneky

Freiburg 5/2011

Silja Vöneky (Hrsg.) - Institut für Öffentliches Recht
Abteilung 2 (Völkerrecht und Rechtsvergleichung)
Rechtswissenschaftliche Fakultät
Universität Freiburg
Platz der Alten Synagoge 1
79098 Freiburg im Breisgau
voelkerrecht@jura.uni-freiburg.de

Freiburger Informationspapiere zum Völkerrecht und Öffentlichen Recht
ISSN 2192-6077
www.fiponline.de

Dieses Dokument steht unter dem Schutz des deutschen Urheberrechts. Anfragen
richten Sie bitte an die genannten Kontaktdaten.

Die Einrichtung von Meeresschutzzonen im Bereich der vom Antarktisvertragssystem erfassten Seegebiete¹ erscheint als effektives Mittel des Schutzes der Umwelt in diesen Gebieten. Im Folgenden wird gezeigt, unter welchen Voraussetzungen und nach welchen vertraglichen Regelungen eine solche Einrichtung völkerrechtlich zulässig erfolgen kann.

Zusammenfassend gilt, dass trotz der weitreichenden Akzeptanz und Zuständigkeit der International Maritime Organization in Fragen des marinen Umweltschutzes mit dem Antarktisvertragssystem ein spezielleres Vertragssystem für die Antarktis und die erfassten Seegebiete gegeben ist. Insbesondere Annex V des Umweltschutzprotokolls des Antarktisvertrages, aber auch die Bündelung antarktischer Expertise im Antarctic Treaty Consultative Meeting sprechen für eine Einrichtung von Meeresschutzzonen unter dem Antarktischen Vertragssystem (vgl. unter B.). Dem stehen weder Vorschriften des Internationalen Übereinkommens zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (vgl. unter C.) noch solche des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen oder des übrigen allgemeinen Seevölkerrechts entgegen (vgl. unter D.).

A. Einleitung

Der Vorstoß des Vereinigten Königreiches auf dem Antarctic Treaty Consultative Meeting (ATCM) im Jahr 2010 in Punta del Este in Uruguay² zur Einrichtung einer Meeresschutzzone³ sowie die kritischen Reaktionen einiger Vertragsparteien⁴ haben gezeigt, dass der rechtliche Rahmen für die Einrichtung von Meeresschutzgebieten im Geltungsbereich des Antarktisvertrages⁵ (AV) bisher nicht ausreichend geklärt ist. Um die Möglichkeit und die Vor- und Nachteile der Einrichtung solcher Zonen durch das ATCM zu beurteilen, werden einerseits das System des Antarktisvertrages und andererseits alternative Möglichkeiten, insbesondere ein Vorgehen der International Maritime Organization (IMO) nach der International Convention

¹ Vgl. Art. VI des Antarktisvertrages (AV): „The provisions of the present Treaty shall apply to the area south of 60° South Latitude, including all ice shelves [...]“

² Complementary Protection for Marine Protected Areas Designated by CCAMLR, ATCM Doc. WP 44 rev.1: Das Vereinigte Königreich und Belgien schlugen darin vor, im Rahmen des ATCM einen Mechanismus zu entwickeln, durch den jedes von der Commission on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR) für Fischereifahrzeuge beschlossene Meeresschutzgebiet – aktuell: das Gebiet um die South Orkney Islands – auch auf sonstige Wasserfahrzeuge erstreckt wird.

³ Für einen allgemeinen Beitrag über Meeresschutzzonen siehe S. Wolf, Marine Protected Areas, in R. Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, (Oxford University Press Oxford 2009).

⁴ Vor allem die Vereinigten Staaten hielten ein Vorgehen innerhalb der IMO für vorrangig, siehe: Antarctic Treaty: Final Report of the Thirty-third Consultative Meeting: Punta del Este, 3-14 May 2010 (2010) <http://www.ats.aq/documents/ATCM33/fr/ATCM33_fr001_e.pdf> (20. Mai 2011).

⁵ Unterzeichnet am 1. Dezember 1959, in Kraft seit 23. Juni 1961, 402 UNTS 71.

Höfelmeier/Vöneky – Die Einrichtung von Meeresschutzzonen im Rahmen des ATS for the Prevention of Marine Pollution from Ships (MARPOL) und das allgemeine Seevölkerrecht, untersucht.

B. Meeresschutzgebiete im Antarktisvertragssystem

Gemäß Art. IX (1) f) AV sind die Vertragsparteien dazu angehalten, zum Schutz der lebenden Schätze der Antarktis Maßnahmen auszuarbeiten. Diese werden in Übereinstimmung mit Art. IX (4) AV dann wirksam, wenn sie von den Vertragsparteien genehmigt wurden. Vom Wortlaut und der Zielrichtung des Antarktisvertrages kann eine „Maßnahme“ auch die Einrichtung einer Meeresschutzzone im Geltungsbereich des Antarktisvertrages sein.⁶ Im Antarktisvertrag existiert insofern ein allgemeiner rechtlicher Rahmen, auf den das ATCM bei der Errichtung von Meeresschutzzonen zurückgreifen könnte.

Zu berücksichtigen ist aber, dass das Antarctic Treaty System (ATS) in Annex V des Umweltschutzprotokolls – „Area Protection and Management“⁷ – einen eigenen Mechanismus für die Einrichtung von „Antarctic Specially Protected Areas“ (ASPAs) vorsieht. Erforderlich ist auch hiernach ein Beschluss des ATCM.

Da dieser Mechanismus bisher nur auf Land- und Küstengebiete angewandt wurde, ist umstritten, ob er auch als geeigneter Rahmen für die Errichtung von Meeresschutzzonen anzusehen ist. Dies wird von der Antarctic and Southern Ocean Coalition (ASOC), einer Nichtregierungsorganisation, befürwortet.⁸ Für eine solche Anwendung spricht sowohl der Wortlaut des Art.

⁶ Siehe R. Wolfrum, *The Regime Governing Polar Regions in Relation to the Law of the Sea*, in R. Wolfrum/N. Matz, *Conflicts in International Environmental Law*, (Springer Berlin 2003) 31 (32).

⁷ Annex V to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty: Area Protection and Management (vom ATCM am 17. Oktober 1991 beschlossen, in Kraft seit 24. Mai 2002) ATCM Recommendation XVI-10, Annex.

⁸ Schon 2008 vertrat die ASOC, dass eine Erstreckung des ASPA-Mechanismus auf großflächige Meeresgebiete im Umweltschutzprotokoll und seinem Annex V eindeutig angelegt und deren Umsetzung in die Praxis längst überfällig sei; ASOC, *Designation of Marine Protected Areas within the Antarctic Treaty Area: Information Paper Submitted by ASOC to ATCM XXXI* (June 2008) ATCM 5, IP 119 <http://www.asoc.org/storage/documents/Meetings/ATCM/XXXI/ASOC_IP_on_MPAAs_051808_final-1.pdf> (20. Mai 2011) 7 f. ASOC ist ein 1978 gegründeter globaler Zusammenschluss

2 Annex V⁹ als auch Art. 6 des Annexes V, nach dem das CCAMLR, ein Vertragsorgan der Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources und ausschließlich mit antarktischem Meeresschutz befasst, der Einrichtung von ASPAs in Meeresgebieten zustimmen muss.¹⁰ Auch die Auslegung des Annex V nach dessen Sinn und Zweck – der Schutz wertvoller Naturgüter¹¹ – spricht gegen einen Ausschluss von Seegebieten von dem ASPA-Mechanismus. Schließlich bilden gerade die antarktischen Seegebiete fragile und einzigartige Ökosysteme. Zudem muss für die Vertragsparteien des Annexes V davon ausgegangen werden, dass dessen gesondertes Verfahren bei der Einrichtung von Meeresschutzgebieten gegenüber allgemeinen Maßnahmen im Rahmen des Art. IX (1) f) AV als *lex specialis* Vorrang genießen soll.

Nachteilig ist jedoch die begrenzte völkerrechtliche Bindungswirkung solcher Schutzzonen: wegen des Grundsatzes, dass völkerrechtliche Vereinbarungen mit unmittelbaren Rechtswirkungen gegen dritte Völkerrechtssubjekte prinzipiell ausgeschlossen sind, würde der Beschluss einer marinen ASPA durch das ATCM nur die Vertragsparteien des Annexes V, derzeit 34¹², binden.¹³ Eine Möglichkeit, gegen Zuwiderhandeln durch Schiffe vorzugehen, deren Flaggenstaaten nicht Vertragsparteien sind, gibt es daher mittels solcher Schutzzonen nicht.

umweltschutzbezogener Nichtregierungsorganisationen mit dem Ziel der Bewahrung der antarktischen Umwelt. Seit 1991 hat sie Beobachterstatus bei dem ATCM.

⁹ „[...] [A]ny area, including any marine area, may be designated as an Antarctic Specially Protected Area [...].“

¹⁰ „[...] [N]o marine area shall be designated as an Antarctic Specially Protected Area [...] without the prior approval of the Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources.“

¹¹ Vgl. Art. 3 (1) Annex V: „Any area [...] may be designated as an [ASPAs] to protect outstanding environmental, scientific, historic, aesthetic or wilderness values [...] or ongoing or planned scientific research.“

¹² Ratifikationstabelle: <http://www.ats.aq/devAS/ats_parties.aspx?lang=e> (20. Mai 2011).

¹³ Ein Vorgehen mittels einer „Maßnahme“ im Sinne des Art IX (1) f) AV würde alle Vertragsparteien des AV, derzeit 46 (siehe Ratifikationstabelle, *ibid.*) binden.

C. Spezielles Seevölkerrechtsrecht: Meeresschutzgebiete nach dem MARPOL-Übereinkommen und Handlungsmöglichkeiten der IMO

Betrachtet man das vertragliche Seevölkerrecht, so zeigt sich, dass nach dem MARPOL-Übereinkommen¹⁴, insbesondere dessen Annexen I-V, die Möglichkeit besteht, über die IMO besondere Schutzzonen zu errichten, in denen das Abladen von Müll und anderen Stoffen durch Schiffe teilweise oder ganz verboten ist. Angesichts der hohen Anzahl von Vertragsparteien des MARPOL-Übereinkommens und seiner Annexe¹⁵ erfasst die Bindungswirkung solcher Meeresschutzzonen weitaus mehr Staaten als Meeresschutzzonen, die im Rahmen des ATS errichtet werden.

Unter Anwendung der MARPOL-Annexe I, II und V wurden die antarktischen Gewässer südlich des 60. Breitengrades bereits zur „Special Area“ erklärt. Dies bedeutet, dass das Einleiten von Öl, flüssigen Schadstoffen, Schiffsabwässern und Schiffsmüll durch Schiffe grundsätzlich verboten ist. Nachteilig ist hier, dass das Abladen sonstigen Mülls (Dumping) von den MARPOL-Annexen nicht erfasst wird.¹⁶

Weder das MARPOL-Übereinkommen noch die MARPOL-Annexe enthalten Regelungen, die eine Spezialität oder einen Vorrang der im Rahmen dieses Übereinkommens durchgeführten Maßnahmen etwa vor Maßnahmen im ATS ausdrücklich vorsehen oder konkludent voraussetzen. Auch der Antarktisvertrag oder der Annex V zum Umweltschutzprotokoll statuieren keinen derartigen Vorrang.¹⁷ Zwar wurde bei der Schaffung von MARPOL und IMO eine alle Gebiete umfassende, universelle Regulierung des Schiffsverkehrs beabsichtigt; dies bedeutet jedoch nicht, wie von manchen

¹⁴ Unterzeichnet am 2. November 1973, in Kraft seit 2. Oktober 1983, 1340 UNTS 184.

¹⁵ Das MARPOL-Übereinkommen und die obligatorischen Annexe I und II haben 150, Annex III 135, Annex IV 128 und Annex V 141 Vertragsparteien, s. <http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/Summary_of_Status.xls> (20. Mai 2011).

¹⁶ R. Wolfrum, (Fn. 6), 41; hierzu existiert die separate Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (London Convention), unterzeichnet am 13. November 1972, in Kraft seit 30. August 1975, 1046 UNTS 138.

¹⁷ Anders z.B. Art. 14 des Annexes IV zum Umweltschutzprotokoll, der MARPOL einen Vorrang einräumt.

Höfelmeier/Vöneky – Die Einrichtung von Meeresschutzzonen im Rahmen des ATS Staaten vertreten,¹⁸ dass damit Spezialregelungen wie die des ATS ausgeschlossen sein sollen. Da Sinn und Zweck beider Verträge bzw. Vertragssysteme (MARPOL und ATS) der Schutz der Umwelt ist, könnte ein Vorrang der MARPOL-Konvention nur angenommen werden, wenn damit der Schutz der marinen Umwelt effektiver erreicht würde; dagegen spricht jedoch, dass gerade eine Kombination der unterschiedlichen vertraglichen Mechanismen einen möglichst umfassenden Schutz ermöglicht.¹⁹ Zudem spricht viel dafür, das ATS mit seinen ausdifferenzierten Verfahren und dem speziellen Anwendungsbereich als *lex specialis* der Anwendung von MARPOL vorzuziehen.²⁰ Ungeachtet der Vorteile, die sich aus der höheren Zahl der MARPOL-Vertragsparteien ergeben, schließt daher die Existenz einer MARPOL-basierten Schutzzone eine Regelung im Rahmen des ATS gerade nicht aus.

D. Meeresschutzgebiete nach allgemeinen Seevölkerrecht

Unabhängig von dem speziellen vertraglichen Seerechtsregime ist auch das allgemeine Seevölkerrecht bei der Errichtung von Meeresschutzgebieten im Bereich des ATS zu beachten: Art. VI AV erklärt das allgemeine Seevölkerrecht in Bezug auf die Hohe See für den vertraglichen Geltungsbereich für anwendbar. Mangels geographischer Begrenzung und kraft seiner universellen Ausrichtung umfasst der Geltungsbereich des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ)²¹, der weiteren Verträge des allgemeinen Seevölkerrechts sowie der gewohnheitsrechtlichen Regeln grundsätzlich auch antarktische Gewässer.²² Zwar wurde während der Verhandlungen des SRÜ die Frage der Hoheitsansprüche in der Antarktis bewusst ausgeklammert; dies sollte jedoch, wie schon in Art. VI AV bestimmt, nicht zu einer grundsätzlichen Unanwendbarkeit des allgemeinen

¹⁸ Vgl. vor allem die Position der Vereinigten Staaten – siehe Zusammenfassung bei K.R. Wood, *The Uncertain Fate of the Madrid Protocol to the Antarctic Treaty in the Maritime Area*, (2003) 34 *Ocean Development and International Law* 139 (142 ff.).

¹⁹ Wood, *ibid.*, 143 f.

²⁰ Wood, *ibid.*, 150.

²¹ Unterzeichnet am 10. Dezember 1982, in Kraft seit 16. November 1994, 1833 UNTS 397.

²² Für das SRÜ vgl. u. a. N. Krüger, *Anwendbarkeit von Umweltschutzverträgen in der Antarktis*, (Springer Berlin 2000) 110; C.C. Joyner, *The Antarctic Treaty System and the Law of the Sea – Competing Regimes in the Southern Ocean?*, (1995) 10 *International Journal of Marine and Coastal Law* 301 (305); dagegen J.W. Kindt, *Ice-Covered Areas and the Law of the Sea: Issues Involving Resource Exploitation and the Antarctic Environment*, (1988) 14 *Brooklyn Journal of International Law* 27 (54).

Höfelmeier/Vöneky – Die Einrichtung von Meeresschutzzonen im Rahmen des ATS Seevölkerrechts in der Antarktis führen.²³ Jedoch müssen die einzelnen Bestimmungen des allgemeinen Seevölkerrechts genau darauf überprüft werden, ob sie auf die besondere Situation in der Antarktis passen.²⁴

Im Bereich des Schutzes fragiler Ökosysteme stellt sich dabei vor allem die Frage, ob eine Schutzzone auch unter Berufung auf Art. 194 SRÜ eingerichtet werden könnte. Zwar ließe sich der offen formulierte Abs. 1 des Art. 194 SRÜ auch auf antarktische Gebiete ausdehnen;²⁵ Art. 194 Abs. 2 SRÜ²⁶, der auf Hoheitsbefugnisse der Staaten verweist und damit Staatssouveränität voraussetzt, wirft jedoch Probleme hinsichtlich des kompetenten Akteurs auf. Entscheidend ist an dieser Stelle die Frage, ob die Einrichtung solcher Schutzzonen durch die sog. Claimant States²⁷ von deren durch den AV eingefrorenen Ansprüchen²⁸ gedeckt wäre oder ob sie eine Erweiterung der Ansprüche und damit einen Verstoß gegen Art. IV (2) AV²⁹ begründen würde.

²³ R. Wolfrum, (Fn. 6), 31 f.

²⁴ Für eine differenzierende Darstellung siehe S. Vöneky/S. Addison-Agyei, Antarctica, in R. Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, (Oxford University Press Oxford 2009).

²⁵ Vgl. Art. 194 (1) SRÜ: „States shall take, individually or jointly as appropriate, all measures consistent with this Convention that are necessary to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from any source, using for this purpose the best practicable means at their disposal and in accordance with their capabilities, and they shall endeavour to harmonize their policies in this connection.“

²⁶ Vgl. Art. 194 (2) SRÜ: „States shall take all measures necessary to ensure that activities under their jurisdiction or control are so conducted as not to cause damage by pollution to other States and their environment, and that pollution arising from incidents or activities under their jurisdiction or control does not spread beyond the areas where they exercise sovereign rights in accordance with this Convention.“

²⁷ Als „Claimant States“ werden diejenigen sieben Staaten bezeichnet, die vor der Schaffung des ATS Gebietsansprüche in der Antarktis geltend machten (Argentinien, Australien, Chile, Frankreich, Neuseeland, Norwegen und das Vereinigte Königreich).

²⁸ Vgl. Art. IV (1) AV: „Nothing contained in the present Treaty shall be interpreted as: a) a renunciation by any Contracting Party of previously asserted rights of or claims to territorial sovereignty in Antarctica; b) a renunciation or diminution by any Contracting Party of any basis of claim to territorial sovereignty in Antarctica which it may have whether as a result of its activities or those of its nationals in Antarctica, or otherwise; c).prejudicing the position of any Contracting Party as regards its recognition or non-recognition of any other State’s rights of or claim or basis of claim to territorial sovereignty in Antarctica.“

²⁹ Vgl. Art. IV (2) AV: „No acts or activities taking place while the present Treaty is in force shall constitute a basis for asserting, supporting or denying a claim to territorial sovereignty in Antarctica or create any rights of sovereignty in Antarctica. No new claim, or enlargement of an existing claim, to territorial sovereignty in Antarctica shall be asserted while the present Treaty is in force.“

Die Antwort auf diese Frage ist völlig offen; mit Sicherheit aber würde ein unilaterales Vorgehen der Claimant States den sensiblen Konsens im AV in Gefahr bringen.³⁰ Die Bundesrepublik Deutschland sollte sich daher als Non-Claimant State deutlich gegen entsprechende Bestrebungen wenden.

Letzteres gilt auch für Art. 234 SRÜ,³¹ der – ungeachtet der Frage seiner grundsätzlichen Anwendbarkeit auf antarktische Seegebiete³² – wegen der Bezugnahme auf „die Küstenstaaten“ ebenfalls Souveränitätskonflikte bei seiner Anwendung erwarten lässt. Zumindest indiziert die Vorschrift jedoch, dass sich die Vertragsparteien des SRÜ der Fragilität und Schutzbedürftigkeit der polaren Meeresregionen bewusst sind und deren besonderen Schutz anstreben.³³

Insgesamt hindern weder die Bestimmungen des SRÜ noch das allgemeine Seevölkerrecht³⁴ die Staaten an der Einrichtung der Schutzzonen; sie gewähren jedoch auch keine speziellen prozeduralen oder inhaltlichen Rahmenbedingungen dafür. Vielmehr zeigt etwa der Verweis auf „zuständige

³⁰ R. Wolfrum, (Fn. 6), 37 f.

³¹ Vgl. Art. 234 SRÜ: „Coastal States have the right to adopt and enforce non-discriminatory laws and regulations for the prevention, reduction and control of marine pollution from vessels in ice-covered areas within the limits of the exclusive economic zone, where particularly severe climatic conditions and the presence of ice covering such areas for most of the year create obstructions or exceptional hazards to navigation, and pollution of the marine environment could cause major harm to or irreversible disturbance of the ecological balance. Such laws and regulations shall have due regard to navigation and the protection and preservation of the marine environment based on the best available scientific evidence.“

³² Allgemeiner Ansicht nach ist Art. 234 SRÜ – unter Verweis auf seine ausdrückliche Modellierung für arktische Seegebiete während der Verhandlungen – nur auf die Arktis anwendbar; vgl. statt vieler A. Watts *International Law and the Antarctic Treaty System* (Grotius Cambridge 1992) 163. Diese Beschränkung hat aber im Wortlaut (nach Art. 31 II des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVRK) primäre Erkenntnisquelle bei der Vertragsauslegung) keinen Niederschlag gefunden, ist daher nicht zwingend – die travaux préparatoires sind nach Art. 32 WVRK nur Hilfsquelle. Jedoch ließe sich der bestehende Konsens über die Nichtanwendung des Art. 234 SRÜ in der Antarktis als „spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags“ im Sinne des Art. 31 III b) WVRK und damit legitime Auslegungshilfe deuten. Vgl. dazu auch N. Krüger, (Fn. 22), 110.

³³ Ibid.

³⁴ Zwar gilt im allgemeinen See(gewohnheits)völkerrecht die Freiheit der Hohen See, diese ist aber durch Vereinbarungen zum Umweltschutz beschränkbar; vgl. R. Wolfrum, *Hohe See und Tiefseeboden (Gebiet)*, in W. Graf Vitzthum (Hrsg.), *Handbuch des Seerechts*, (C.H. Beck München 2006) 287 (318 ff.).

Höfelmeier/Vöneky – Die Einrichtung von Meeresschutzzonen im Rahmen des ATS internationale Organisationen“ in Art. 211 SRÜ,³⁵ dass andere institutionelle Gefüge für die Einrichtung spezieller Schutzzonen zu suchen und vorrangig sind.³⁶

³⁵ Vgl. Art. 211 SRÜ: „competent international organization“

³⁶ Mit der „zuständigen internationalen Organisation“ ist zwar nach allgemeiner Ansicht die IMO gemeint; dies schließt jedoch Regelungen durch das ATCM nicht aus. Vgl. dazu N. Krüger, (Fn. 22), 109.