

Richtlinien war die UN-Seerechtskonvention vom 10. Dezember 1982, die bereits 159 Unterschriften aufweist und von 14 Staaten ratifiziert wurde. Eine solche hohe Teilnehmerzahl, die auch die DDR und die anderen Staaten der sozialistischen Gemeinschaft umfaßt, ist selbst für eine multilaterale Konvention universellen Charakters bislang ohne Beispiel. Es kann deshalb dem UN-Generalsekretär uneingeschränkt beipflichtet werden, der in einer Erklärung am 10. Dezember 1984, dem Tag des Ablaufs der für die Konvention festgelegten Unterzeichnungsfrist, feststellte, er habe keinen Zweifel, „daß sich künftige Entwicklungen des Seerechts um diese Konvention vollziehen werden“.⁹

Diese Feststellung gilt in vollem Maße auch für den in Kapitel XII geregelten Bereich des Schutzes und der Erhaltung der Meeresumwelt. Dieses Kapitel, das der Meeresumwelt einen weltweiten Schutz sichern soll, erfaßt auch die von landseitigen Quellen ausgehende Verschmutzung und bindet sie in das Gesamtkonzept ein, das eine komplexe Erfassung der Problematik anstrebt. Es war daher kein Zufall, daß sich das Verhältnis der vorgesehenen Richtlinien zu den Bestimmungen des Kapitels XII der Seerechtskonvention als ein für die allgemeine Orientierung der Kodifikationsarbeit entscheidendes Problem erwies, das bereits zu Beginn der 1. Tagung (Genf, 1983) zu einer scharfen Auseinandersetzung führte. Den Hintergrund des Geschehens bildete die bekannte Tatsache, daß es die USA abgelehnt hatten, die UN-Seerechtskonvention zu unterzeichnen, wodurch sie zunehmend zu einem Störfaktor in bezug auf das Funktionieren des Gesamtsystems der von der Konvention zu regelnden Beziehungen wurden.

Besonders Experten der Entwicklungsländer forderten, sich bei der Ausarbeitung der Richtlinien an die Bestimmungen der Seerechtskonvention zu halten, die das Ergebnis jahrelanger Verhandlungen und einer ausbalancierten Interessenlage sind. Der Vertreter Mexikos regte sogar an, in der Präambel der Richtlinien zum Ausdruck zu bringen, daß diese als nähere Beschreibung des Kapitels XII der Seerechtskonvention verstanden werden sollten.

Im Verlauf der Debatte gaben Experten einer Reihe von Entwicklungsländern sowie der UdSSR und der DDR zu dieser Frage eine gemeinsame Erklärung ab. Darin heißt es, daß die Bestimmungen der Seerechtskonvention, die sich im Prozeß der praktischen Umsetzung befinden, durch die vorgesehenen Richtlinien in keiner Weise abgeschwächt, eingeschränkt, entstellt oder geändert werden dürften.

Im Gegensatz dazu gab die Delegation der USA zu Protokoll, daß die USA bereit seien, mit der internationalen Gemeinschaft bei der Entwicklung von Richtlinien und Prinzipien betreffend die vom Lande ausgehende Meeresverschmutzung zusammenzuarbeiten und insoweit auf das Kapitel XII der Seerechtskonvention zurückzugreifen, als es Gewohnheitsrecht verkörpere. Dies bedeute jedoch nicht die Annahme der Behauptung, daß aus der Konvention eine Interessenbalance bezüglich der traditionellen Nutzung des Meeres resultiere.

Mit dieser Auseinandersetzung um den Wert und die Bedeutung der Seerechtskonvention für einen wichtigen Bereich des Umweltschutzes wurde ein weiteres Mal deutlich, daß die USA die Forderung der übergroßen Mehrheit der Staaten ignorieren, die für die universelle Anerkennung und Einhaltung aller Bestimmungen der Seerechtskonvention eintreten.^{8 9 10 11}

Verschmutzung der Meeresumwelt und Schutzpflicht der Staaten

Die Montrealer Richtlinien basieren vor allem auf praktischen Erfahrungen der internationalen Zusammenarbeit. Sie geben den Rechtszustand, wie er sich in den unterschiedlichen Regionalkonventionen darstellt, in einem in der Tendenz vereinheitlichten Regelungsniveau wieder und liefern z. T. Ansätze für seine Weiterentwicklung. So geht z. B. die in Richtlinie 1 enthaltene Definition der Verschmutzung¹¹ von der sog. GESAMP-Formel von 1970 aus, wie sie von der Stockholmer UN-Konferenz über die menschliche Umwelt von 1972 angenommen wurde und im Prinzip auch in Art. I der Konvention über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen vom 29. Dezember 1972 (sog. Londoner Dumping-Konvention)¹² verankert ist.

Die Definition der Verschmutzung entspricht weitgehend der in Art. I der Seerechtskonvention gebrauchten Formel, die ihrerseits bereits die in regionalen Konventionen enthaltenen Zusätze in sich aufgenommen hat, so z. B.

— die Erfassung nicht nur nachgewiesener, sondern auch potentiell schädlicher Auswirkungen, womit sich die Festlegungen über Einbringungsverbote bzw. -beschränkungen

jeweils an dem erreichten Stand der wissenschaftlich-technischen Entwicklung einschließlich der entsprechenden Kontrollverfahren messen lassen;

- die Erweiterung des Komplexes der maritimen Aktivitäten, die eine Schädigung erfahren oder erfahren können, durch den über die Fischerei hinausgehenden Begriff „andere rechtmäßige Formen der Meeresnutzung“;
- die Ergänzung des Begriffs der lebenden Ressourcen, die durch die abträgliche Wirkung der Zuführung von Stoffen oder von Energien in die Meeresumwelt Schaden nehmen oder nehmen können, durch den Begriff der Ökosysteme des Meeres.^{13 14 15}

Damit wird die Palette möglicher Schadenszufügung ohne Zweifel umfassender und die Forderung nach ihrer Verhütung, Verringerung und Überwachung strenger. Es versteht sich zwar, daß dies keine unmittelbaren Auswirkungen auf bereits bestehende internationale Abkommen und die darin enthaltenen Verpflichtungen der Staaten haben kann, wie z. B. auf die Londoner Dumping-Konvention von 1972. Dennoch registriert z. B. eine Expertengruppe der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation (IMO) die Entwicklung, die die sog. GESAMP-Definition im Laufe der Zeit erfahren hat, genau, untersucht sie auf ihre Brauchbarkeit hin und empfiehlt notwendige Änderungen.^{1*}

Eine weitergehende Neuerung zeigt sich in der in Richtlinie 2 enthaltenen Basisverpflichtung: „Die Staaten sind verpflichtet, die Meeresumwelt zu schützen und zu erhalten. In Ausübung ihres souveränen Rechts auf Ausbeutung ihrer natürlichen Ressourcen ist es die Pflicht aller Staaten, die Verschmutzung der Meeresumwelt zu verhüten, zu verringern und zu überwachen.“

In dieser Bestimmung werden nicht nur die in Art. 192 und 193 der Seerechtskonvention fixierten Rechtspositionen zusammengefaßt. Vielmehr wird auch die bereits allgemein anerkannte Verpflichtung, die Meeresumwelt zu schützen und zu erhalten, dahingehend präzisiert, daß sie als gültiger Maßstab zur Sicherung und praktischen Umsetzung der allgemeinen Orientierung dienen kann.¹³ Damit wird die zitierte Basisverpflichtung durch eine Balance gekennzeichnet, die sich als Einheit von Nutzungsrecht und Schutzpflicht versteht. In der Tatsache, daß die für die praktische Umweltpolitik relevante Triade „verhüten, verringern und überwachen“ ebenso wie die allgemeinere Formel „schützen und erhalten“ als Rechtspflicht ausgestaltet ist, kommt zugleich zum Ausdruck, daß diese Entwicklung bereits als gewohnheitsrechtlich abgesichert gelten kann.

Sozialökonomische Entwicklung und Umweltpolitik der Staaten

Die Verhütung künftiger und die Verringerung vorhandener Verschmutzung sowie die Überwachung jeglicher Verschmutzungsquellen ist eine objektiv notwendige und den Gegebenheiten und Erfordernissen der Gegenwart entsprechende realistische Verpflichtung, die unter den Bedingungen der stür-

⁸ UN-Doc. A./CONF. 62/122.

⁹ Law of the Sea, BuUetin Nr. 4/1985, S. 1.

¹⁰ Als jüngster Beleg hierfür steht die Entscheidung der Sommer-tagung der Vorbereitungskommission für die Internationale Meeres-bergbaubehörde und den Internationalen Seegerichtshof (Genf, 12. August bis 4. September 1985), daß aUe Ansprüche, Vereinbarungen und Handlungen zur Erkundung des Tiefseebodens, die nicht von ihr ausgehen, im Widerspruch zur Seerechtskonvention stehen und deshalb illegal sind. Dieser Beschluß war von der Gruppe der Entwicklungsländer gefordert worden, nachdem in den USA einseitig Erkundungslizenzen vergeben worden waren.

¹¹ Die Definition lautet: „Der Begriff ‚Verschmutzung‘ bezeichnet die unmittelbare oder mittelbare Zuführung von Stoffen oder Energien durch den Menschen in die Meeresumwelt, woraus sich abträgliche Wirkungen wie eine Schädigung der lebenden Ressourcen und der Ökosysteme des Meeres, eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit, eine Behinderung maritimer Aktivitäten, einschließlich der Fischerei und anderer rechtmäßiger Formen der Meeresnutzung, eine Beeinträchtigung der Meereswassernutzung und eine Verringerung der Annehmlichkeiten der Umwelt ergeben bzw. ergeben können.“

¹² Völkerrecht, Dokumente, Teil 3, a. a. O., S. 832 ff. GESAMP ist die englische Abkürzung für: IMO/FAO/UNESCO/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution. Es handelt sich um ein beratendes Gremium von Spezialisten, das die genannten Organisationen sowie die Zwischenstaatliche Ozeanographische Kommission (IOC) mit wissenschaftlichen Gutachten versorgt.

¹³ Dieser Begriff wird in der Pariser Konvention zur Verhütung der Meeresverschmutzung aus landseitigen Quellen (1974) verwendet. Besonders sensitive Ökosysteme sind z. B. Meeresgrasböden, Mangroven-Sümpfe oder auch Korallenriffe.

¹⁴ Vgl. z. B. den Bericht der IMO-Ad-hoc-Arbeitsgruppe vom 21. September 1984 (Dok. LDC/SG. 8/3).

¹⁵ In verschiedenen Regionalkonventionen findet sich noch die Umschreibung „prevent, abate and combat“, während mit der Annahme der Seerechtskonvention (Art. 194 ff.) die Formel „prevent, reduce and control“ allgemein gebräuchlich geworden ist.