

Frank Biermann

---

## Mensch und Meer

### Zur sozialen Aneignung der Ozeane

Siebzig Prozent der Erdoberfläche sind von Ozeanen bedeckt. So wie alles Leben im Meer entstanden ist, so hängen noch heute die globalen Stoffkreisläufe und das Weltklima von den marinen Ökosystemen ab. Neunzig Prozent des Welthandels erfolgt über den Seeweg, ein Drittel der bekannten Welterdöl- und -gasvorkommen liegen »offshore« im Meeresboden, und über vierzig Prozent des Eiweißbedarfs in der »Dritten Welt« wird durch Fischfang gedeckt - diese Beispiele unterstreichen die fundamentale Bedeutung der Meere für den Menschen. Wie sieht nun das gesellschaftliche Verhältnis von Mensch und Meer aus, wie läßt sich die politische Ökonomie des Meeres, der Prozeß der sozialen Aneignung und Nutzung der Ozeane durch den Menschen, beschreiben? In diesem Aufsatz werden zwei Entwicklungen skizziert, die teils gegenläufig, meist jedoch aufeinander bezogen und parallel die politische Ökonomie der Ozeane in diesem Jahrhundert bestimmt haben: Zum einen die fortschreitende Aneignung der Meere und ihrer Ressourcen durch die Küstenstaaten, die »Plünderung der Ozeane« (Vitzthum 1981). Zum anderen die wachsende Verregelung und Verrechtlichung der menschlichen Nutzung der Meere, in der die einzelnen Staaten im Rahmen ihrer verbleibenden Meeresfreiheit einem Geflecht von internationalen Normen unterworfen wurden. Ein dritter Aspekt der politischen Ökonomie der Meere wird am Ende dieses Beitrags thematisiert: die zunehmende Störung - teils Zer-störung - der marinen Ökosysteme, die zu einem Paradigmenwechsel der menschlichen Nutzung der Meere geführt hat und so einen gänzlich neuen Ansatz im Verhältnis von Mensch und Meer erfordert.

#### 1. Vom Ende der Meeresfreiheit

##### *Die Plünderung der Meere*

Traditionell waren die Meere »frei«. Jedem Staat stand die See als Transportweg offen, und die Fischgründe galten als Gemeineigentum der Staatengemeinschaft, wie es der Niederländer Hugo Grotius, der »Vater des Völkerrechts«, schon 1609 in seiner Programmschrift *Mare Liberum* verkündet hatte. Einige wenige Ausnahmen sollten diese Grundfreiheit der

Meeresnutzung sichern helfen, so etwa das Recht und die Pflicht aller Seefahrerstaaten, die Seeräuberei und (später) den Sklaven- und Drogenhandel zu bekämpfen. Zudem blieb ein schmaler Streifen von drei Seemeilen vor den Küsten der ausschließlichen Kontrolle der Küstenstaaten vorbehalten, um deren Sicherheitsbedürfnissen Rechnung zu tragen. Soweit die Macht der damaligen Ufergeschütze reichte, etwa drei Meilen, soweit sollte sich auch die Macht des Staates erstrecken - *potestatem terrae finire, ubi finitur armorum vis* (vgl. als Überblick Anand 1982).

Mit der Entdeckung von beträchtlichen Ölvorkommen im Festlandsockel - dem auch als Kontinentalschelf bezeichneten »Unterwasserteil« der Kontinente - begann die Infragestellung des Prinzips der Meeresfreiheit. Ohne eine internationale Regelung abzuwarten oder anzustreben, schufen die Vereinigten Staaten 1945 vollendete Tatsachen und erklärten in der »Truman-Deklaration« ihre Souveränität über alle Bodenschätze in dem der USA angrenzenden Festlandsockel. Diesem Vorpreschen der USA folgten bald die meisten Küstenstaaten, denen ein Festlandsockel vorgelagert war. Das traditionelle Meeresnutzungsregime, der überkommene Grundsatz des *mare liberum*, begann zu erodieren. Die Vereinten Nationen beriefen 1958 eine erste internationale Seerechtskonferenz nach Genf, um einvernehmliche Regelungen zu erzielen und den Universalismus des Seerechts auch unter veränderten Bedingungen zu bewahren. Da eine Internationalisierung der marinen Ölvorkommen nie ernsthaft zur Debatte stand, endete die I. UN-Seerechtskonferenz mit der Legitimation der küstenstaatlichen Begehrllichkeiten, denen im Genfer *Übereinkommen über den Festlandsockel* von 1958 das Recht auf den ihnen angrenzenden Teil des kontinentalen Schelfs zugesichert wurde. Nach der terrestrischen Grenzziehung begann so in den fünfziger Jahren die »Landnahme zur See«, also die Festlegung zwischenstaatlicher Grenzen auf dem Festlandsockel. Anders als auf dem Lande, verlief diese Grenzziehung selbst dort weitgehend friedlich, wo Offshore-Ölvorkommen erhebliche Gewinne versprachen; nur sehr vereinzelt, etwa im Südchinesischen Meer um die Spratley-Inseln,<sup>1</sup> drohen noch militärische Konflikte. Auffallend häufig wurden marine Grenzstreitigkeiten nicht durch zwischenstaatliche Verhandlungen, sondern durch

---

1 Die Spratley-Inseln sind eine Gruppe von 33 Inseln und etwa 700 Atollen im Südchinesischen Meer, die ganz oder teilweise von Brunei, China, Malaysia, Taiwan, den Philippinen und Vietnam beansprucht werden und reiche Vorkommen an Erdöl und -gas umfassen. Teile der Spratleys wurden von China bereits in militärischen Auseinandersetzungen mit Vietnam 1974 und 1988 besetzt, und China scheint zur Durchsetzung seines Anspruchs auf die übrigen Inseln nicht vor der Anwendung militärischer Gewalt zurückzuschrecken. Nach der Besetzung einiger von den Philippinen beanspruchter Inseln (Kalayaan-Archipel) beschloß die philippinische Regierung ein umfassendes Rüstungsprogramm (Frankfurter Rundschau, 6. März 1995).

Schiedsgerichte oder die Anrufung des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag gelöst, der in kleineren Grenzkonflikten eines seiner quantitativ bedeutsamsten Tätigkeitsfelder fand.<sup>2</sup> Die Bundesrepublik Deutschland erstritt sich, als sogenannter Kurzküstenstaat, 1969 in Den Haag einen Teil des Nordseeschelfs in der Deutschen Bucht, für den nachfolgend eine »Festlandsockelbergverordnung« erlassen wurde.

Steigende Nachfrage nach Fischprodukten, verbesserte Techniken der Schifffahrt und des Fischfangs sowie der Mangel an zwischenstaatlichem Management führten am Ende des 19. Jahrhunderts im Nordatlantik zu ersten Überfischungerscheinungen. 1902 richteten betroffene Staaten den Internationalen Rat für Meeresforschung (ICES) mit Sitz in Kopenhagen ein, um den Erkenntnisstand über die Fischbestände zu verbessern und ein kontrolliertes Management zu ermöglichen. 1920 folgte die Gründung des Internationalen Büros für Walfangstatistik in Norwegen. Beide Einrichtungen waren jedoch nicht in der Lage, die »Tragedy of the Commons« (Hardin 1968) abzuwenden und die zunehmende Überfischung zu verhindern.

Wie die Ölvorkommen im Festlandsockel, so befinden sich auch fast alle Fischgründe in einer nährstoffreichen Zone von etwa 200 Seemeilen entlang der Küsten. Anders als im Fall des Festlandsockels stand hier jedoch einer Ausbeutung der »lebenden Ressourcen« durch gebietsfremde Staaten nichts im Wege, nachdem durch moderne Schiffs- und Gefriertechnologien die »Fernfischerei« ermöglicht wurde. Parallel zur Aneignung des Festlandsockels begannen manche Staaten, vor allem in Lateinamerika, ihre Hoheitsgewässer von drei auf bis zu 200 Seemeilen auszudehnen, um die küstennahen Fischbestände ihrer eigenen Rechtshoheit zu unterwerfen und vor Fernfischern zu schützen. Da diese Küstenstaaten durch die Ausweitung der Hoheitsgewässer jedoch nicht nur die Kontrolle über die Fischerei, sondern auch über jegliche Schiffsbewegungen beanspruchten, stießen sie auf den Widerstand der Schifffahrtsnationen. Weder die Vereinigten Staaten und andere westliche Industriestaaten noch die Sowjetunion waren bereit, die Bewegungsfreiheit ihrer Handelsschiffe, die Versorgung mit Rohstoffen und den Aktionsradius ihrer Kriegsschiffe dem Diktat einiger Küstenstaaten im Süden zu unterwerfen. 1958 und 1960, auf den beiden ersten Seerechtskonferenzen der Vereinten Nationen in Genf, war noch keine

---

2 So wurden die seewärtigen Grenzen im Golf von Maine (USA-Kanada, 1981-1984) und zwischen Großbritannien und Norwegen (1951) nicht durch bilaterale Verhandlungen, sondern durch ein Urteil des Internationalen Gerichtshofs gezogen. Die französisch-britische Grenzziehung im Ärmelkanal erfolgte durch ein eigens eingerichtetes Schiedsgericht in Genf. Viele marine Grenzkonflikte sind aber weiterhin ungelöst; nach Inkrafttreten der UN-Seerechtskonvention im November 1994 wurde in New York eine »Festlandsockelgrenzkommission der Vereinten Nationen« eingerichtet, um die Außengrenzen des Festlandsockels jenseits der 200-Meilen-Zonen festzulegen.

Einigung über die Ausdehnung der küstenstaatlichen Rechte möglich. Lange Zeit standen die Hoheitsansprüche einiger Küstenstaaten im Süden und deren Ablehnung durch die Schifffahrtsstaaten nebeneinander, ohne jedoch zu schwerwiegenden Konflikten zu führen. Die Kraft des Faktischen ließ jedoch die Normen des 19. Jahrhunderts obsolet werden. Fast alle Küstenstaaten beanspruchten bald Hoheitsgewässer, Fischereizonen, Wirtschaftszonen und ähnliches, die regelmäßig über die traditionellen drei Meilen hinausgingen, sich oftmals gar bis zu 200 Seemeilen erstreckten. Die Zeit schien reif für eine dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen.

Diese wurde noch aus einem weiteren Grund dringend notwendig: Wieder waren Rohstoffe in den Ozeanen entdeckt worden, diesmal aber nicht, wie die Ölvorkommen, im küstennahen Schelf, sondern in den noch weitgehend unbekanntem Gefilden der Tiefsee, 4000 Meter unter dem Meeresspiegel. Es handelte sich vornehmlich um faustgroße Gesteinsbrocken, die - so schien es zumindest in den sechziger Jahren - dichte Felder auf dem Boden der Tiefsee bildeten. Erste Schätzungen ergaben, daß der Mineralgehalt der Tiefseeschätze an Eisen, Nickel, Kobalt und Mangan (dem die Gesteinsbrocken ihren Beinamen »Manganknollen« verdanken) sämtliche bekannten Landvorräte um das zehn- bis zwanzigfache übersteigen könnte. Einem fortschrittsgewissen Jahrzehnt, das sich gerade den Mond zu erobern anschickte, schien das Ende aller Rohstoff Sorgen nahe - wie auch erhebliche Profite für die, die die Schätze der Tiefsee zu heben vermochten. Die Industriestaaten beriefen sich hier auf die Freiheit der Meere, aus der sie die Freiheit des Tiefseebergbaus ableiteten. Hiergegen wandte sich die »Dritte Welt«, deren konzeptionelles Banner 1967 von dem maltesischen UN-Botschafter, Arvid Pardo, in einer Rede vor der UN-Generalversammlung aufgepflanzt wurde:

»... Es steht zu befürchten, daß der Meeresboden jenseits der nationalen Hoheitsgrenzen zunehmend einem Wettlauf um einzelstaatliche Aneignung und Ausbeutung ausgesetzt wird. Wahrscheinlich wird dies zu einer Militarisierung des Meeresbodens ... und zur Ausbeutung von Ressourcen mit einem potentiell unermeßlichen Nutzen für die Welt führen, nur für den Vorteil einiger weniger technologisch fortgeschrittener Länder. ... Daher sollte in Erwägung gezogen werden, daß die Zeit gekommen ist, den Meeresboden zum 'gemeinsamen Erbe der Menschheit' zu erklären« (UN-Generalversammlung, Dok. A/6695 vom 18. Aug. 1967; deutsch v. Verf.).

Die Manganknollen sollten ein gemeinsames Erbe der gesamten Menschheit sein, das hieß vor allem: nicht zum Nutzen einiger weniger Staaten ausgebeutet werden. Die Generalversammlung richtete zunächst in einstimmigem Beschluß einen Ad-hoc-Ausschuß über die Frage des Meeresbodens ein, der 1968 in einen Ständigen Ausschuß umgewandelt wurde. Hier wurde - wieder von Malta - die Einberufung einer dritten Seerechtskonferenz gefordert. Zunächst wollten die westlichen Industriestaaten diese Konferenz auf Probleme des Tiefseebergbaus beschränken. Unter dem Druck der unabhängig gewor-

denen Staaten des Südens, die eine Revision des gesamten, ohne ihr Zutun entstandenen Seerechts forderten, entwickelte sich die III. Seerechtskonferenz von der Regelung des Tiefseebergbaus zu einer allumfassenden Legislative über die Rechtsordnung der Meere. Wie der Kieler Ministerialbeamte Uwe Jenisch zu Recht anmerkte, ist selbst der Begriff »Seerechtskonferenz« irreführend - »in erster Linie handelt es sich um [die Aushandlung einer] Nutzungsordnung und um die Gestaltung von (Wirtschafts)politik« (Jenisch 1995, 31). Die Generalversammlung der Vereinten Nationen erteilte der Seerechtskonferenz, die 1973 erstmals zusammentrat, daher den Auftrag,

»ein Übereinkommen zu beschließen, das alles regeln solle, das mit dem Seerecht zusammenhängt, ... und dabei zu bedenken, daß alle Probleme des Meeresraums eng verknüpft sind und nur als Ganzes gesehen werden können.« (UN-Generalversammlung, Resolution 3067 (XXVII), 16. Nov. 1973; deutsch v. Verf.)

So ist es kaum verwunderlich, daß die III. Seerechtskonferenz, die das gesamte Verhältnis von Mensch und Meer neu zu regeln hatte, auch zu der längsten diplomatischen Konferenz in der Geschichte der Menschheit wurde - erst nach neun Jahren lag ein unterschriftsreifes Dokument vor, die »Seerechtskonvention der Vereinten Nationen«. Selbst dieses bedeutete nicht das Ende des Verhandlungsprozesses: Initiiert von der 1981 ins Amt gekommenen, dem Multilateralismus feindlich gegenüber stehenden US-Regierung unter Ronald Reagan verweigerten alle westlichen Industrieländer mit Ausnahme Islands die Ratifikation des Vertragstextes. Manche Hardliner wie die Vereinigten Staaten oder die Bundesrepublik Deutschland boykottierten sogar die Unterschrift. In den Augen der Industrieländer enthielt die Seerechtskonvention in ihrer Tiefseebergbauordnung zu viele Bestimmungen, die den Wirtschaftsinteressen des Nordens widersprachen. Da der Tiefseebergbau jedoch als ein technisch sehr aufwendiges Unterfangen ohne die Industriestaaten nicht denkbar schien, sahen die Entwicklungsländer sich Ende der achtziger Jahre zu Nachverhandlungen gezwungen, in denen sie den Forderungen der westlichen Industrieländer nachgaben und diesen so den Beitritt ermöglichten. So ist die UN-Seerechtskonvention erst am 16. November 1994, zwölf Jahre nach der Schlußakte der Seerechtskonferenz, in Kraft getreten. Der Universalismus des Übereinkommens blieb jedoch gewahrt, und die Seerechtskonvention wurde zu dem, was ihr seit den siebziger Jahren zgedacht war - eine »Verfassung der Ozeane«.

Wie sieht diese Verfassung der Ozeane aus? Zunächst ist sie, wie alle Verfassungen in den Augen der Rechtsgelehrten sein müssen: (verhältnismäßig) kurz und dunkel. Geregelt wird nur, welcher Staat wo für wen welche Normen erlassen und durchsetzen darf. Detailliertere Standards, etwa über Fischereiquoten, die Versenkung von Bohrinselfn oder die Öleinleitung von Tankschiffen, finden sich in anderen Rechtsdokumenten oder müssen sich

in der Staatenpraxis herausbilden. Die Seerechtskonvention liefert nur den verfassungsmäßigen Rahmen - und das Verfassungsgericht gleich dazu, nämlich den Internationalen Seegerichtshof, der nun, nachdem Deutschland 1994 noch zwei Tage vor Fristablauf der Konvention beigetreten ist, in Hamburg seinen Sitz beziehen wird.<sup>3</sup> Die Kompetenzen des Gerichtshofs, neben dem noch andere Schiedsgerichte und -kommissionen bestehen werden, sind für ein zwischenstaatliches Gericht zwar beträchtlich; es bleibt jedoch abzuwarten, inwieweit die Rechtsprechung des Gerichts und die Unterwerfungswilligkeit der Staaten hier den elaborierten Streitschlichtungsmechanismus der Seerechtskonvention mit Leben erfüllen wird.<sup>4</sup>

Die mehrfach abgestufte Rechtshoheit der Staaten auf See folgt einem zonalen Ansatz. So darf nun jeder Küstenstaat seewärts ein Hoheitsgewässer von höchstens zwölf - statt bisher drei - Meilen Ausdehnung beanspruchen.<sup>5</sup> Die Rechte des Küstenstaates sind auch hier nicht absolut, sondern unterliegen bestimmten Einschränkungen, die weiterhin auf traditionellen Rechtsinstituten basieren. Vor allem dürfen Küstenstaaten die friedliche Durchfahrt (*innocent passage*) von ausländischen Schiffen, solange diese keinen Hafen anlaufen, nicht behindern. Unfriedlich wird eine derartige Durchfahrt nicht nur durch Waffengebrauch, sondern auch durch unerlaubten Fischfang, Schmuggel oder vorsätzliche und schwerwiegende Umweltverschmutzung. Auf die Hoheitsgewässer folgt eine sogenannte Anschlußzone von weiteren zwölf Seemeilen, die ebenfalls schon traditionell anerkannt war: Hier können bestimmte Vergehen von Schiffen verfolgt werden, etwa Verstöße gegen Zoll- und Einwanderungsbestimmungen.

Darüber hinaus darf der Küstenstaat nun eine »ausschließliche Wirtschaftszone« beanspruchen, die sich bis zu 200 Seemeilen ins Meer hinaus erstrecken darf.<sup>6</sup> Diese neuartige Rechtsordnung ist gleichsam der Kom-

---

3 Die Wahl der Richter wird im August 1996 erfolgen, wobei deren geographische Verteilung voraussichtlich »demokratischer« sein wird als beim Internationalen Gerichtshof in Den Haag, das heißt es werden mehr Richter und Richterinnen aus dem Süden berücksichtigt (vgl. als Überblick Birke 1995).

4 Bislang haben erst Deutschland, Uruguay und Kap Verde bei ihrem Beitritt zur Seerechtskonvention ihre Priorität für die Rechtsprechung des Internationalen Seegerichtshofs bei marinen Konflikten erklärt, allerdings stehen die Beitrittsurkunden der meisten Industriestaaten noch aus; auch können Unterwerfungserklärungen nachträglich abgegeben werden. So ist die zukünftige Rolle des Seegerichtshofs noch nicht absehbar. Sollte dieser jedoch erfolgreich sein, wäre, auch in Verbindung mit ähnlichen Entwicklungen im Regime der neuen Welthandelsorganisation, ein erheblicher Schritt in der Verrechtlichung der internationalen Politik festzustellen.

5 Die Bundesrepublik Deutschland hat die Ausdehnung der Grenzen ihrer Hoheitsgewässer (amtlich »Küstenmeer«) von drei auf zwölf Seemeilen am 11. Nov. 1994 erklärt, wobei die DDR diesen Schritt schon vorher vollzogen hatte (Bundesgesetzblatt I 1994, S.3428).

6 Siehe ausführlich Gündling (1983). Die 200-Meilen-Wirtschaftszone ist nicht deckungsgleich mit dem Regime des Festlandssockels: Wenn sich dieser über 200 Seemeilen hinaus

promiß zwischen Küstenstaaten, die Hoheitsgewässer von bis zu 200 Seemeilen beansprucht hatten, und Schiffahrtsnationen, die die Freiheit des maritimen Transports sichern wollten, sei es für die Versorgung mit »vitalen« Rohstoffen, den Güterhandel oder auch die freie Fahrt für Flugzeugträger und kernwaffenbestückte Unterseeboote. Die von der Seerechtskonvention legitimierten Wirtschaftszonen sind »ausschließlich« in einem zweifachen Sinn: Alle wirtschaftlichen Gewinne stehen *ausschließlich* dem Küstenstaat zu, dessen Rechte andererseits ausschließlich *wirtschaftlicher* Natur sind. Über Fischfang, Ölfunde, Meeresforschung und teilweise auch Umweltverschmutzung hinaus genießt ein Küstenstaat jenseits der Hoheitsgewässer und der Anschlußzone keinerlei Hoheitsrechte mehr.

Inzwischen haben 94 Küstenstaaten ausschließliche Wirtschaftszonen deklariert; auch der Kurzküstenstaat Deutschland hat sich 1994 das kleine ihm zustehende Stück von Nord- und Ostsee angeeignet.<sup>7</sup> Konflikte, etwa bei gegenüberliegenden Staaten, blieben bei der neuerlichen Grenzziehung meist aus, auch wenn in manchen Regionen, etwa im Mittelmeer, vorerst noch ganz auf die Ausrufung und Abgrenzung von Wirtschaftszonen verzichtet wurde. Griechenland hat es bislang noch nicht einmal vermocht, die Hoheitsgewässer in der Ägäis von drei auf zwölf Seemeilen auszudehnen, da die Türkei hierin einen Kriegsgrund sieht und dies - zeitgleich zum Inkrafttreten der Seerechtskonvention - mit umfangreichen Manövern ihrer Luft- und Marinestreitkräfte in der Ägäis unterstrich.<sup>8</sup>

Die in der ursprünglichen Seerechtskonvention vereinbarte Tiefseebergbauordnung, niederlegt in ihrem XI. Teil, war kaum noch durchsetzbar, nachdem die Industriestaaten unter Führung der Reagan-Regierung die Ratifikation der Seerechtskonvention verweigert hatten. Diese 1982 beschlossene Regelung hatte den Grundsatz des »gemeinsamen Menschheitserbes« bekräftigt und einen an sozialstaatlichem Gedankengut angelehnten globalen Umverteilungsplan für die durch Tiefseebergbau erzielbaren Gewinne vorgesehen. Dies bedeutete, daß die technologisch fortgeschrittenen Bergbaukonzerne des Nordens zur Ausbeutung der Tiefseeboden-

---

ins Meer hinaus erstreckt, hat der betreffende Küstenstaat weiterhin Nutzungsrechte bis zu einer Grenze von 350 Seemeilen. Allerdings soll für die Förderung von mineralischen Rohstoffen im Festlandssockel jenseits der 200 Seemeilen ein internationaler Förderzins von bis zu 7% im Jahr erhoben werden, zahlbar an die Internationale Meeresbodenbehörde, die diese Erlöse dann an die ärmsten Entwicklungsländer verteilen soll (Art. 76 und 82 der Seerechtskonvention).

- 7 Bekanntmachung der Proklamation der Bundesrepublik Deutschland über die Errichtung einer ausschließlichen Wirtschaftszone der Bundesrepublik Deutschland in der Nordsee und in der Ostsee vom 25. November 1994, Bundesgesetzblatt II 1994, S.3770.
- 8 Vorerst verzichtete Griechenland auf die Deklaration einer Zwölfmeilengrenze, reagierte jedoch mit ähnlichen Manövern, zum Teil in der Nähe der türkischen Schiffe. Beide Streitkräfte übten mit scharfer Munition (Süddeutsche Zeitung, 15./16. Nov. 1994).

schätze eingeladen wurden, jedoch bedeutende Teile der Verkaufserlöse an dem gemeinsamen Menschheitserbe den ärmeren Ländern zur Verfügung stellen sollten. Für die Verteilung sollte eine Internationale Meeresbodenbehörde mit Sitz in Jamaika ins Leben gerufen werden, die damit bei Aufnahme des Tiefseebergbaus zu einer der finanzstärksten Institutionen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit avanciert wäre. Die aufgrund der Boykottstrategie der Industrieländer notwendig gewordenen Nachverhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen haben nun, unter geänderter weltpolitischer Konstellation, zur Neufassung der Tiefseebergbaubestimmungen geführt, die den Interessen der Industrieländer Rechnung trägt. Diese Neufassung wurde als *Übereinkommen zur Durchführung des Teiles XI des Seerechts-Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982* am 29. Juli 1994 bei den Vereinten Nationen zur Zeichnung aufgelegt, wobei der umstrittene Tiefseebergbau-Teil der Konvention weitgehend verändert ist. Das revidierte Regime folgt einem stärker marktwirtschaftlich orientierten Ansatz, der den Interessen der Bergbaukonzerne mehr Rechnung trägt als den Finanzbedürfnissen der ärmeren Länder des Südens. Eine Internationale Meeresbodenbehörde wird zwar wie 1982 vorgesehen in Jamaika eingerichtet werden, allerdings nur noch mit stark reduziertem Tätigkeitsbereich.<sup>9</sup> Trotz der nun erreichten Rechtssicherheit im Tiefseebergbau ist noch fraglich, ob dieser angesichts der niedrigen Rohstoffpreise überhaupt jemals aufgenommen werden wird. Bisherige Planungen gehen von einer Rentabilität der Förderung frühestens nach dem Jahr 2010 aus. Zudem mehren sich Stimmen, die der Erzförderung in der Tiefsee aus umweltpolitischen Gründen skeptisch gegenüber stehen. So sprach sich der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen für ein fünfzigjähriges Moratorium beim Tiefseebergbau aus, wie es 1991 für den Bergbau in der Antarktis vereinbart wurde (WBGU 1996, 162).

Beschreibt man die Meerespolitik des 20. Jahrhunderts als Plünderung und Zerstücklung der Meere, so stellt sich die Frage nach den Gewinnern und Verlierern.<sup>10</sup> Auffallend ist hier, daß die Gewinner und Verlierer nicht entlang bisheriger Akteursgruppierungen verortet werden können; statt dessen folgten die Akteursgruppierungen auf der III. Seerechtskonferenz weitge-

9 Der fast dreißigjährige Konflikt um den Tiefseebergbau, der nun zumindest in seinen Verteilungsaspekten zugunsten der Industrieländer beendet ist, kann hier nicht näher dargestellt werden: Siehe für eine kritische Sichtweise Tomczak (1994), der den Industrieländern »Erbschleicherei« vorwirft, und als Gegenstück den eher regierungsamtlichen Aufsatz von Koch (1994).

10 Vgl. ausführlicher zu den Verteilungskonflikten und Akteursgruppierungen auf der III. UN-Seerechtskonferenz Alexander (1983), Filali (1984) sowie Wolf (1981). Zum marinen Umweltrecht der Seerechtskonvention siehe Biermann (1994, 75-121; 1995a).



hend den meist geographisch bestimmten Interessen, so daß sich die Staaten als Gruppe der Fernfischereistaaten, der Binnen- und »geographisch benachteiligten« Staaten, der Insel- und Archipelstaaten, der Langküstenstaaten, der Seeschiffahrtsstaaten, der Breitschelfstaaten, der Meeresbergbaustaaten, der Landproduzenten von meerestechnisch gewinnbaren Rohstoffen oder der Meerengenstaaten formierten. Die Küstenstaaten konnten sich ausschließliche Eigentumsrechte an über 90% der globalen Fischbestände und an sämtlichen Ölvorkommen sichern, indem sie die Besitznahme des angrenzenden Festlandssockels und seewärtige ausschließliche Wirtschaftszonen deklarierten. Zu den Staaten mit großen Öl- und Gasvorkommen in ihrem Festlandssockel gehören beispielsweise die USA, Großbritannien, Norwegen, Kanada und Neuseeland, neben einer Reihe von Schwellenländern wie Brasilien, Mexiko, Nigeria, Indien, Indonesien sowie den Staaten am Persisch-Arabischen Golf. Ertragreiche Fischgründe innerhalb der 200-Meilen-Wirtschaftszone haben beispielsweise die Vereinigten Staaten, die Russische Föderation, Japan, Kanada, Island und Norwegen, aber auch Namibia und viele andere Staaten im Süden. Zu den Schiffahrtsstaaten, die auf der Seerechtskonferenz die traditionelle Freiheit der Seeschifffahrt weitgehend zu bewahren suchten, zählen die meisten Industrieländer, aber auch manche Staaten des Südens wie Liberia oder Panama, zu denen Ende der siebziger Jahre weitere Entwicklungsländer traten, die ihr Interesse am Schiffahrtsgewerbe entdeckten, wie etwa Argentinien, Kuba oder Brasilien. Die Gruppe der Küstenländer umfaßte zwar viele Staaten des Südens, aber auch einflußreiche Protagonisten wie Australien, Neuseeland und Kanada, die hinsichtlich der wirtschaftlichen Rechte auch von den Vereinigten Staaten unterstützt wurden. (Fast) gänzlich leer gingen die Binnenstaaten und geographisch benachteiligten Staaten aus: Hierzu zählen manche der ärmsten - etwa Tschad, Niger und Nepal -, aber auch manche der reichsten, wie Luxemburg und die Schweiz. Die Tiefseebodenschätze jedoch, wenn sie jemals ausgebeutet werden sollten, werden zur Beute der Industrieländer und einiger weniger Schwellenländer im Süden, die allein zu ihrer Förderung in der Lage sein werden.

### *Die Verregelung des Seetransports*

Neben der freien Ausbeutung von marinen Ressourcen stand die ungehinderte und unreglementierte Bewegung der Staaten im Mittelpunkt der Meeresfreiheit. Jenseits der Dreimeilenzonen hatte jeder Staat das Recht der Schifffahrt und des Überflugs, eingeschränkt nur durch bestimmte Sonderregelungen, etwa über die Neutralität im Kriege. Wie bei der Nutzung der Ressourcen konnte dieses Regime der absoluten Freiheit der Staaten auch bei der Seeschifffahrt angesichts des technologischen Fortschritts und der

drastischen Ausweitung des Welthandels seit Anfang dieses Jahrhunderts nicht Bestand haben. Während die Freiheit der Fischerei einer weitgehenden Parzellierung der Ozeane durch die Küstenstaaten weichen mußte, blieb die Freiheit der Seeschifffahrt im Kern unverändert. Allerdings sind alle Schiffe heute einem umfangreichen Netz von international geltenden umwelt- und sicherheitspolitischen Standards unterworfen, deren Einhaltung zumindest de jure zwingend vorgeschrieben ist.

Dies betrifft zunächst den Bereich der Sicherheit auf See. Der Untergang der als unsinkbar geltenden Titanic, mit erheblichen Verlusten an Menschenleben, hatte die Vereinbarung eines ersten *Internationalen Übereinkommens zum Schutze des menschlichen Lebens auf See* (SOLAS 1914) zur Folge, das in immer weiter ergänzten und erweiterten Fassungen noch heute gültig ist. Im Rahmen dieses Übereinkommens wurden Standards über Bauart, Ausrüstung, Betriebsweise und Besatzung von Seeschiffen vereinbart, die inzwischen universelle Geltung erlangt haben. Im Zeitalter des Massengütertransports und der Großtankschiffe wurde somit etwas geschaffen, was im nationalstaatlichen Rahmen der Straßenverkehrsordnung entspricht. So wurde etwa im *Übereinkommen über internationale Regeln zur Verhütung von Zusammenstößen auf See* von 1972 das Recht der Küstenstaaten präzisiert, für stark befahrene Meeresgebiete Verkehrsregelungen zu erlassen, wie sie jüngst von Großbritannien nach der Havarie der *Braer* (1993) für die Orkney- und Shetland-Inseln erlassen wurden. Da die überwiegende Mehrzahl aller Unfälle auf See durch menschliches Versagen verursacht werden, wurden im Rahmen der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation auch internationale Standards für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungsnachweisen und den Wachdienst von Seeleuten ausgearbeitet, die 1984 als völkerrechtlich bindender Vertrag in Kraft getreten sind.

Erste Ansätze zu vergleichbaren Standards gegen marine Umweltverschmutzung durch Schiffe gehen auf verschiedene Initiativen der USA in den dreißiger Jahren zurück. 1954 konnte in London eine Übereinkunft über ein *Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Öl* (OILPOL 1954) erzielt werden. Seinerzeit - achtzehn Jahre vor der Konferenz der Vereinten Nationen über die menschliche Umwelt in Stockholm (1972) - galt dieses Übereinkommen als revolutionär, da es als erster völkerrechtlich bindender Vertrag mit universeller Geltungskraft ein Umweltmedium direkt vor Verschmutzungen schützen sollte. Berechtigterweise mag daher von der Meeresumweltpolitik als einem Schrittmacher globaler Umweltpolitik gesprochen werden - und tatsächlich finden sich zahlreiche Regelungsprinzipien und -instrumente, die zum Schutz der Meere entwickelt wurden, in späteren Regimen in anderen

Bereichen der internationalen Umweltpolitik wieder. Dennoch, die frühen Regelungsmechanismen des OILPOL erwiesen sich als in der Realität des Schiffahrtsgewerbes nur wenig praktikabel, und der Schutzbereich des Übereinkommens - das Verbot bestimmter Öleinleitungen in küstennahen Gewässern - griff zu kurz. So erfolgte nach mehreren Revisionen des OILPOL-Übereinkommens schließlich eine grundlegende Neufassung der internationalen Regelungen schiffahrtsbedingter Meeresverschmutzung. Im Londoner *Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe* (MARPOL) von 1973 ersetzen die vertretenen Schiffahrtsstaaten das OILPOL durch ein neues Regelungswerk, das, über ein Protokoll von 1978, im Oktober 1983 in Kraft trat und inzwischen von 85 Staaten mit über 92% der globalen Schiffahrtstonnage ratifiziert worden ist. Beide Stoßrichtungen der Verregelung des Seetransports, also zur Erhöhung der Schiffssicherheit und zur Verhütung von Umweltverschmutzung, wurden durch die Seerechtskonvention verstärkt. Die Konvention bekräftigt die Freiheit der Schifffahrt, verlangt aber von allen seefahrenden Staaten, die international geltenden Verträge als Mindeststandards anzuwenden. Dies wird auch durch die Einrichtung der ausschließlichen Wirtschaftszonen kaum berührt. SOLAS, MARPOL und ähnliche Verträge können inzwischen gewohnheitsrechtliche Geltung beanspruchen, das heißt sie gelten für alle Staaten als eine Art »öffentliche Ordnung« des Meeresraums. Problematisch, insbesondere im Hinblick auf den Schutz der Umwelt, ist jedoch die Umsetzung dieser öffentlichen Ordnung, die weitgehend den Flaggenstaaten überlassen bleibt. Angesichts der Möglichkeit der Schiffseigner, ihre Schiffe frei in jedes beliebige Land »auszuflaggen«, führt hier die unsichtbare Hand des Marktes zwar zu den billigsten Lösungen für die Schiffseigner, nicht jedoch für die marinen Ökosysteme, die weiterhin durch unfallträchtige Tanker unter »Billigflagge« gefährdet bleiben. Allerdings beginnt sich, ausgehend von Europa, ein weltweites System der Hafenstaatkontrolle zu etablieren, das durchaus in den nächsten Jahrzehnten zu einer verbesserten Überwachung von Substandardschiffen führen könnte (Biermann 1995a, 8-22).

## 2. Mensch und marine Ökosysteme

Die Inwertsetzung der Meere im 20. Jahrhundert, ihre Nutzung als Transportweg und die Ausbeutung ihrer mannigfachen Ressourcen wurde von einer zunehmenden Schädigung der marinen Ökosysteme begleitet. Während im Verhältnis vom Menschen zum Meer bisher die *Nutzung* des Meeres im Vordergrund stand, gewinnt nun dessen *Schutz* immer mehr an Bedeutung. Die bisherigen Anstrengungen in der Meeresumweltpolitik blieben der

traditionellen Meeresnutzung verhaftet; das bestehende *Meeresschutzregime* spiegelt das bestehende *Meeresnutzungsregime*. So wandelte sich die Internationale Seeschiffahrtsorganisation, die nach dem Zweiten Weltkrieg als Koordinationsgremium der Schiffahrtsnationen gegründet worden war, seither zu einer partiellen Umweltorganisation, für die die Verhütung von schiffahrtsbedingter Meeresverschmutzung einen wesentlichen Arbeitsschwerpunkt darstellt - wobei die Entscheidungsstrukturen immer noch von den Schiffahrtsnationen dominiert werden, deren Interesse vornehmlich vom reibungslosen Seetransport bestimmt ist. Für neu aufgetretene Umweltprobleme, wie die Giftmüllverklappung, wurden jeweils neue Verträge vereinbart, die von eigenständigen Vertragsstaatenkonferenzen verwaltet werden. Auch für die Fischerei läßt sich feststellen, daß für viele Fischbestände gesonderte zwischenstaatliche Kommissionen gegründet wurden, die ein gemeinsames Management ermöglichen sollten. Zwar erhielten die Küstenstaaten durch die weitgehende Etablierung von ausschließlichen Wirtschaftszonen Eigentumsrechte an fast 90% der Weltfischbestände, was eigentlich einen schonenderen Umgang mit diesen Ressourcen garantieren sollte. Da sich jedoch zahlreiche Fischarten nicht an die vom Menschen verfügbaren Wirtschaftszonen halten, sondern zwischen den Wirtschaftszonen oder zwischen den Wirtschaftszonen und der allen Staaten offenen Hohen See hin und her wechseln, besteht weiterhin erheblicher Kooperationsbedarf. Die zahlreichen Pressemeldungen der letzten Jahre über »Fischereikriege« zeigen allerdings, daß dieser Kooperationsbedarf nur selten zu einer wirksamen Zusammenarbeit führt.<sup>11</sup>

Das Hauptproblem dieses bisherigen, sektoralen Ansatzes, in dem die ma-

11 Bekanntestes Beispiel ist der jüngste »Fischereikrieg« um die Heilbutt-Bestände auf den Neufundlandbänken außerhalb der kanadischen 200-Meilen-Zone: Im Frühjahr 1995 brachten kanadische Polizeischiffe in internationalen Gewässern spanische Fischerboote auf, um die schwindenden Heilbutt-Bestände zu schützen, woraufhin die spanische Regierung Kriegsschiffe in den Nordwestatlantik entsandte. Die Rechtslage ist außerordentlich komplex: Grundsätzlich ist die EU auch in internationalen Gewässern zum Erhalt der Bestände und zur Zusammenarbeit mit anderen betroffenen Staaten verpflichtet - gerade zu diesem Zweck war schon Ende der siebziger Jahre die Nordwestatlantische Fischereiorganisation (NAFO) gegründet worden, der neben der EU und Kanada noch 13 weitere Staaten angehören. Allerdings setzte sich Brüssel regelmäßig über die Quotenpläne der NAFO hinweg, wozu die EU zwar durch Ausnahmeklauseln des NAFO-Abkommens berechtigt ist, sich aber dennoch in deutlichen Widerspruch zum Geist des Abkommens und der entsprechenden Bestimmungen der Seerechtskonvention stellt. Kanada wiederum, dessen Fischer den Heilbutt innerhalb der 200-Meilen-Zone bereits weitgehend ausgerottet haben, handelte selbst rechtswidrig durch seine Polizeiaktionen in internationalen Gewässern, auch wenn es vielleicht die »ökologische Moral« auf seiner Seite haben mag. Eine eindeutige *juristische* Schuldzuweisung ist somit im Heilbutt-Krieg kaum möglich - beide Parteien haben gleichermaßen dazu beigetragen, den Grönland-Heilbutt an die Grenze der Ausrottung zu überfischen und so die Erhaltungspflicht der Seerechtskonvention zu mißachten.

rine Umweltpolitik unmittelbar an die jeweilige Nutzungsform des Meeres anschloß, ist jedoch die Vernachlässigung der landgestützten Emissionsquellen. 70-80% der gesamten marinen Umweltbelastung erfolgen von diffusen Einleitungsquellen vom Land aus, die von der intensiven Landwirtschaft, dem Kraftfahrzeugverkehr, Kraftwerken, Chemiefabriken bis zu Haushaltsabwässern reichen. *Alle Wasser laufen ins Meer*, wußte schon der Prediger Salomo (1,7), und so finden sich auch heute die Rückstände der modernen Industriegesellschaften im Meer und in den marinen Nahrungsketten wieder (GESAMP 1990). Selbst wenn ein Tankschiff seine Öltanks im Hafen geleert hat, ist die Schädigung der marinen Ökosysteme noch nicht vorüber, da drei Viertel der gesamten marinen Ölbelastung nicht durch Schiffe, sondern durch Emissionsquellen auf dem Land verursacht werden (GESAMP 1993). Auch über weiträumige Luftströmungen wird ein Großteil der Schadstoffe in die Meere transportiert, so daß sich etwa durch die Einführung bleifreien Benzins in den Vereinigten Staaten Ende der siebziger Jahre auch die Bleibelastung bei Austern und Muscheln merklich verringert hat (WRI 1992, 186). Insbesondere in der Nähe von Hafenstädten oder Zentren der Tourismusindustrie können sich auch Direkteinleitungen zu einem lokalen Problem entwickeln. So verdoppelt sich entlang der Mittelmeerküsten in der Reisezeit die Bevölkerung, wobei der Tourismus mit insgesamt 33 Millionen Hotel- und Pensionsbetten auch der Haupt-»Verbraucher« von Küstenlandschaft ist - die Verbauungsrate allein durch Tourismus beträgt an der spanischen Festland- und Inselküste etwa 42%, an der katalanischen gar 58%.<sup>12</sup> Weltweit leben gegenwärtig etwa 60% der Weltbevölkerung in küstennahen Gebieten, deren Einwohnerzahl sich bis zum Jahr 2020 wohl verdoppeln wird - auf dann sechs Milliarden Menschen (UNEP 1992, 107). Bei gleichbleibend mangelhafter Umweltvorsorge wird dies massive Verunreinigungen der küstennahen Gewässer zur Folge haben, wobei

»Bedrohungen der Meeresressourcen [...] selten innerhalb von Zeitspannen nachweisbar [sind], in denen die Verschmutzung effektiv gestoppt werden könnte, bevor schädliche Akkumulationen auftreten. Die Verweildauer der Schadstoffe in den Ozeanen ist geringstenfalls eine Sache von Jahrzehnten, doch sie erweitert sich für eine Vielzahl von Substanzen auf Jahrhunderte oder mehr. Der Prozeß des Transports in den Ozean und der Akkumulation zu feststellbaren, doch nicht notwendigerweise unwirksamen Mengen ist in vielen Fällen ebenfalls eine Sache von Jahrzehnten oder Jahrhunderten« (Global 2000, 1980, 304).

Während Schädigungen mariner Ökosysteme durch die menschliche Nutzung der Meere (Transport, Fischerei, Bergbau u.a.) bislang durch *sektorale*, fallweise und meist nachsorgende Umweltpolitik angegangen wurden, entwickelte sich für landgestützte Emissionsquellen ein *regionaler* Ansatz,

---

12 Es wird angenommen, daß im Jahre 2025 zwischen 173 und 341 Millionen Touristen im Küstengebiet des Mittelmeers ihren Urlaub verbringen werden (Jefitic et al. 1990, 27-29).

zuerst in Europa, wo die Nordsee- und Ostseeränderstaaten schon Anfang der siebziger Jahre eine Reihe von Verträgen gegen die Verklappung von Giftmüll und gegen landgestützte Meeresverschmutzung schlossen. Auf der Basis dieser Verträge tagen seitdem mehrere Regierungskommissionen, wie die Pariser »Kommission zur Verhütung der Meeresverschmutzung vom Lande aus« (PARCOM) und die Osloer »Kommission zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen« (OSCOM) für die Nordsee oder die »Kommission von Helsinki zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets«, zu denen seit 1984 die nicht vertraglich vereinbarten Internationalen Nordseeschutzkonferenzen hinzukamen. Auch wenn manche Erfolge erreicht worden sind, so sind diese doch eher bescheiden geblieben.

Noch weit geringer sind die umweltpolitischen Erfolge in anderen Regionen. So wird zwar seit 1975 vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) die Übertragung des europäischen Ansatzes des Regionalgewässerschutzes auf die küstennahen Meeresgebiete der Entwicklungsländer propagiert, wobei das erste, seither als Vorzeigeprojekt dienende Programm dem Schutz des Mittelmeers dienen sollte. Weitere Regionalmeerprogramme folgten im Lauf der Jahre für den Persisch-Arabischen Golf, die südamerikanische Westküste, die west- und zentralafrikanischen Küstengewässer, das Rote Meer, die Karibik, die ostafrikanischen Regionalgewässer, den Südpazifik und das Schwarze Meer, und rechtlich verbindliche Aktionspläne bestehen weiterhin für südasiatische Gewässer und die Arktis und sind für das Japanische Meer in Vorbereitung (Biermann 1994, 63-74; 121-149). Inzwischen sind über 140 Staaten an derartigen Regionalmeerprogrammen beteiligt, die alle mehr oder weniger dem gleichen Muster folgen: Ein Rahmenvertrag verpflichtet die Anrainerstaaten zunächst völkerrechtlich, Meeresverschmutzung von allen Emissionsquellen weitgehend zu verhindern; darauf aufbauend schreiben regionalspezifische Zusatzprotokolle detailliertere Standards vor, etwa gegen Müllverklappung, gegen landgestützte Verschmutzung oder Schiffsunfälle.

Wenn man die Verträge liest, ist man zunächst beeindruckt von der Regungsdichte. Dieser Eindruck verflüchtigt sich jedoch schnell, wenn der Blick auf die Umsetzung, also die konkreten Umweltprogramme der Anrainerstaaten gerichtet wird, die sich hinter diesen Verträgen verbergen. Als größter Erfolg des UNEP-Regionalmeerprogramms gilt das Mittelmeerprogramm, an dem alle Anrainerstaaten trotz der zahlreichen Regionalkonflikte mitarbeiten: Beispielsweise wurde 1976 ein *Protokoll über die Zusammenarbeit in der Bekämpfung der Verschmutzung des Mittelmeers durch Öl und andere Schadstoffe bei Notfällen* vereinbart, für das auf Malta ein eigenes Regionalzentrum errichtet wurde, um unter anderem den

Kenntnisstand über schiffahrtsbedingte Einleitungen im Mittelmeer zu verbessern. Da die Küstenstaaten jedoch meist versäumten, das Regionalzentrum über Unfälle zu unterrichten, mußte das Zentrum seine Statistiken bislang überwiegend auf der Basis von Presseberichten erstellen und 1982 sogar einen Vertrag über unverzügliche Benachrichtigung von allen Ölunfällen in der Region mit dem Versicherungsunternehmen Lloyd's abschließen (Jeftic et al. 1990, 59f). Während zahlreiche weitere Verträge mit ausgefeilten Normen den Schutz der Fischbestände im Mittelmeer garantieren sollen, wird geschätzt, daß beispielsweise 95% der italienischen Fischfangflotte grundsätzlich gegen die geltenden Normen verstoßen.<sup>13</sup> Ebenso ernüchternd ist die Umsetzung des Protokolls von 1982 über besondere mediterrane Schutzgebiete, für die 1985 ein Regionalzentrum in Tunis eingerichtet wurde. 1988 wurde dieses Zentrum von einem eigens beauftragten Berater des UN-Umweltprogramms besucht, der dort nur sechs Angestellte einschließlich des Fahrers und der Schreibkraft vorfand, wobei der Direktor nur ein Viertel seiner Arbeitszeit dem Zentrum widmete und der Experte für Schutzgebiete fast nie zur Arbeit erschien: Der UNEP-Berater kam zu dem Ergebnis, daß »Versäumnisse und Mangel an Effizienz das Projekt von Anfang an kennzeichneten« (UNEP 1988, 6-8).

Diese drei Beispiele lassen deutlich werden, daß selbst in dem Vorzeigeprojekt des UNEP, dem Mittelmeerprogramm, die reale Umsetzung der völkerrechtlichen Normen und der umfangreichen Aktionsprogramme kaum geeignet ist, die marinen Ökosysteme wirklich wirksam zu schützen. Dies gilt umso mehr für die übrigen UNEP-Regionalmeerprogramme in Afrika, Asien und Lateinamerika. Eine wesentliche Ursache ist, kaum verwunderlich, der vorherrschende Mangel an Infrastruktur, an Geld, an den notwendigen Technologien - schon 1972 erklärte Indira Gandhi vor der ersten Weltumweltkonferenz: »Wie können wir mit denen, die in Dörfern und Slums leben, über die Reinhaltung von Ozeanen, Flüssen und Luft reden, wenn ihre eigenen Wohnstätten von Grund auf verunreinigt sind?« Die Vereinigten Staaten und Kanada haben beispielsweise allein zur Sanierung der Großen Seen fast neun Milliarden US-Dollar für die Behandlung der städtischen und industriellen Abwässer aufgewendet - vergleichbare Summen liegen weit außerhalb der Möglichkeiten von ärmeren Entwicklungsländern, in denen bislang weniger als 5% der Abwässer behandelt werden (WRI 1992, 185). So kam auch die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung im Brundtland-Bericht von 1987 zu dem Schluß, daß es »eine Sache sei, ein paar Millionen Dollar für die Forschung auszugeben, und eine ganz andere Sache, die Forschungsergebnisse in Entwicklungs-

---

13 So der italienische Fischereibiologe Dr. Antoni di Natale (pers. Mitteilung, Aug. 1995).

pläne für das Festland einzubeziehen und strenge Umweltschutzkontrollprogramme durchzusetzen«, woraufhin die Kommission forderte, »über allgemeine Vereinbarungen über Ziele und über reine Forschung hinauskommen zu einem soliden Zeitplan von Investitionen in einem wirklich wirksamen Ausmaß« (Brundtland-Bericht 1987, 268f). Es ist jedoch kaum davon auszugehen, daß derartige Investitionsprogramme noch im Rahmen der UNEP-Regionalmeerprogramme möglich sein werden.

Aus ihrer Gesamtanalyse der Meeresumweltpolitik kam die UN-Weltkommission über Umwelt und Entwicklung statt dessen zu dem Ergebnis, daß

»dauerhafte Entwicklung, wenn nicht das Überleben selbst, bedeutende Fortschritte in der Verwaltung der Meere erfordert. Beträchtliche Veränderungen werden in unseren Institutionen und Richtlinien erforderlich sein, und weitere Ressourcen müssen der Verwaltung der Meere unterstellt werden« (Brundtland-Bericht 1987, 262).<sup>14</sup>

Die 1994 in Kraft getretene Seerechtskonvention der Vereinten Nationen kann diese Aufgabe nicht erfüllen; als »Verfassungswerk« regelt sie zwischenstaatliche Kompetenzen, aber kaum materielle Pflichten und Rechte. So verpflichten Artikel 207 und 212 der Seerechtskonvention zwar alle Staaten, Maßnahmen gegen landgestützte Meeresverschmutzung zu ergreifen; dabei müssen die Staaten jedoch spezielle internationale Verträge nur »in Betracht ziehen«, diese also nicht als Mindeststandard beachten. Auch ist der materielle Gehalt derartiger Übereinkommen gegen landgestützte Verschmutzung, die bislang nur auf regionaler Ebene vereinbart werden konnten, äußerst dünn.

»Bedeutende Fortschritte in der Verwaltung der Meere« und »beträchtliche Veränderungen in unseren Institutionen und Richtlinien«, wie sie die Brundtland-Kommission fordert, werden nur über einen Paradigmenwechsel möglich sein, der mit der bisherigen Fixierung auf die Nutzung der Meere bricht. Während das 20. Jahrhundert das Jahrhundert der Aneignung der marinen Schätze durch die Küstenstaaten und der parallel verlaufenden Verregelung und Verrechtlichung des Seetransports war, muß nun der Schutz der marinen Ökosysteme vor landgestützten Emissionsquellen in den Vordergrund treten, auch im Hinblick auf die klimastabilisierende Funktion der Meere als Kohlenstoffsinken. An die Stelle der Verteilung

---

14 Die Brundtland-Kommission schrieb ferner: »Die herkömmlichen nationalen Hoheitsrechte werden zunehmend in Frage gestellt durch die Wirklichkeit der gegenseitigen Abhängigkeit von Ökologie und Wirtschaft. Dies gilt nirgends so sehr wie in den gemeinsamen Ökosystemen und den unter internationaler Hoheit stehenden Gebieten [...]. Hier kann dauerhafte Entwicklung nur garantiert werden durch internationale Zusammenarbeit und durch Vereinbarungen zur Überwachung, Entwicklung und Verwaltung im gemeinsamen Interesse« (ebd., 259). »Eine offizielle internationale Verwaltung über die abschließlichen Wirtschaftszonen hinaus ist notwendig; für alle Gebiete sollte eine größere internationale Zusammenarbeit entstehen, einschließlich eines verbesserten Rahmens, der nationale Eingriffe koordiniert« (ebd., 261).



## Der Facharbeitskreis Meere im Forum

### »Umwelt & Entwicklung« deutscher Nichtregierungsorganisationen

Mit 1.350 Millionen km<sup>3</sup> Wasser, also 97% des gesamten Wassers der Erde, bedecken die Ozeane 70% der Erdoberfläche. Trotz dieser Ausmaße haben menschliche Schadstoffeinträge auch hier eine kritische Phase erreicht. 1990 schlugen die Meeresexperten der UNO Alarm: »Der Mensch hat schon überall in den Ozeanen seine Spuren hinterlassen - von den Polarmeeen bis zum Äquator, von den Stränden bis in die Tiefsee ist die zunehmende Verseuchung mit Chemikalien und Abfällen festzustellen.« Die UNO-Experten warnten, daß »sich der Zustand der Meeresumwelt noch im nächsten Jahrzehnt drastisch verschlechtern wird, wenn nicht sofort starke, koordinierte Anstrengungen auf nationaler und internationaler Ebene unternommen werden.« Ähnliche Forderungen hatte schon 1987 die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (»Brundtland-Kommission«) angemahnt: Zukunftsfähige Entwicklung, »wenn nicht das Überleben selbst«, erforderten bedeutende Fortschritte in der Verwaltung der Meere. »Beträchtliche Veränderungen« seien in unseren Institutionen notwendig, und »weitere Ressourcen müssen der Verwaltung der Meere unterstellt werden.«

Nichtsdestotrotz gibt es wohl kaum ein Umweltproblem, das in der deutschen Diskussion derart vernachlässigt wird wie der Schutz der marinen Ökosysteme. Wie der Präsident des Hamburger Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie, Prof. Ehlers, jüngst in einem Vortrag anmerkte, leben die Menschen in Deutschland mit dem Rücken zum Meer - sie blickten in die falsche Richtung, denn, so Ehlers, die Meere werden »für unser Leben und Überleben in Zukunft eine herausragende Rolle spielen. Das ist in unserem Land noch nicht erkannt.«

Aus diesem Grund hat sich im Rahmen des 1992 gegründeten Forums »Umwelt & Entwicklung« deutscher Nichtregierungsorganisationen (NRO) ein Facharbeitskreis Meere gebildet, um die bisherigen Arbeiten deutscher NRO bundesweit zu koordinieren und gegenüber der Bundesregierung und den UN-Gremien gemeinsame Positionen zu erarbeiten. Da die UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) 1996 schwerpunktmäßig den Schutz der marinen Ökosysteme behandelt, hat der Arbeitskreis Meere hierzu eine Stellungnahme in New York vorgelegt, in dem - im Anschluß an den Bericht der Brundtland-Kommission - grundlegende institutionelle Reformen gefordert werden, insbesondere die Aushandlung einer neuen »Internationalen Meeresschutzkonvention« und die Einrichtung eines »Blauen Fonds« für den Finanz- und Technologietransfer in den Süden, um den Schutz der tropischen Gewässer zu gewährleisten. Derartige Forderungen wurden auch vom Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen in seinem Jahresgutachten von 1995 erhoben.

Neben nationaler und internationaler Lobbyarbeit strebt der Facharbeitskreis Meere langfristig auch den Aufbau von Partnerschaften mit interessierten NRO im Süden an. Hierfür wird jedoch der verstärkte Ausbau von Kontakten mit entwicklungspolitischen Verbänden in Deutschland notwendig sein, die bislang den Schutz mariner Ökosysteme nicht als Problem erkannt haben, auch wenn diese beispielsweise für die Eiweißversorgung im Süden von erheblicher Bedeutung sind.

*Kontaktadresse: Arbeitskreis Meere, c/o Frank Biermann, Urbanstr. 85, 10967 Berlin, Tel. 030-692 38 46; E-mail: [biermann@zedat.fu-berlin.de](mailto:biermann@zedat.fu-berlin.de).*

von Gewinnen wird langfristig der Konflikt um die Finanzierung von Maßnahmen zum Schutz der marinen Ökosysteme treten.

Dieser Paradigmenwechsel erfordert auch einen Wechsel in den Institutionen, die das menschliche Verhalten gegenüber dem Meer regeln. Das bisherige Normengebäude, das vor allem die *Ausbeutung* und Inwertsetzung der Meere regelte, muß ergänzt und weitgehend ersetzt werden durch ein Normengebäude, das auf den *Schutz* der Meere ausgerichtet ist. Daher mehren sich die Stimmen, die die Aushandlung einer neuen, eigenständigen *Internationalen Meeresschutzkonvention* fordern.<sup>15</sup> Wie das Klima und die Biodiversität in den Rio-Verträgen von 1992, so sollte in dieser Meeresschutzkonvention auch die Bewahrung der Meeresumwelt zu einer »gemeinsamen Sorge der Menschheit« erklärt werden, mit allen Implikationen und Souveränitätseinschränkungen, die sich aus diesem neuartigen Konzept des Völkerrechts ergeben (dazu: Biermann 1996). Hauptfunktion der Meeresschutzkonvention wäre die Aufhebung der bisherigen *sektoralen* und *regionalen* umweltpolitischen Lösungsansätze, die die bestehende Meeresnutzungsordnung spiegelten, und deren Integration in einen umfassenden *universalen* Lösungsansatz, der das Verhältnis Mensch und Meer im Sinne einer *Meeresschutzordnung* neu gestaltet.

Die Legislativfunktion im Rahmen dieser Meeresschutzkonvention würde von deren Vertragsstaatenkonferenz ausgeübt werden, die - gleichsam als »Weltmeereskonferenz« - im Einklang mit wissenschaftlichen Erkenntnissen materielle Umweltnormen für die Staaten verhandeln und dann verfügen könnte, etwa ein weltweites Verbot bestimmter dauerhafter, besonders schädlicher Stoffe, die sich in marinen Nahrungsketten anreichern. Da die Staaten des Südens derartige Umweltschutzprogramme kaum aus eigenen Mitteln bestreiten können, wäre eine wesentliche Funktion der Meeresschutzkonvention der Nord-Süd-Transfer von Geld und Technologie, etwa über einen eigenständigen, vertraglich vereinbarten »Blauen Fonds«. Ein derartiger Fonds existiert bereits im Rahmen des Ozonschutzvertrages, von dem noch eine andere interessante Vertragsbestimmung für die Meeresschutzkonvention übernommen werden könnte: Da der Schutz der stratosphärischen Ozonschicht wie auch des Weltklimas eine gemeinsame Sorge der Menschheit ist, deren Reichtum jedoch sehr ungleich verteilt ist, wur-

---

15 Für eine Internationale Meeresschutzkonvention und einen Blauen Fonds für Nord-Süd-Transfer trat etwa der Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen, den die deutsche Bundesregierung 1992 einberufen hat, in seinem Jahresgutachten von 1995 ein (WBGU 1996, 141-162). Ähnliche, im Detail aber noch weitgehendere Forderungen vertritt der Arbeitskreis Meere im »Forum Umwelt und Entwicklung deutscher Nichtregierungsorganisationen« in seiner Stellungnahme zur diesjährigen Sitzung der UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung.

den die Industrieländer im Ozonvertrag völkerrechtlich bindend verpflichtet, die gesamten Mehrkosten zu tragen, die im Süden durch den Ausstieg aus der FCKW-Wirtschaft entstehen. In den Entscheidungsverfahren gemäß dem Ozonvertrag haben die Entwicklungsländer - wie auch die Industrieländer - eine Art Gruppenvetorecht erhalten: Ohne die Zustimmung der Mehrheit einer der beiden Blöcke kann der Ozonvertrag nicht mehr verschärft werden. Derartige Vertragsklauseln sind in dieser Form neu im Völkerrecht, und ein aufmerksames Studium der Verhandlungsprozesse zeigt, daß die Entwicklungsländer ohne diese Sonderrechte den Ozonvertrag nicht mitgetragen hätten (Biermann 1995b). Vergleichbare Bestimmungen finden sich auch in den beiden Rio-Verträgen von 1992 zum Klima und zur biologischen Vielfalt.

Die Aushandlung einer Internationalen Meeresschutzkonvention wird möglicherweise noch in diesem Jahrzehnt beginnen. Im April 1996 behandelt die Kommission der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung, die 1992 auf dem Erdgipfel in Rio gegründet worden ist, erstmals den Schutz der Meere: Es ist denkbar, daß zunächst ein Sachverständigenausschuß berufen wird, dessen Arbeitsbericht die Gründung eines Verhandlungsausschusses für eine Meeresschutzkonvention empfehlen könnte. Die Vertragsstaatenkonferenz dieser Internationalen Meeresschutzkonvention könnte sich dann Anfang des 21. Jahrhunderts in ein supranationales Managementgremium für die Meere verwandeln, um das aus dem Lot geratene Verhältnis zwischen Mensch und Meeresumwelt im Sinne einer nachhaltigen, dauerhaften und zukunftsfähigen Entwicklung wieder zu justieren. Nach der Ausbeutung und Inwertsetzung der Meere im 20. Jahrhundert, als deren Schlußpunkt das Inkrafttreten der Seerechtskonvention der Vereinten Nationen gelten kann, stände das 21. Jahrhundert im Zeichen des Schutzes und der Bewahrung der marinen Ökosysteme, die nicht nur 70% der Erdoberfläche des »Blauen Planeten« beleben, sondern auch über ihre Wechselwirkung mit den globalen Kohlenstoffkreisläufen eine unschätzbare Bedeutung für die Stabilität des Weltklimas haben.

## Literatur

- Alexander, Lewis M. (1983): The Ocean Enclosure Movement. Inventory and Prospect, in: *San Diego Law Review*, Vol. 20, Nr. 3, 561-594.
- Anand, Ram Prakash (1982): *Origin and Development of the Law of the Sea. History of International Law Revisited*, The Hague, Boston, London.
- Biermann, Frank (1994): *Internationale Meeresumweltpolitik: Auf dem Weg zu einem Umweltregime für die Ozeane?* Frankfurt/M.
- Biermann, Frank (1995a): *Schutz der Meere. Internationale Meeresumweltpolitik nach Inkrafttreten der Seerechtskonvention der Vereinten Nationen*, 2. Aufl., Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung [FS II 94-405].

- Biermann, Frank (1995b): *Saving the Atmosphere: International Law, Developing Countries and Air Pollution*. Frankfurt/M.
- Biermann, Frank (1996): Common Concerns of Humankind. The Emergence of a New Concept of International Environmental Law, in: *Archiv des Völkerrechts*, Vol. 34, (i. E.).
- Birke, Wolfgang (1995): Der Internationale Seegerichtshof, in: *Nationale Folgerungen aus dem Inkrafttreten des UN-Seerechtsübereinkommens*, Berichte des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie, Nr. 5, Hamburg, Rostock, 43-51.
- Brundtland-Bericht (1987): *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*. Hrsg. von Volker Hauff, Greven.
- Filali, Kamel (1984): *The Contribution of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea to the Development of International Law and its Codification Particularly from the Perspective of Developing States*, University Microfilms International, Miami.
- GESAMP [Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution] (1990): *The State of the Marine Environment*, Oxford.
- GESAMP [Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution] (1993): *Impact of Oil and Related Chemicals and Wastes on the Marine Environment*, London.
- Global 2000 (1980): *Der Bericht an den Präsidenten*. Hrsg. vom Council on Environmental Quality und dem US-Außenministerium, Frankfurt/M.
- Gündling, Lothar (1983): *Die 200-Seemeilen-Wirtschaftszone. Entstehung eines neuen Regimes des Meeresvölkerrechts*, Berlin, Heidelberg u.a.
- Hardin, Garrett (1968): The Tragedy of the Commons, in: *Science*, Vol. 162, 1243-1248.
- Jeftić, L. et al. (1990): *State of the Marine Environment in the Mediterranean Region*. UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 132. [auch MAP Technical Reports Series No. 28.], Nairobi.
- Jenisch, Uwe (1995): Seerecht setzt Wirtschaftsrecht, in: *Nationale Folgerungen aus dem Inkrafttreten des UN-Seerechtsübereinkommens*, Berichte des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie, Nr. 5, Hamburg, Rostock, 31-41.
- Koch, Joachim (1994): Die Verhandlungen über die Lösung der Probleme des Tiefseebergbaus teils des Seerechtsübereinkommens aus der Sicht der deutschen Delegation, in: *Das UN-Seerechtsübereinkommen tritt in Kraft. Inhalte und Konsequenzen für die Bundesrepublik Deutschland*. Berichte des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie, Nr. 4, Hamburg, Rostock, 25-40.
- Tomczak, Matthias (1994): Das 'gemeinsame Erbe der Menschheit' wird verhökert, in: *Waterskant*, Vol. 9, Nr. 3, 11-16.
- UNEP [United Nations Environment Programme] (1988): *The Regional Activity Centre for the Mediterranean Specially Protected Areas: Evaluation of its Development and Achievements*. UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 100, Nairobi.
- Vitzthum, Wolfgang Graf [Hrsg.] (1981): *Die Plünderung der Meere. Ein gemeinsames Erbe wird zerstückelt*, Frankfurt am Main.
- WBGU [Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen] (1996): *Welt im Wandel. Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme*. Jahresgutachten 1995, Berlin, Heidelberg.
- Wolf, Klaus Dieter (1981): *Die Dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen: Beiträge zur Reform der Internationalen Ordnung und Entwicklungstendenzen im Nord-Süd-Verhältnis*. Baden-Baden.
- WRI [World Resources Institute] (1992): *World Resources 1992-93. Toward Sustainable Development*, New York, Oxford.