ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Lode, Birgit; Schaub, Jonathan

Research Report

Rio+20: Hoffnung für Schutz und nachhaltige Nutzung der Hohen See. Gipfelerklärung könnte Ergänzung der VN-Seerechtskonvention beschleunigen

SWP-Aktuell, No. 59/2012

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Lode, Birgit; Schaub, Jonathan (2012) : Rio+20: Hoffnung für Schutz und nachhaltige Nutzung der Hohen See. Gipfelerklärung könnte Ergänzung der VN-Seerechtskonvention beschleunigen, SWP-Aktuell, No. 59/2012, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255079

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

SWP
1962–2012

Rio+20: Hoffnung für Schutz und nachhaltige Nutzung der Hohen See

Gipfelerklärung könnte Ergänzung der VN-Seerechtskonvention beschleunigen

Birgit Lode / Jonathan Schaub

Die Abschlusserklärung der Konferenz der Vereinten Nationen (VN) über Nachhaltige Entwicklung (UNCSD; Rio+20) eröffnet einige positive Perspektiven für den Themenkomplex »Ozeane und Meere«: Sie bindet die Fortentwicklung des VN-Seerechtsübereinkommens (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) an einen konkreten Zeitplan und sieht die Erarbeitung eines Katalogs globaler Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) vor – für das Zustandekommen eines SDG zur marinen Umwelt bestehen dabei gute Chancen. Im Zuge dessen könnten Lücken in der völkerrechtlichen Regelung von Fragen der Hohen See beseitigt werden. Damit würde die Ausbeutung dieser Region, an der die Länder ein gestiegenes Interesse haben, an gewisse Mindestanforderungen geknüpft und Kontrollmechanismen unterworfen. Vielversprechend ist in diesem Kontext die Ankündigung Deutschlands, im Rahmen einer »Coalition of the Committed« für einen verbesserten Schutz der Weltmeere einzutreten. Entscheidend wird aber letztlich sein, ob es gelingt, bisherige Blockierer wie die USA, Kanada, China und Indien in den Prozess einzubeziehen.

Die Weiterentwicklung der VN-Seerechtskonvention, des »Grundgesetzes der Meere«, ist dringlicher denn je. Es gilt, das vermehrte Interesse der internationalen Staatengemeinschaft an der Nutzung der Hohen See in Einklang zu bringen mit deren bislang unzureichendem Schutz. Denn immer mehr Länder greifen auf die reichen Ressourcen der Meere zu; deren Ausbeutung fernab der Küsten gewinnt nicht zuletzt dank neuer Technologien wie etwa Tiefseebohrgeräten und Grundschleppnetzen an Attraktivität. Dabei ist es nicht zuletzt mit Blick auf das fragile arktische Ökosystem dringend geboten, Maßnahmen zum Schutz und zur Erhaltung der Ozeane und Meere zu ergreifen.

Genau hier setzt der Abschnitt »Ozeane und Meere« der Rio+20-Gipfelerklärung an. Zu begrüßen ist zum einen, dass in dem Dokument genaue Ziele und ein konkreter Zeitplan für die Weiterentwicklung des VN-Seerechtsübereinkommens im Bereich der Governance der Hohen See festgelegt werden. Zum anderen verweist die Erklärung an anderer Stelle auf den noch zu erarbei-

Dr. iur. Birgit Lode war bis Ende August 2012 wissenschaftliche Mitarbeiterin, Jonathan Schaub Praktikant in der Forschungsgruppe Globale Fragen

tenden Katalog globaler Nachhaltigkeitsziele, darunter wird mit großer Wahrscheinlichkeit auch ein SDG zur marinen Umwelt sein – mit weiteren greifbaren Zielen und Zeitplänen. Erfreulich ist überdies, dass sich die Staatengemeinschaft verpflichtet hat, im Meer treibende Abfälle (marine debris) in signifikantem Maße zu reduzieren – wiederum binnen einer gesetzten Frist. Schließlich sicherten die VN-Mitgliedstaaten zu, mittels geeigneter Maßnahmen bis zum Jahr 2015 den höchstmöglichen nachhaltigen Dauerertrag (maximum sustainable yield, MSY) zu gewährleisten, also die optimale Menge an Fischen, die gefangen werden können, ohne deren Fähigkeit zur Fortpflanzung zu gefährden.

Nutzungsinteressen versus Schutz der Artenvielfalt

Mehr als die Hälfte der Wasseroberfläche der Ozeane und Meere zählt zur Hohen See. Sie beginnt jenseits der Hoheitsgewässer und der Ausschließlichen Wirtschaftszonen der Küstenstaaten (AWZ, Exclusive Economic Zones), die sich bis auf 200 Seemeilen vor der Küstenlinie erstrecken. Während die Küstenstaaten innerhalb ihrer Hoheitsgewässer und AWZ unter anderem das Recht haben, die lebenden und nichtlebenden (mineralischen und sonstigen) Meeresressourcen zu erforschen und auszubeuten, zu erhalten und zu bewirtschaften, liegt die Hohe See außerhalb nationalstaatlicher Hoheitsbefugnisse.

Die Hohe See, die als gemeinsames Erbe der Menschheit gilt, beherbergt viele der weltweit wertvollsten Fischbestände und Meeresökosysteme und spielt eine zentrale Rolle unter den Faktoren, die das Weltklima beeinflussen. Ihre Artenvielfalt ist eine wichtige Grundlage für Ernährung und Leben der Menschen. Der Wert der Fischerei von Thunfischen in diesen Gebieten, von denen manche Arten weite Strecken zurücklegen, wird beispielsweise auf über 10 Milliarden Dollar jährlich geschätzt. Gleichzeitig ist der Fortbestand empfindlicher und einzigartiger Ökosysteme wie Schwammriffe und -felder oder von Phänomenen wie Kaltwasserkorallen und hydrothermalen Quellen durch die zunehmende Versauerung der Meere gefährdet. Insofern ist es dringend geboten, Maßnahmen zum Schutz und zur Erhaltung dieser sich fern der Küsten erstreckenden Meeresgebiete zu ergreifen – insbesondere mit Blick auf die zunehmende Meeresverschmutzung durch Schiffe.

Denn der Schutz der Hohen See ist bislang unzureichend. In diesem Zusammenhang sind vor allem zwei rechtliche Herausforderungen zu nennen. Erstens steht nach dem VN-Seerechtsübereinkommen UNCLOS die Hohe See allen Ländern offen – sowohl Küsten- wie auch Binnenstaaten. Die Freiheit der Hohen See umfasst unter anderem die Freiheit der Schifffahrt, des Überflugs, der Fischerei und der wissenschaftlichen Forschung. Zwar sieht UNCLOS vor, dass die Staaten die Ressourcen der Hohen See »im Rahmen ihrer Umweltpolitik und in Übereinstimmung mit ihrer Pflicht zum Schutz und zur Bewahrung der Meeresumwelt« ausbeuten sollen. Was genau die Pflicht zum Schutz der Hohen See jedoch beinhaltet, definiert UNCLOS bislang nur sehr lückenhaft.

Diesem Mangel helfen auch andere Abkommen nicht ab. Im internationalen Seeverkehr gilt die allgemeine Umweltschutzpflicht, deren Durchsetzung dem Flaggenstaat obliegt. Allerdings machen sich die Staaten oftmals durch die Registrierung eines Schiffs im Schiffsregister eines anderen Staates und damit durch das Fahren unter einer sogenannten Billigflagge (flag of convenience) die Tatsache zunutze, dass zwischen den verschiedenen nationalen Anforderungen an Umweltstandards ein Gefälle besteht – eine effektive, universelle Durchsetzung der Pflicht fehlt.

Die zweite rechtliche Herausforderung beruht darauf, dass derzeit ein Flickenteppich von regionalen und sektoralen Mechanismen zum Schutz der Hohen See besteht. Erwähnenswert sind beispielsweise völkerrechtlich verbindliche Vereinbarungen wie das Übereinkommen zum Schutz

des menschlichen Lebens auf See (SOLAS) und das Übereinkommen über die Verhütung und Bekämpfung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL). Darüber hinaus sind eine Vielzahl internationaler Foren und Institutionen mit der Governance der Weltmeere befasst. Neben den mit der Implementierung von UNCLOS, der Biodiversitätskonvention (CBD) und der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) eingerichteten Gremien sind dies etwa Organisationen wie das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), die Welternährungsorganisation (FAO), die Internationale Seeschifffahrtsorganisation (IMO) der Wirtschafts- und Sozialrat der VN (ECOSOC) und die VN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD). Am stärksten ausgeprägt ist die institutionelle Fragmentierung im Fischereisektor. Hier widmen sich insgesamt 17 internationale Organisationen der Erhaltung und Bewirtschaftung spezifischer regionaler Fischbestände. Der nun in Rio initiierte Prozess könnte die Handhabung dieser beiden rechtlichen Problemkomplexe erleichtern: die Institutionalisierung des Schutzes der Weltmeere auf universeller Ebene.

Institutionalisierter Meeresschutz auf Hoher See nach Rio+20

Das Abschlussdokument der VN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung (Rio+20) in Rio vom 22. Juni 2012 bietet einige hoffnungsvolle Ansätze dafür, wie das Spannungsverhältnis zwischen Nutzung und Schutz der Hohen See gemildert werden kann. Dies allein ist schon als Erfolg zu werten, zumal einige Staaten, allen voran Russland, Kanada, Venezuela und die USA, weiter reichende Bekenntnisse verhinderten. Ein Entwurf der Rio-Abschlusserklärung enthielt beispielsweise noch einen Passus, in dem vorgesehen war, eine rechtliche Grundlage für die Einrichtung von Schutzgebieten auf Hoher See zu schaffen. Insgesamt sind nun zwanzig Paragraphen des Dokuments dem Themenkomplex »Ozeane und Meere« gewidmet – Fischereibelange eingeschlossen.

In einer der zentralen Passagen verpflichtet sich die internationale Staatengemeinschaft, bis spätestens zum Herbst 2015 eine Entscheidung zur Entwicklung eines »internationalen Instruments« unter der VN-Seerechtskonvention (UNCLOS) zu treffen. Dieses Instrument soll dazu beitragen, eine der gravierendsten Lücken von UNCLOS zu schließen: eine Regelung zu finden für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der marinen biologischen Vielfalt in Gebieten jenseits nationaler Hoheitsbefugnisse – insbesondere durch Einrichtung von Meeresschutzgebieten und die Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen. Damit ist man dem Fernziel, einen umfassenden institutionellen Rahmen für nachhaltigen Meeresschutz auf Hoher See zu schaffen, ein großes Stück näher gerückt. Im Schlussdokument ist eine Umsetzungsfrist festgehalten, nach der die VN-Generalversammlung vor Ende ihrer 69. Tagung im September 2015 Verhandlungen über eine Ergänzung von UNCLOS aufnehmen soll.

Die Ausarbeitung des »internationalen Instruments« kann nur dann ein Erfolg werden, wenn es gelingt, maritime Schwergewichte wie die USA und aufstrebende Seemächte wie China und Indien in den Prozess einzubinden. Die Vereinigten Staaten könnten sich nach der Präsidentschaftswahl im November dieses Jahres klarer positionieren – insbesondere mit Blick auf die noch ausstehende amerikanische Ratifizierung von UNCLOS. Da die Internationale Meeresbodenbehörde und der Internationale Seegerichtshof im Rahmen von UNCLOS gewichtige Regelungskompetenzen haben, verbindet Washington mit der Ratifikation des Übereinkommens einen nicht hinnehmbaren Souveränitätsverlust. Dabei wäre die Ratifikation von UNCLOS durch die USA ein wichtiges politisches Signal. Denn dass die größte Seemacht der Welt kein Vertragsstaat ist, untergräbt den universellen Charakter der Konvention und beeinträchtigt die in Rio initiierten Prozesse.

Abgesehen davon stehen die Chancen sehr gut, dass im Rahmen der Erarbeitung globaler Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) auch ein SDG zum Themenkomplex Ozeane und Meere formuliert werden wird – hier kann wohl in jedem Fall auf Dänemark und Norwegen gezählt werden, die sich in Rio entsprechend geäußert haben. Die EU-Kommission hatte schon im April in einem Konzeptpapier ein SDG für »Ozeane und marine Umwelt« vorgeschlagen – dabei sollte durch die Wiederherstellung und den Schutz des marinen Ökosystems ein gesunder Zustand der Ozeane und der Meeresumwelt gesichert und nachhaltiges Wirtschaften gewährleistet werden. Ein solches SDG wird allerdings nur dann hinreichend Substanz haben, wenn es gelingt, Versuchen von Staaten wie den USA, China oder Indien gegenzusteuern, dieses Ziel inhaltlich zu verwässern.

Engagierte Partner für eine »Global Governance« auf Hoher See

Die Früchte der zuletzt in Rio initiierten multilateralen Prozesse werden sich erst in einigen Jahren ernten lassen. Regionale Foren wie die OSPAR-Kommission zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks bieten ihren Mitgliedstaaten dagegen die Möglichkeit, schneller zu handeln und konkrete Ergebnisse zu erzielen. Indem die OSPAR-Staaten beispielsweise ein erstes Netzwerk von Meeresschutzgebieten auf Hoher See schufen, haben sie die Rolle eines Vorreiters beim Schutz der Hohen See eingenommen. In diesen Schutzgebieten im Nordost-Atlantik wird das Meeresökosystem durch verschiedene Einbringverbote geschützt. Ungeachtet dessen bedarf es eines umfassenden multilateralen Rahmenwerks, um die ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen und sicherheitspolitischen Herausforderungen zu meistern, die mit der Nutzung der Hohen See verbunden sind.

Als führender Exportnation, die auf einen reibungslosen und sicheren Seeverkehr angewiesen ist, kann es Deutschland nicht gleichgültig sein, auf welche Weise die beim Rio-Gipfel von der Staatengemeinschaft gesteckten Ziele konkretisiert werden. Die Bundesrepublik sollte ihre Vorreiterposition in der internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik nicht leichtfertig preisgeben. Hoffnung weckt das im August 2012 vom Bundesumweltminister vorgestellte »10-Punkte-Programm für eine Energie- und Umweltpolitik mit Ambition und Augenmaß«. Darin bekennt sich die Bundesregierung explizit dazu, beim Schutz der Weltmeere im Rahmen einer Kooperation mit je nach Verpflichtungsbereitschaft wechselnden Beteiligten (Coalition of the Committed) die Initiative zu ergreifen. Die so erarbeiteten Ergebnisse ließen sich dann – idealerweise konzertiert mit den übrigen Staaten der Europäischen Union – auf VN-Ebene und in einschlägigen Foren wie der OSPAR-Kommission verbreiten und umsetzen. Der internationalen Staatengemeinschaft könnte damit am Ende der Spagat gelingen, sowohl die nachhaltige Nutzung als auch den Schutz der Weltmeere sicherzustellen – womit Rio+20 als treibende Kraft für eine Verbesserung des Meeresumweltschutzes auf der Hohen See in die Geschichte einginge.

Ein kontinuierlicher, gezielter Einsatz Deutschlands für den internationalen Meeresschutz sollte zwei Schwerpunkte haben: erstens die Ausarbeitung eines »internationalen Instruments« unter UNCLOS – insbesondere zum Schutz der Artenvielfalt auf Hoher See – und zweitens die Herbeiführung eines SDG zur marinen Umwelt. Die Rio-Abschlusserklärung bietet hierfür keine ideale, aber doch eine solide Ausgangsposition.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364