

Prof. Dr. Alexander Proelß

Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Westring 400 – 24098 Kiel

Tel. 0431 – 880 2042

Fax 0431 – 880 1619

aproelss@internat-recht.uni-kiel.de

Rechtsgutachten

zur Völkerrechtmäßigkeit des Meeresforschungsexperimentes LOHAFEX

Kiel, den 22. Januar 2009

Gliederung

	Seite
Gutachten	3
I. Rechtliche Bedeutung der CBD COP Decision IX/16	3
1. Rechtsverbindlichkeit von CBD COP Decisions im Allgemeinen	4
2. Anwendung der CBD COP Decision IX/16 auf den konkreten Fall	10
II. Verhältnis der CBD und der COP Decisions zum internationalen Seerecht und einschlägige Vorgaben des internationalen Seerechts	12
1. Verhältnis der CBD bzw. CBD COP Decisions zum internationalen Seerecht	12
2. Einschlägige Vorgaben des internationalen Seerechts	14
III. Genehmigungserfordernis nach nationalem Recht	20
IV. Zusammenfassung der Ergebnisse	21

Gutachten

I. Rechtliche Bedeutung der CBD COP Decision IX/16

Die Convention on Biological Diversity (CBD) vom 5. Juni 1992¹ ist ein umweltvölkerrechtlicher Vertrag zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt. Sie verfügt über 191 Vertragsparteien und hat damit quasi-universelle Geltung. Für die Bundesrepublik Deutschland ist die Konvention am 21. Dezember 1993 in Kraft getreten. Gemäß Art. 4 lit. b CBD ist sie auch außerhalb der Hoheitsbereiche der Vertragsparteien hinsichtlich von Verfahren und Tätigkeiten anwendbar:

“Subject to the rights of other States, and except as otherwise expressly provided in this Convention, the provisions of this Convention apply, in relation to each Contracting Party: [...] (b) In the case of processes and activities, regardless of where their effects occur, carried out under its jurisdiction or control, within the area of its national jurisdiction or beyond the limits of national jurisdiction.”²

Das Forschungsschiff „Polarstern“ fährt unter deutscher Flagge, weshalb das geplante Meeresforschungsexperiment LOHAFEX „under the jurisdiction or control“ der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt werden soll. Damit sind die Vorgaben der Biodiversitätskonvention grundsätzlich ungeachtet des Umstands, dass die geplanten Aktivitäten auf Hoher See – in internationalen Gewässern also – vorgenommen werden sollen, anwendbar.

Für die Frage der Rechtmäßigkeit des geplanten Experimentes gemäß Biodiversitätskonvention ist allein die im Rahmen der 9. Vertragsstaatenkonferenz der Parteien der CBD (Conference of the Parties – COP) angenommene Decision IX/16 zum Thema „Biodiversity and Climate Change“ von Bedeutung.³ Der einschlägige Abschnitt C („Ocean Fertilization“) der Decision lautet wie folgt:

„The Conference of the Parties,

¹ Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Biodiversitätskonvention); deutscher Text: BGBl. 1993 II S. 1741.

² Gemäß Art. 42 CBD sind als authentische Sprachen arabisch, chinesisch, englisch, französisch, russisch und spanisch festgelegt worden. Die Normen der CBD werden im Folgenden daher auf Englisch wiedergegeben.

³ Der Text der Decision ist u.a. auf der CBD-Webpage unter <<http://www.cbd.int/convention/decisions.shtml?m=COP-09&id=11659&lg=0>> abrufbar.

Notes the work of the London Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (1972) and the 1996 London Protocol, *welcomes* the decision of the twenty-ninth Consultative Meeting of the Contracting Parties held from 5 to 9 November 2007, which: (i) endorsed the June 2007 “Statement of Concern regarding iron fertilization of the oceans to sequester CO₂” of their Scientific Groups, (ii) urged States to use the utmost caution when considering proposals for large-scale ocean fertilization operations and (iii) took the view that, given the present state of knowledge regarding ocean fertilization, large-scale operations were currently not justified:

1. *Requests* the Executive Secretary to bring the issue of ocean fertilization to the attention of the Joint Liaison Group;
2. *Urges* Parties and other Governments to act in accordance with the decision of the London Convention;
3. *Recognizes* the current absence of reliable data covering all relevant aspects of ocean fertilization, without which there is an inadequate basis on which to assess their potential risks;
4. *Bearing in mind* the ongoing scientific and legal analysis occurring under the auspices of the London Convention (1972) and the 1996 London Protocol, *requests* Parties and *urges* other Governments, in accordance with the precautionary approach, to ensure that ocean fertilization activities do not take place until there is an adequate scientific basis on which to justify such activities, including assessing associated risks, and a global, transparent and effective control and regulatory mechanism is in place for these activities; with the exception of small scale scientific research studies within coastal waters. Such studies should only be authorized if justified by the need to gather specific scientific data, and should also be subject to a thorough prior assessment of the potential impacts of the research studies on the marine environment, and be strictly controlled, and not be used for generating and selling carbon offsets or any other commercial purposes;
5. *Requests* the Executive Secretary to disseminate the results of the ongoing scientific and legal analysis under the London Convention and London Protocol, and any other relevant scientific and technical information, to the fourteenth meeting of the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice.“

Mit Blick auf die gutachterlich zu klärende Frage ist zu unterscheiden zwischen (1) der Bindungswirkung von CBD Decisions im Allgemeinen und ggf. (2) der Vereinbarkeit des konkret in Rede stehenden Meeresforschungsexperimentes LOHAFEX mit Abschnitt C der Decision IX/16.

1. Rechtsverbindlichkeit von CBD COP Decisions im Allgemeinen

a) Die Rechtswirkungen von Erklärungen, die im Rahmen der Vertragsstaatenkonferenz einer völkerrechtlichen Konvention angenommen wurden, beurteilen sich pri-

mär nach dem zugrunde liegenden Vertrag. Ungeachtet dessen, dass die Verwendung des Begriffs „Decision“ (anstelle von „Recommendation“) *prima facie* den rechtsverbindlichen Charakter des betreffenden Textes nahelegt, räumt die CBD der Vertragsstaatenkonferenz, die für die Prüfung der Durchführung der Konvention zuständig ist, im Hinblick auf Decisions keine Rechtssetzungsbefugnisse gegenüber den Vertragsparteien ein. Der die Einsetzung und Kompetenzen der COP regelnde Art. 23 CBD erwähnt die Möglichkeit, Decisions zu beschließen, mit keinem Wort. In Art. 23 Abs. 4 CBD ist vielmehr lediglich die Rede davon, dass

“[t]he Conference of the Parties shall keep under review the implementation of this Convention, and, for this purpose, shall:

(a) Establish the form and the intervals for transmitting the information to be submitted in accordance with Article 26 and consider such information as well as reports submitted by any subsidiary body;

(b) Review scientific, technical and technological advice on biological diversity provided in accordance with Article 25;

(c) Consider and adopt, as required, protocols in accordance with Article 28;

(d) Consider and adopt, as required, in accordance with Articles 29 and 30, amendments to this Convention and its annexes;

(e) Consider amendments to any protocol, as well as to any annexes thereto, and, if so decided, recommend their adoption to the parties to the protocol concerned;

(f) Consider and adopt, as required, in accordance with Article 30, additional annexes to this Convention;

(g) Establish such subsidiary bodies, particularly to provide scientific and technical advice, as are deemed necessary for the implementation of this Convention;

(h) Contact, through the Secretariat, the executive bodies of conventions dealing with matters covered by this Convention with a view to establishing appropriate forms of cooperation with them; and

(i) Consider and undertake any additional action that may be required for the achievement of the purposes of this Convention in the light of experience gained in its operation.”

Gemäß Art. 23 Abs. 4 CBD können rechtsverbindliche Maßnahmen durch die COP somit nur getroffen („adopt“) werden, wenn die CBD selbst durch Annahme eines neuen Protokolls (lit. c), durch Änderung des Übereinkommens bzw. seiner Anlagen (lit. d) oder durch Annahme weiterer Anlagen (lit. f) modifiziert wird. Die Befugnis, rechtsverbindliche Beschlüsse zu verabschieden, haben die Vertragsparteien der CBD der COP demgegenüber nicht übertragen. Art. 23 Abs. 4 lit. i CBD ermächtigt

die COP ausschließlich dazu, Maßnahmen zu ergreifen, die zur Erreichung der Zwecke der CBD erforderlich sind. Diesbezüglich kann sie im Einklang mit Rule 9 lit. d der von COP 1 angenommenen und von COP 5 modifizierten „Rules of Procedure for Meetings of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity“⁴ jedes von den Vertragsparteien vorgeschlagene Thema auf die Tagesordnung setzen. Eine wie auch immer geartete rechtsverbindliche Wirkung der getroffenen Beschlüsse im Außenverhältnis, d.h. gegenüber den Vertragsparteien, lässt sich hieraus jedoch nicht ableiten. COP-Entscheidungen müssen deshalb als rechtlich unverbindliche Aussagen mit richtungsweisendem Charakter für eventuelle spätere rechtsverbindliche Maßnahmen verstanden werden, die politisch bedeutsame Anstöße für die Durchführung der Konventionsbestimmungen liefern können.⁵

In diesem Sinne kommt eine Indizwirkung auch dem Umstand zu, dass sich CBD COP Decisions vielfach nicht nur an die Vertragsparteien, sondern auch an Drittstaaten richten (vgl. nur Decision IX/16 Abschnitt C), d.h. an Staaten, für welche die CBD nicht in Kraft getreten ist, und die insofern auch nicht an der Beschlussfassung im COP-Rahmen beteiligt sind. Vor dem Hintergrund des *pacta tertiis*-Prinzips⁶ legt dies den unverbindlichen Charakter der Decisions jedenfalls nahe.

Das gefundene Ergebnis wird ferner gestützt von Rule 26 (5) lit. c der Rules of Procedure. Diese Norm spricht von „*decisions* of subsidiary bodies“, obwohl dergleichen Entscheidungen (etwa des SBSTTA) angesichts ihres bloß vorbereitenden Charakters unter keinem denkbaren Gesichtspunkt rechtsverbindliche Wirkungen entfalten können. Auch Rule 40 unterstreicht, dass der Terminus „Decision“ lediglich als Oberbegriff für sämtliche Beschlüsse der COP verwendet wird, ohne dass damit deren Rechtsverbindlichkeit impliziert würde.

Für die hier vertretene Auffassung ist zudem in Ansatz zu bringen, dass COP Decisions ungeachtet ihres im Rahmen der Vertragsstaatenkonferenz vielfach äußerst kont-

⁴ Annex to Decision I/1 and Decision V/20; abrufbar unter <<http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-rules-procedure.pdf>>.

⁵ Soweit die Frage nach den Rechtswirkungen von COP Decisions überhaupt im wissenschaftlichen Schrifttum behandelt wird, wird in Übereinstimmung mit der hier vertretenen Auffassung von der fehlenden Rechtsverbindlichkeit ausgegangen; siehe *N. de Sadeleer / C.-H. Born*, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, 2004, S. 126; *M.-A. Hermitte*, *La convention sur la diversité biologique a quinze ans*, AFDI 52 (2006), S. 350 (355); vgl. auch *A.E. Boyle*, *The Rio Convention on Biological Diversity*, in: *M. Bowman / C. Redgwell* (Hrsg.), *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, 1996, S. 33 (48).

⁶ Vgl. Art. 34 der Wiener Vertragsrechtskonvention: „Ein Vertrag begründet für einen Drittstaat ohne dessen Zustimmung weder Pflichten noch Rechte.“

roversen Inhalts – wie etwa im Falle der hier relevanten Decision IX/16 – letztlich immer im Konsens verabschiedet werden sollen (vgl. Rule 40). Ein solcher Konsens ist auf internationaler Ebene bezüglich umstrittener Themen grundsätzlich dann nur schwer erreichbar, wenn die zu beschließende Maßnahme rechtsverbindlicher Natur sein soll. Mit dieser allgemeinen Praxis ist die Vielzahl der bislang beschlossenen COP Decisions, ihre Bindungswirkung unterstellt, nicht vereinbar.

Würde es sich bei CBD COP Decisions um rechtsverbindliche Beschlüsse handeln, müssten diese angesichts der fehlenden automatischen Geltung des Völkerrechts in den innerstaatlichen Rechtsordnungen überdies prinzipiell in nationales Recht umgesetzt werden (vgl. nur Art. 59 Abs. 2 des Grundgesetzes). Dafür, dass dies regelmäßig geschieht bzw. von den Vertragsparteien für rechtlich zwingend gehalten würde, sind jedoch keine Anhaltspunkte erkennbar.

b) Eine Decision der COP kann mithin nur dann selbst rechtverbindlich sein, wenn sie letztlich als eine der in Art. 23 Abs. 4 lit. c-f CBD genannten Maßnahmen zu qualifizieren ist. Hiervon könnte angesichts der grundsätzlich fehlenden autonomen Rechtssetzungsbefugnisse der COP indes nur ausgegangen werden, wenn die betreffende Decision als Vertragsänderung, Protokoll oder Anlage zur CBD verhandelt und gekennzeichnet worden wäre. Eine solche Kennzeichnung ist im Falle der Decision IX/16 in Bezug auf die Eisendüngung nicht erfolgt.

c) Die COP Decision IX/16 ist auch keine gemäß Art. 31 Abs. 3 lit. a der Wiener Vertragsrechtskonvention bzw. entsprechendem Gewohnheitsrecht zu beachtende Übereinkunft über die Auslegung der CBD. Dies setzte voraus, dass die Auslegung von Normen der CBD selbst in Rede stünde. Die Konvention verhält sich indes nicht zur Frage der Rechtmäßigkeit von Eisendüngungsexperimenten.

d) Gegen die Annahme, dass es sich bei COP Decisions um rechtlich unverbindliche Aussagen der Vertragsstaaten zur Durchführung der Konvention handelt, könnte jedoch der estoppel-Grundsatz sprechen. Dieser Grundsatz beruht auf dem Gedanken des allgemeinen Vertrauensschutzes⁷ und kann – ähnlich wie die im deutschen Recht anerkannte „venire contra factum proprium“-Maxime – ein Verbot inkonsequenten

⁷ *D.W. Bowett*, Estoppel before International Tribunals and its Relation to Acquiescence, BYIL 33 (1957), 176; vgl. auch *I.C. MacGibbon*, Estoppel in International Law, ICLQ 7 (1958), S. 468 (469).

Verhaltens zur Folge haben.⁸ In diesem Sinne könnte erwogen werden, dass es Deutschland infolge des nachdrücklichen Eintretens des Bundesumweltministers für die Annahme der relevanten Decision IX/16 im Rahmen von COP 9 völkerrechtlich genommen ist, sich anschließend durch Zulassung eines – vermeintlich – gegen die Decision verstoßenden Forschungsvorhabens in den Widerspruch zum vorausgegangenen eigenen Verhalten zu setzen.⁹

Voraussetzung für die Entstehung eines estoppel ist, dass eine Partei sich im Vertrauen auf Zusicherungen oder konkludente Verhaltensweisen einer anderen Partei zu rechtlich erheblichem Handeln verleiten lässt.¹⁰ Es muss also eine klare und unzweideutige Handlungsweise gegenüber der anderen Partei feststellbar sein, auf welche diese nach objektiven Vertrauensmaßstäben vertrauen durfte und vertraut hat.¹¹ In einem solchen Fall ist die Zusicherung bzw. das konkludente Verhalten als einseitiger staatlicher Akt zu qualifizieren, der auf Grund eines estoppel Bindungswirkung entfalten kann. Hierunter könnte unter Umständen auch eine Äußerung einer Vertragspartei auf einer Vertragsstaatenkonferenz gefasst werden.

Allerdings ist vorliegend schon nichts dafür ersichtlich, dass sich die übrigen Vertragsparteien infolge des deutschen Einsatzes für die Verabschiedung eines Eisendüngungs-Moratoriums zu einem rechtlich erheblichen Verhalten haben verleiten lassen. Soweit diesbezüglich an die Zustimmung zum Beschluss der Decision IX/16 selbst zu denken ist, ist daran zu erinnern, dass diese gerade nicht über rechtsverbindliche Wirkung verfügt. Auch im Hinblick auf den den – vermeintlichen – Vertrauensstatbestand schaffenden Staat kann im Rahmen der Vertragsstaatenkonferenzen der CBD regelmäßig nicht vom Vorliegen des erforderlichen Rechtsbindungswillens¹² ausgegangen werden. Hiergegen sprechen insbesondere Ablauf und Aufgabe der Vertragsstaatenkonferenzen. Denn die im Rahmen der COP stattfindenden Beratungen sollen es ermöglichen, neue Themenbereiche in den Blickpunkt der CBD zu

⁸ Dabei ist unerheblich, ob das estoppel-Prinzip Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts im Sinne von Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut oder als allgemeiner Rechtsgrundsatz gemäß Art. 38 Abs. 1 lit. c IGH-Statut zu qualifizieren ist.

⁹ Gemäß den völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Zurechnungsregeln muss sich die Bundesrepublik Deutschland das Handeln des Bundesumweltministers als eigenes Handeln zurechnen lassen.

¹⁰ *W. Heintschel von Heinegg* in: K. Ipsen, *Völkerrecht*, 5. Aufl. 2004, § 18 Rn. 7; *J.P. Müller*, *Vertrauensschutz im Völkerrecht*, 1971, S. 9 f.; *ders./T. Cottier*, *EPIL II* (1995), S. 116.

¹¹ Vgl. *Case Concerning the Payment of Various Serbian Loans Issued in France* (France v. Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes), PCIJ, 1929, Ser. A No. 20/21, 6 (39).

¹² *W. Heintschel von Heinegg* (o. Anm. 10), § 18 Rn. 8.

rücken. Würde nun jeder im Rahmen der COP getätigten politischen Richtungsäußerung eines Delegierten potentielle Bindungswirkung beigemessen, drohte dies letztlich die effektive Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens durch die COP, wie von Art. 23 Abs. 4 CBD vorgesehen, zu behindern. Darüber hinaus würden bei Annahme eines Rechtsbindungswillens letztlich die ausdrücklichen Kompetenzzuweisungen aus Art. 23 CBD an die COP unterlaufen. Ohnehin erscheint zweifelhaft, ob im Fall von Konferenzklärungen angesichts ihres „Verbundcharakters“ von einem selbständigen, vom Verhalten anderer Völkerrechtssubjekte losgelösten einseitigen Akt die Rede sein kann. CBD COP Decisions sind daher auch nicht mit Blick auf das estoppel-Prinzip völkerrechtlich verbindlich.

e) Schließlich könnten CBD COP Decisions Ausdruck einer späteren Übung der Vertragsparteien der CBD sein und insofern – sei es unter Gesichtspunkten der Vertragsauslegung (vgl. Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK), sei es als Ausdruck neu entstandener gewohnheitsrechtlicher Normen – (mittelbare) Bindungswirkung entfalten. Unabhängig davon, welche Anforderungen im Einzelnen an eine solche spätere Übung zu stellen sind, ist jedoch stets die Existenz einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung notwendig.¹³ Eine solche gemeinsame Überzeugung könnte im konkreten Fall in der Annahme der Decision IX/16 zu sehen sein. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Decision in Abs. 4 vor der eigentlichen Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit der Eisendüngung an die laufenden wissenschaftlichen und rechtlichen Analysen im Rahmen der Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter of 1972 (London Convention – LC)¹⁴ bzw. des Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter of 1996 (London Protocol – LP) erinnert.¹⁵ Die Vertragsstaatenkonferenz der CBD hat mithin anerkannt, dass diese beiden Abkommen sachlich einschlägig sind. Im Oktober 2008, d.h. nach Annahme der Decision IX/16, haben sich nun die Ver-

¹³ Vgl. nur *R. Bernhardt*, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge, 1963, S. 132; *R.K. Gardiner*, Treaty Interpretation, 2008, S. 227; *W. Karl*, Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht, 1983, S. 374.

¹⁴ Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen vom 29. Dezember 1972; deutscher Text: BGBl. 1977 II S. 180.

¹⁵ Protokoll zum Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen vom 7. November 1996; deutscher Text: BGBl. 1998 II S. 1345.

tragsparteien von LC und LP zur Eisendüngung geäußert.¹⁶ Diese Äußerung, auf die noch näher einzugehen ist, ist weit weniger restriktiv formuliert als diejenige der CBD COP. Dies impliziert, dass keineswegs von einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung bzw. einheitlichen Übung ausgegangen werden kann. Auch die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat in einer Resolution zur Frage der Eisendüngung Stellung bezogen und die Mitgliedstaaten ermutigt „to support the further study and enhance understanding of ocean iron fertilization“.¹⁷ Darüber hinaus würde, qualifizierte man die Decisions der CBD automatisch als spätere Übung der Vertragsparteien der CBD, letztlich das von der Konvention vorgegebene Vertragsänderungsverfahren unterlaufen.

f) Als Zwischenergebnis ist demnach festzuhalten, dass CBD COP Decisions ungeachtet ihrer Bezeichnung als „Entscheidung“ grundsätzlich keine rechtliche Bindungswirkung entfalten, sondern als „soft law“ primär politischer Natur sind. Hinsichtlich ihrer Umsetzung besteht insofern ein erheblicher Entscheidungsspielraum der zuständigen nationalen Behörden.

2. Anwendung der CBD COP/9 Decision IX/16 auf den konkreten Fall

Ungeachtet der fehlenden Bindungswirkung der Decision IX/16 sprechen überdies gute Gründe dafür, dass im Falle des geplanten Meeresforschungsexperimentes LO-HAFEX der in Abs. 4 der Decision enthaltene Ausnahmetatbestand für „small scale scientific research studies within coastal waters“ erfüllt ist. Zwar werden die Termini „small scale“ und „within coastal waters“ in dem Beschluss nicht näher konkretisiert. Eine Auslegung anhand der sachlich einschlägigen Erklärungen bzw. durch mit Fragen der Biodiversität befasste Foren legt es indes jedenfalls nahe, dass jene Kriterien vorliegend verwirklicht sind.

a) Mit Blick auf das Merkmal „small scale“ ist auf die United Nations Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification

¹⁶ Resolution LC-PL.1 (2008) of 31 October 2008 on the Regulation of Ocean Fertilization, LC 30/16 Annex 6, abrufbar unter <http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D24337/LC-LP1%2830%29.pdf>.

¹⁷ UN Doc. A/RES/62/215 of 14 March 2008, Oceans and the Law of the Sea, para. 98. In UN Doc. A/63/L.42 (am 5. Dezember 2008 angenommen als A/RES/63/111) werden sowohl die aktuelle Resolution der LC als auch die CBD Decision IX/16 begrüßt.

Techniques (ENMOD Convention) von 1976¹⁸ zu verweisen, deren Vertragsparteien sich – wenn auch in anderem (primär militärischen) Kontext – ebenfalls der rechtlichen Behandlung von Techniken zur Beeinflussung der Umwelt verschrieben haben.¹⁹ Eine solche Technik ist hiernach „any technique for changing – through the deliberate manipulation of natural processes – the dynamics, composition or structure of the Earth, including its biota, lithosphere, hydrosphere and atmosphere, or of outer space” (Art. II ENMOD Convention), soweit diese Aktivitäten „widespread, long-lasting or severe effects“ zeitigen (Art. I Abs. 1 ENMOD Convention). Auch in der ENMOD Convention wird der mit „small scale“ vergleichbare, wenn auch spiegelverkehrte Ausdruck „widespread“ nicht definiert. Kurz vor Vertragsschluss stellten die vertragschließenden Parteien aber in einem Understanding klar, dass „widespread“ ein Gebiet von mehreren hundert Quadratkilometern („an area on the scale of several hundred square kilometres“) meinen solle.²⁰ Im Umkehrschluss legt dies angesichts der Ähnlichkeit der von der ENMOD Convention einerseits und der CBD Decision andererseits erfassten Umweltbeeinflussungen jedenfalls nahe, dass ein Eisdüngungsexperiment erst dann nicht mehr kleinflächig ist, wenn es die Größe von mehreren hundert Quadratkilometern überschreitet.

b) Demgegenüber handelt es sich bei dem Terminus „coastal waters“ von vorne herein nicht um einen Rechtsbegriff. Insbesondere ist der Begriff dem internationalen Seerecht unbekannt. Einen Hinweis für seine Auslegung gibt jedoch das Glossary of Biodiversity Related Terms des European Community Biodiversity Clearing House Mechanisms.²¹ Beim Clearing-House Mechanism (CHM) handelt es sich um einen von COP 1 zur Förderung und Erleichterung der technischen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit gemäß Art. 18 Abs. 3 CBD eingerichteten Vermittlungsmechanismus, mit Hilfe dessen die Durchführung der Biodiversitätskonvention erleichtert werden soll. Dies legt es nahe, die Definitionen des CHM gerade auch für die Auslegung der Merkmale der COP Decisions in Ansatz zu bringen. Nach jenem Glossary sollen coastal waters “marine benthic and pelagic ecosystems having substantial in-

¹⁸ Übereinkommen über das Verbot der militärischen oder einer sonstigen feindseligen Nutzung umweltverändernder Techniken (Umweltkriegsübereinkommen) vom 18. Mai 1977; deutscher Text: BGBl. 1983 II S. 125.

¹⁹ Vgl. auch *R. Rayfuse / M.G. Lawrence / K.M. Gjerde*, *Ocean Fertilisation and Climate Change: The Need to Regulate Emerging High Sea Uses*, *IJMCL* 23 (2008), S. 297 (315).

²⁰ Der Text des Understandings ist abrufbar unter <<http://www.state.gov/t/ac/trt/4783.htm#understandings>>.

²¹ Abrufbar unter <http://biodiversity-chm.eea.europa.eu/nyglossary_terms/C/coastal_waters>.

fluence from the land” umfassen. Maßgeblich ist danach der Einfluss von Küstenregionen auf den fraglichen Meeresabschnitt. Der vorherige Kontakt der für das Meeresforschungsexperiment vorgesehenen Wassermassen mit Küstenregionen und die daraus resultierende Anpassung der enthaltenen Planktonarten an die Verhältnisse in Küstenregionen kann so ausreichen, um diese Wassermassen als „coastal waters“ zu qualifizieren.²²

c) Im Falle der Anwendung der COP/9 Decision IX/16 erscheint es deshalb jedenfalls gut vertretbar, das Meeresforschungsexperiment LOHAFEX als kleinflächiges Forschungsprojekt innerhalb von Küstengewässern zu qualifizieren, das von der Ausnahmeregelung in der Entscheidung umfasst und deshalb – ungeachtet der ohnehin fehlenden rechtlichen Bindungswirkung des Beschlusses – zulässig ist.

II. Verhältnis der CBD und der COP Decisions zum internationalen Seerecht und einschlägige Vorgaben des internationalen Seerechts

1. Verhältnis zwischen der CBD bzw. CBD COP Decisions und dem internationalen Seerecht

Bei der Ausübung des hinsichtlich der Umsetzung der Decision IX/16 bestehenden politischen Entscheidungsspielraums sind die rechtlich bindenden Vorgaben des internationalen Seerechts zu berücksichtigen. Art. 22 Abs. 2 CBD, der als Kollisionsnorm das Verhältnis zwischen der Biodiversitätskonvention und anderen völkerrechtlichen Verträgen regelt, anerkennt ausdrücklich, dass hinsichtlich des Schutzes der Meeresumwelt die CBD in Übereinstimmung mit den Rechten und Pflichten der Staaten gemäß internationalem Seerecht auszulegen ist:

“Contracting Parties shall implement this Convention with respect to the marine environment consistently with the rights and obligations of States under the law of the sea.”

In der Sache läuft dies auf einen Vorrang des Seerechts gegenüber der CBD hinaus, soweit die Rechte und Pflichten der Staaten betroffen sind.²³ Dass Letzteres vorlie-

²² Ob dies konkret der Fall ist, kann aus rechtswissenschaftlicher Perspektive nicht abschließend beurteilt werden.

²³ Vgl. UNEP/CBD/SBSTTA/8/INF/3/Rev.1 of 22 February 2003, Study of the Relationship between the Convention on Biological Diversity and the United Nations Convention on the Law of the Sea with regard to the Conservation and Sustainable Use of Genetic Resources on the Deep Seabed, para. 18; vgl. auch R. Wolfrum / N. Matz, The Interplay of the United Nations Convention on the Law of the Sea and the Convention on Biological Diversity,

gend relevant ist, zeigt Art. 257 der United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS),²⁴ wonach

“[a]ll States, irrespective of their geographical location, and competent international organizations have the right, in conformity with this Convention, to conduct marine scientific research in the water column beyond the limits of the exclusive economic zone.”

Auf die Einschränkung, dass die wissenschaftliche Meeresforschung in Übereinstimmung mit dem Seerechtsübereinkommen durchgeführt werden muss, ist noch zurückzukommen. In jedem Fall trifft es nicht zu, dass Meeresforschungsaktivitäten auf Hoher See keinen rechtlichen Regelungen unterworfen wären. Denn dass in internationalen Gewässern prinzipiell Forschungsfreiheit besteht, ist keineswegs gleichbedeutend mit dem Fehlen eines einschlägigen Rechtsregimes, ergibt sich jene Freiheit doch gerade unmittelbar aus den Bestimmungen von UNCLOS. Deutschland ist als Flaggenstaat der “Polarstern” dem Seerechtsübereinkommen am 14. Oktober 1994 beigetreten²⁵ und kann sich insofern auf Art. 257 UNCLOS berufen.

Das gleiche Ergebnis – Vorrang des Seerechts gegenüber der CBD – lässt sich darüber hinaus der streitgegenständlichen Decision IX/16 entnehmen. So ist in Abs. 2 des relevanten Abschnitts C der Decision die Rede davon, dass sowohl die Vertragsparteien als auch Drittstaaten in Übereinstimmung mit der „decision of the London Dumping Convention“ – gemeint ist das Statement der Vertragsparteien der LC vom November 2007 (siehe u. 2.c)) – handeln sollen, und Abs. 4 erinnert an die „ongoing scientific and legal analysis occurring under the auspices of the London Convention (1972) and the 1996 London Protocol“. Letztlich bedeutet dies, dass auch Decision IX/16 den Primat der LC bzw. des LP anerkennt und deshalb nicht im Sinne eines verbindlichen Moratoriums auch für wissenschaftliche Düngungsexperimente interpretiert werden kann, wenn und soweit die LC bzw. das LP dergleichen Experimente nicht verbieten. Dass Letzteres innerhalb bestimmter Grenzen der Fall ist, ist im Folgenden darzulegen.

MPYUNL 4 (2000), S. 445 (475 f.); *dies.*, Conflicts in International Environmental Law, 2003, S. 125 ff.

²⁴ Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (SRÜ); deutscher Text: BGBl. 1994 II S. 1799.

²⁵ BGBl. 1994 II S. 1798.

2. *Einschlägige Vorgaben des internationalen Seerechts*

a) Ist eine seerechtliche Frage zu beantworten, ist zunächst auf das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen Bezug zu nehmen. Diese Rahmenkonvention, eine „Verfassung für die Meere“, wurde gemäß seiner Präambel in dem Bestreben geschlossen, „to settle, in a spirit of mutual understanding and cooperation, all issues relating to the law of the sea“. Gemäß dem bereits erwähnten Art. 257 UNCLOS muss die Meeresforschung auf Hoher See daher „in conformity with this Convention“ durchgeführt werden. Eine relevante Norm in diesem Sinne ist insbesondere Art. 240 UNCLOS, wonach

„[i]n the conduct of marine scientific research the following principles shall apply: (d) marine scientific research shall be conducted in compliance with all relevant regulations adopted in conformity with this Convention including those for the protection and preservation of the marine environment.“

Entscheidend ist also, dass das Meeresforschungsexperiment LOHAFEX mit den Regelungen über den Schutz der Meeresumwelt vereinbar sein muss. Im Hinblick darauf, dass es sich bei der Eisendüngung eines bestimmten Meeresgebiets um „Dumping“ handeln könnte, ist zunächst Art. 210 UNCLOS einschlägige Schutzbestimmung. Abs. 1 dieser Norm verpflichtet die Vertragsparteien, “[to] adopt laws and regulations to prevent, reduce and control pollution of the marine environment by dumping“. Während Art. 210 Abs. 3 UNCLOS darüber hinaus die Genehmigungsbedürftigkeit jedweden Dumpings statuiert, verweist Abs. 6 der Norm darauf, dass „[n]ational laws, regulations and measures shall be no less effective in preventing, reducing and controlling such pollution than the global rules and standards“ (Abs. 6).

Die Bezugnahme auf „global rules and standards“ in Art. 210 Abs. 6 UNCLOS wird allgemein als Verweis auf die speziell für die Verschmutzungsart „Dumping“ einschlägige London Convention (LC) und das London Protocol (LP), das für seine Vertragsparteien die LC ersetzt, verstanden.²⁶ Ziel beider Abkommen ist es, eine

²⁶ Ob sich dabei aus Art. 210 Abs. 6 UNCLOS ergibt, dass sämtliche (157) Vertragsparteien von UNCLOS automatisch, d.h. unabhängig von einem entsprechenden Beitritt, an die LC (85 Vertragsparteien) bzw. das LP (36 Vertragsparteien) gebunden sind, ist nicht unumstritten. Bejahend IMO Doc LEG/MISC/3/Rev.1 of 6 January 2003, Implications of the Entry into Force of the United Nations Convention on the Law of the Sea for the International Maritime Organization, S. 48; vgl. auch A. Proelß, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, 2004, S. 141 f. – Gewiss kann man das Vorliegen weltweiter Regeln im Falle der LC eher bejahen als für das Protokoll mit nicht einmal der Hälfte der Unterzeichner. Allerdings wird behauptet, dass außer den Mitgliedsstaaten der beiden Londoner Abkommen kein anderer Staat

Verschmutzung der Ozeane durch Einbringen von Müll oder anderen Substanzen zu verhindern. In der Konvention und im Protokoll existieren dazu unterschiedliche Umsetzungsmechanismen: Während die Konvention das Einbringen nur der in den Anhängen zur Konvention genannten Stoffe verbietet, wird im Protokoll das Regime verschärft, indem die Beweislast umgekehrt wird. Hiernach ist das Einbringen aller Stoffe verboten, es sei denn, es greift eine der im Anhang zum Protokoll genannten Ausnahmen.

Sowohl die Frage nach der Zulässigkeit als auch die nach der Genehmigungsbedürftigkeit des Meeresforschungsexperimentes LOHAFEX wären jedoch nur dann von Bedeutung, wenn es sich bei der geplanten Eisendüngung überhaupt um „Dumping“ im Sinne der LC und des LP handeln würde. Dieser Begriff wird in Art. III Abs. 1 lit. a LC bzw. Art. 1 Nr. 4.1.1 LP (ebenso wie in Art. 1 Abs. 5 lit. a UNCLOS) wie folgt definiert:

“(i) any deliberate disposal at sea of wastes or other matter from vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea;

(ii) any deliberate disposal at sea of vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea.”

Selbst wenn die in die Meeresumwelt eingebrachten Eisenspäne nicht als „Abfälle“ („wastes“) qualifiziert würden, handelt es sich doch jedenfalls um einen sonstigen Stoff („other matter“). Da die Eisenspäne zudem im Ozean verbleiben sollen, liegt auf den ersten Blick auch ein Beseitigen („disposal“) vor.

b) Dies allein führt jedoch noch nicht dazu, dass es sich bei der geplanten Eisendüngung um „Einbringen“ bzw. „Dumping“ handelt. Art. III Abs. 1 lit. b ii) LC bzw. Art. 1 Abs. 4 Nr. 2.2 LP (ebenso wie Art. Art. 1 Abs. 5 lit. b ii) UNCLOS enthalten nämlich einen Ausnahmetatbestand, nach welchem

„‘Dumping’ does not include: [...] (ii) placement of matter for a purpose other than the mere disposal thereof, provided that such placement is not contrary to the aims of this Convention.“

Danach lässt sich ein Absetzen von Stoffen zu anderen Zwecken als der bloßen Beseitigung nicht als genehmigungsbedürftiges Dumping verstehen, sofern es nicht den Zielen von LC bzw. LP widerspricht. Im Rahmen des LOHAFEX-Experimentes sol-

in signifikanter Weise Dumping auf See betreibt. Sollte dies zutreffen, erscheint die Annahme einer über Art. 210 Abs. 6 UNCLOS vermittelten Bindung an das Londoner Recht vertretbar.

len Eisenspäne in erster Linie nicht lediglich beseitigt werden. Ziel der Eisendüngung ist es vielmehr, die Primärproduktion durch Phytoplankton anzuregen, um diesen Prozess wissenschaftlich zu untersuchen. Damit wird jedenfalls primär ein anderer Zweck als die Beseitigung der Eisenspäne verfolgt.

Von diesem Verständnis geht auch para. 3 der Resolution LC-LP.1 on the Regulation of Ocean Fertilization des Meeting of the Parties (MOP) der LC bzw. des LP vom 31. Oktober 2008 aus:²⁷

“AGREE that in order to provide for legitimate scientific research, such research should be regarded as placement of matter for a purpose other than the mere disposal thereof under Article III.1(b)(ii) of the London Convention and Article 1.4.2.2 of the London Protocol”.

Die Resolution ist zwar rechtlich unverbindlich, kann aber angesichts des Umstands, dass sie sich ganz konkret mit der Frage beschäftigt, ob Eisendüngung als Dumping im Sinne der LC bzw. des LP zu qualifizieren ist (und damit, anders als die CBD COP Decision IX/16, unmittelbar auf die zugrunde liegenden Verträge Bezug nimmt), unterstützend zur Auslegung des Anwendungsbereichs der LC und des LD herangezogen werden.

Darüber hinaus dürfte das Einbringen von Eisenspänen in die Meeresumwelt nicht den Zielen der LC bzw. des LP widersprechen. Ziel dieser völkerrechtlichen Verträge ist es, eine Verschmutzung der Ozeane durch Einbringen von Müll oder anderen Substanzen zu vermeiden. Ein Widerspruch zu den Zielen der Konventionen besteht ferner auch dann, wenn eingebrachte Substanzen möglicherweise schädigend auf die menschliche Gesundheit, die lebenden Ressourcen und/oder das marine Leben wirken können.²⁸ Auch wenn man den Ozean als natürliche Senke für CO₂ anerkennt,²⁹ bestehen gewisse Risiken fort, welchen bei einer Stimulation der Primärproduktion Rechnung getragen werden muss. Zumindest derzeit ist es nicht möglich, negative Folgen der Eisendüngung für das marine Leben oder auch den Menschen auszuschließen.³⁰ Die möglichen Nebeneffekte von Eisendüngungsaktivitäten erinnern an das, was in Art. I Nr. 1 der United Nations Framework Convention on Climate

²⁷ Siehe o. Anm. 16.

²⁸ Vgl. Art. I LC sowie Art. 2 i.V.m. Art. 1 Abs. 6.10 LP.

²⁹ *Rayfuse/Lawrence/Gjerde* (o. Anm. 19), S. 316.

³⁰ Siehe *S.W. Chisholm et al.*, Dis-Crediting Ocean Fertilization, *Science* 294 (2001), S. 309 (310); *K.L. Denman*, Climate Change, Ocean Processes and Ocean Iron Fertilization, *Mar. Ecol. Prog. Ser.* 364 (2008), S. 219 (223 f.); *R.S. Lampitt et al.*, Ocean Fertilization: a Potential Means of Geoengineering?, *Phil. Trans. R. Soc. A* 366 (2008), S. 3919 (3930).

Change (FCCC)³¹ von 1992 als „adverse effects of climate change“ beschrieben wird:

„changes in the physical environment or biota resulting from climate change which have significant deleterious effects on the composition, resilience or productivity of natural and managed ecosystems or on the operation of socio-economic systems or on human health and welfare.“

Zweck des Meeresforschungsexperimentes LOHAFEX ist zuvorderst indes nicht die Stimulation der Primärproduktion im Ozean, sondern in erster Linie die Erforschung einer unter Umständen möglichen Stimulation der Phytoplanktonblüte und ihrer Folgen. Zur Auslegung, ob dieser Zweck den Zielen der LC und des LP widerspricht, kann erneut auf die Resolution LC-LP.1 on the Regulation of Ocean Fertilization zurückgegriffen werden. Nach deren para. 8 widersprechen Eisendüngungsaktivitäten jedenfalls dann den Zielen der betreffenden Verträge, wenn sie nicht als legitime wissenschaftliche Forschung zu qualifizieren sind:

“AGREE that, given the present state of knowledge, ocean fertilization activities other than legitimate scientific research should not be allowed. To this end, such other activities should be considered as contrary to the aims of the Convention and Protocol and not currently qualify for any exemption from the definition of dumping in Article III.1(b) of the Convention and Article 1.4.2 of the Protocol”.

Im Umkehrschluss folgt hieraus sowie aus den paras. 4 bis 7 der Resolution, dass legitime wissenschaftliche Forschung unter den genannten Voraussetzungen grundsätzlich mit den Zielen der Konventionen vereinbar ist:

“4. AGREE that scientific research proposals should be assessed on a case-by-case basis using an assessment framework to be developed by the Scientific Groups under the London Convention and Protocol;

5. AGREE that the aforementioned assessment framework should include, *inter alia*, tools for determining whether the proposed activity is contrary to the aims of the Convention and Protocol;

6. AGREE that until specific guidance is available, Contracting Parties should be urged to use utmost caution and the best available guidance to evaluate the scientific research proposals to ensure protection of the marine environment consistent with the Convention and Protocol;

³¹ Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen vom 9. Mai 1992; deutscher Text: BGBl. 1993 II S. 1784.

7. AGREE that for the purposes of this resolution, legitimate scientific research should be defined as those proposals that have been assessed and found acceptable under the assessment framework;"

Hiernach ist die Entwicklung von Beurteilungsstandards durch die Scientific Groups der LC bzw. des LP vorgesehen. Solange diese Standards nicht verabschiedet worden sind (womit im Februar 2009 begonnen werden soll), verlangt para. 6 der Resolution, äußerste Vorsicht walten zu lassen und die vorhandenen Informationen zur bestmöglichen Bewertung der betreffenden Forschungsvorhaben in Bezug auf den Schutz der Meeresumwelt gemäß LC und LP zu verwenden. Von einer Aufforderung, bis zur Annahme der Beurteilungsstandards keine wissenschaftlichen Eisendüngungsexperimente durchzuführen, spricht die nach Verabschiedung der CBD COP Decision IX/16 angenommene Resolution hingegen nicht. Auch ist in ihr nicht von einer räumlichen Begrenzung solcher Vorhaben auf „coastal areas“ die Rede. Von Bedeutung für die Bewertung eines Forschungsvorhabens sind vielmehr die in Annex III LC und Annex 2 LP sowie in den Dokumenten LC/SG 31/WP.3 Annex 3 („Considerations for Evaluating Ocean Fertilization Proposals Developed by the Scientific Guidance“)³² und LC 30/16 („Revised Generic Waste Assessment Guidance“) genannten Kriterien.³³ Entspricht ein Forschungsvorhaben wie das Meeresforschungsexperiment LOHAFEX diesen Kriterien, ist davon auszugehen, dass seine Durchführung nicht gegen die Ziele der LC bzw. des LP verstößt. Damit ist es dann auch nicht als genehmigungsbedürftiges Dumping zu qualifizieren.³⁴

c) Es bleibt zu erörtern, ob dergleichen Experimente nur dann mit den Zielen der LC und des LP vereinbar sind, wenn sie nicht großflächiger Natur sind. In der jüngsten Resolution LC-LP.1 on the Regulation of Ocean Fertilization ist eine Beschränkung auf „small scale activities“ nicht enthalten, wohingegen es im „Statement on Ocean Fertilization“ (in Abs. 2 des Abschnitts C der CBD COP Decision IX/16 fälschlicherweise als „decision“ bezeichnet), das von den Vertragsparteien der LC und des LP im November 2007 abgegeben wurde,³⁵ heißt:

³² Die Kriterien sind abgedruckt in: IOC/INF-1247 of 15 June 2008, Report on the IMO London Convention Scientific Group Meeting on Ocean Fertilization, S. 8 f. (abrufbar unter <<http://ioc3.unesco.org/oanet/OAdocs/INF1247-1.pdf>>).

³³ Vgl. Fn. 4 der Resolution LC-LP.1 on the Regulation of Ocean Fertilization (o. Anm. 16).

³⁴ Ob die Bewertungsmaßstäbe im konkreten Fall erfüllt sind, kann aus rechtswissenschaftlicher Sicht nicht geklärt werden.

³⁵ LC 29/17 of 14 December 2007, Report of the Twenty-ninth Consultative Meeting and the Second Meeting of Contracting Parties, para. 4.23.

„recognizing that it was within the purview of each State to consider proposals on a case-by-case basis in accordance with the London Convention and Protocol, urged States to use the utmost caution when considering proposals for large-scale ocean fertilization operations. The governing bodies took the view that, given the present state of knowledge regarding ocean fertilization, such large-scale operations were currently not justified.“

Dies scheint dafür zu sprechen, großflächige Eisendüngungsexperimente – zu welchen LOHAFEX freilich nicht zu zählen ist (s.o. I. 2. a) – bis auf weiteres für mit den Zielen der LC als unvereinbar anzusehen. Allerdings erklärt die aktuelle Resolution LC-LP.1 in ihrem 2. Erwägungsgrund nur das „Statement of Concern“ vom Juni 2007, nicht aber das soeben zitierte Statement vom November 2007 für nach wie vor gültig:

“NOTING that the ‘Statement of concern’ on large-scale ocean fertilization by the Scientific Groups in June 2007 endorsed by the 29th Consultative Meeting and the 2nd Meeting of Contracting Parties in November 2007, and expanded on by the Scientific Groups in May 2008, remains valid”.

Im Statement of Concern vom Juni 2007 ist jedoch die Rede davon, dass

“[t]he Scientific Groups noted with concern the potential for large-scale ocean iron fertilization to have negative impacts on the marine environment and human health. They therefore recommended that any such operations be evaluated carefully to ensure, among other things, that such operations were not contrary to the aims of the London Convention and London Protocol.”³⁶

Der gegenüber dem “Statement on Ocean Fertilization” vom November 2007 zurückhaltendere Wortlaut spricht somit dafür, dass nach aktueller Ansicht der Vertragsparteien von LC und LP auch großflächige Meeresforschungsexperimente unter engen Voraussetzungen mit den Zielen der Konventionen vereinbar sein können.

d) Soweit entgegen dem Vorstehenden die Vereinbarkeit des Meeresforschungsexperiments LOHAFEX mit den Zielen der LC und des LP verneint würde, könnte schließlich an die Erteilung einer Ausnahmeerlaubnis gemäß Nr. 11 e) Annex 1 LC bzw. Nr. 1.5 Annex 1 LP gedacht werden. Voraussetzung dafür wäre, Eisenspäne entsprechend der Guidelines zur LC und zum LP³⁷ als inorganisches, geologisches

³⁶ Auszugsweise abgedruckt in: LC-LP.1/Circ.14 of 13 July 2007 (abrufbar unter <http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D19542/14.pdf>).

³⁷ Specific Guidelines for Assessment of Inert, Inorganic Geological Material, insbesondere Abschnitt 4.1, angenommen von MOP/19 im Jahr 1997. Diese Guidelines sind abrufbar unter <www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D17025/6-GeologicalMaterial.pdf>.

und – wegen der rein physikalischen Wirkungsweise der Eisenspäne – auch inaktives Material zu qualifizieren.

III. Genehmigungserfordernis nach nationalem Recht

Zu klären bleibt, ob das Meeresforschungsexperiment LOHAFEX einer Genehmigung nach deutschem Recht bedarf und – bejahendenfalls – welche Behörde diese zu erteilen hat. Eine Genehmigungspflichtigkeit wissenschaftlicher Eisendüngungsexperimente bestünde nur dann, wenn sich dies aus einer Norm des nationalen Rechts ergäbe. Dies folgt aus dem Verfassungsgrundsatz des Vorbehalts des Gesetzes,³⁸ der einen umfassenden Schutz gegenüber Maßnahmen gewährleistet, die den Einzelnen in der Ausübung seiner Freiheitsrechte (vgl. Art. 5 Abs. 3 GG) beschränken.

Eine völkerrechtlich relevante „Entscheidung“ – sei sie verbindlich oder unverbindlich – reicht für die Begründung eines Genehmigungserfordernisses nach nationalem Recht daher nicht aus. Das Völkervertragsrecht und die auf seiner Grundlage erlassenen Resolutionen, Beschlüsse etc. (ihre Rechtsverbindlichkeit unterstellt) gelten für die staatlichen Organe und den Einzelnen, d.h. im innerstaatlichen Bereich, nicht automatisch, sondern nur, wenn und soweit es/sie in innerstaatliches Recht umgesetzt wurde(n). In der Bundesrepublik Deutschland gelten völkerrechtliche Verträge gemäß Art. 59 Abs. 2 GG nach Maßgabe des deutschen Zustimmungsaktes. Darüber hinaus ist stets zu klären, ob sich aus einer völkervertraglichen Norm bereits infolge ihrer aus dem Zustimmungsaktes folgenden innerstaatlichen Geltung ohne weiteres Rechtsfolgen ergeben, oder ob insoweit ein zusätzlicher innerstaatlicher Normsetzungsakt erforderlich ist (Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit).

Das LP, das für Deutschland die LC ersetzt, wurde durch Vertragsgesetz vom 9. Juli 1998³⁹ in innerstaatliches Recht umgesetzt und – mangels unmittelbarer Anwendbarkeit der Normen des LP⁴⁰ – mit dem HoheSeeEinbrG⁴¹ durchgeführt. Soweit ein Einbringen von Abfällen oder anderen Stoffen auf Hoher See in Rede steht, liegt mit

³⁸ Der Grundsatz wird in Art. 20 Abs. 3 GG zwar nicht ausdrücklich genannt, dort aber vorausgesetzt.

³⁹ BGBl. 1998 II S. 1345.

⁴⁰ Ob eine völkervertragsrechtliche Norm unmittelbar anwendbar ist, hängt davon ab, ob „die Vertragsbestimmung [...] nach Wortlaut, Zweck und Inhalt wie eine innerstaatliche Gesetzesvorschrift rechtliche Wirkungen auszulösen geeignet“ ist (BVerfGE 29, 348 <360>).

⁴¹ Hohe-See-Einbringungsgesetz vom 25. August 1998 (BGBl. 1998 I S. 2455), zuletzt geändert durch Artikel 72 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. 2006 I S. 2407).

§ 5 HoheSeeEinbrG daher die für die Erlaubnispflichtigkeit entsprechender Vorhaben erforderliche gesetzliche Grundlage vor, wobei als Genehmigungsbehörde das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) fungiert (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 1 HoheSeeEinbrG). Diese gesetzliche Grundlage bezieht sich indes nur auf die Bestimmungen des LP selbst.⁴² Sie umfasst insbesondere nicht Resolutionen oder sonstige unverbindliche Entscheidungen des Meeting of the Contracting Parties (MOP). Mangels eigenständigen Umsetzungsaktes ist daher auch die Resolution LC-LP.1 on the Regulation of Ocean Fertilization des MOP der LC bzw. des LP vom 31. Oktober 2008 nicht im deutschen innerstaatlichen Recht verankert. Die in dieser Resolution angelegten Mechanismen zur Genehmigung eines Forschungsvorhabens zur Eisendüngung können zwar völkerrechtlich zur Interpretation der LC bzw. des LP herangezogen werden, vermögen aber wegen ihres Eingriffscharakters und der fehlenden Umsetzung in innerstaatliches Recht die Genehmigungsbedürftigkeit entsprechender Vorhaben für sich betrachtet nicht zu begründen. Erst recht besteht im Zusammenhang mit Eisendüngungsexperimenten kein Umsetzungsakt für die CBD COP 9 Decision IX/16, die von den Vorgaben des HoheSeeEinbrG von vorne herein nicht erfasst wird. Ein Bestehen auf einer Genehmigung für Eisendüngungsexperimente am Maßstab von Decision IX/16 würde daher gegen den Verfassungsgrundsatz des Vorbehalt des Gesetzes verstoßen.

IV. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. CBD COP Decisions sind im Außenverhältnis (d.h. gegenüber den Vertragsparteien der CBD) grundsätzlich rechtlich unverbindlich. Die Bundesrepublik Deutschland ist daher gemäß Decision IX/16 nicht verpflichtet, die Durchführung des Meeresforschungsexperimentes LOHAFEX zu untersagen.
2. Ungeachtet dessen sprechen gute Gründe dafür, dass das Meeresforschungsexperiment LOHAFEX den Anforderungen der in Abs. 4 des Abschnitts C der Decision IX/16 enthaltenen Ausnahmeklausel für „small scale scientific research studies within coastal waters“ entspricht.
3. Bei der politischen Entscheidung, ob und ggf. wie Decision IX/16 innerstaatlich entsprochen werden soll, ist Deutschland an die Vorgaben des internatio-

⁴² Soweit das HoheSeeEinbrG in § 3 Abs. 1 keinen Art. 1 Abs. 4 Nr. 2.2 LP entsprechenden Ausnahmetatbestand für ein Einbringen zu anderen Zwecken als der bloßen Beseitigung enthält, ist die deutsche Norm in völkerrechtsfreundlicher Weise ergänzend auszulegen.

nenal Seerechts gebunden. Hiernach beurteilt sich die Zulässigkeit des Meeresforschungsexperimentes LOHAFEX vor allem danach, ob es als „Dumping“ im Sinne des Seerechts zu qualifizieren ist.

4. Eisendüngungsexperimente sind, soweit wissenschaftlich fundiert, mit den Zielen der Londoner Konvention über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen, des Londoner Protokolls sowie des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen grundsätzlich vereinbar. Es handelt sich deshalb nicht um „Dumping“ im Sinne der vorbezeichneten Verträge.
5. Mangels einschlägiger Rechtsgrundlage im innerstaatlichen Recht sind völkerrechtlich zulässige Meeresforschungsexperimente auf Hoher See, die von unter deutscher Flagge fahrenden Schiffen aus durchgeführt werden, nicht genehmigungsbedürftig.