

Umweltnotfälle in der Antarktis –

Notwendigkeit und Umsetzungsmöglichkeiten einer vorläufigen Anwendung des Haftungsannexes zum Antarktisvertrag

Stefan Onur Seddig*

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Freiburg, Deutschland
stefan.onur.seddig@jura.uni-freiburg.de

Laura Tribess**

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Freiburg, Deutschland
laura.tribess@jura.uni-freiburg.de

Silja Vöneky***

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Freiburg, Deutschland
silja.voenecky@jura.uni-freiburg.de

Abstract	74
Keywords	74
I. Einleitung	74
II. Völkerrechtliche Ausgangslage	76
1. Das Antarktis-Vertragssystem	76
2. Völkervertragsrecht	79
3. Völkergewohnheitsrecht	81
4. Zwischenergebnis	84
III. Aktueller Stand	85
1. Allgemeines	85
2. Entwicklungen und Äußerungen der Parteien	85
IV. Aktuelle Fragen der vorläufigen Anwendung des Haftungsannexes	90
1. Abgrenzung zum Frustrationsverbot aus Art. 18 WVK	91
2. Grundlagen und Fragen vorläufiger Anwendung aus Art. 25 WVK	92
3. Handlungsoptionen	96
a) Erste Handlungsoption	96
b) Zweite Handlungsoption	97

* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter sowie Doktorand beim Forschungsprojekt DaDuHealth und am Lehrstuhl für Völkerrecht, Rechtsethik und Rechtsvergleichung des Instituts für Öffentliches Recht der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

** Die Autorin ist Rechtsreferendarin und frühere wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Völkerrecht, Rechtsethik und Rechtsvergleichung des Instituts für Öffentliches Recht der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

*** Die Autorin ist (Co-)Direktorin des Instituts für Öffentliches Recht, Professorin für Völkerrecht, Rechtsethik und Rechtsvergleichung und assoziiertes Mitglied des Instituts für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie.

V. Zusammenfassung und Ergebnis	99
Summary: Environmental Emergencies in Antarctica – Possibilities for a Provisional Application of the Liability Annex to the Antarctic Treaty	100
Keywords	101

Abstract

Im Rahmen der 28. Vertragsstaatenkonferenz der Antarktisvertragsstaaten (ATCM) wurde 2005 der Annex VI des Umweltschutzprotokolls zum Antarktisvertrag (sog. Haftungsannex) verabschiedet. Der Haftungsannex normiert für spezielle Fälle der Umweltverschmutzung in der Antarktis die Haftung von Vertragsstaaten und Betreibern und schließt bestehende Lücken der völkerrechtlichen Haftung für Umweltnotfälle im Antarktisgebiet. Bisher ist der Haftungsannex jedoch mangels der hinreichenden Zahl von Ratifikationen nicht in Kraft getreten.

Im folgenden Beitrag werden die völkerrechtliche Ausgangslage (II.) sowie die Hintergründe des Stillstands bei der Ratifikation des Haftungsannexes dargestellt (III.). Im Anschluss zeigen wir als möglichen Ausweg auf, warum die Vereinbarung der vorläufigen Anwendung des Haftungsannexes sinnvoll erscheint (IV.). Mit Blick auf die besondere Dringlichkeit für Haftungsregeln für Umweltnotfälle in der Antarktis, auch aufgrund der durch den Klimawandel und die steigende Anzahl touristischer Schiffsreisen in die Antarktis wachsenden Umweltrisiken, argumentieren wir, dass die vorläufige Anwendung zumindest zwischen den Vertragsstaaten, die den Annex bereits ratifiziert haben, vereinbart werden sollte.

Keywords

Umweltvölkerrecht – Antarktisvertrag – Haftungsannex – vorläufige Anwendbarkeit – ATCM

I. Einleitung

Um Lücken bei der völkerrechtlichen Haftung jedenfalls für Umweltnotfälle im Antarktisgebiet zu schließen, wurde im Rahmen der 28. Vertragsstaatenkonferenz der Antarktisvertragsstaaten (*Antarctic Treaty Consultative Meetings*, ATCM) im Jahr 2005 der Annex VI des Umweltschutz-

protokolls zum Antarktisvertrag (Haftungsannex) verabschiedet.¹ Dieser völkerrechtliche Vertrag basiert auf dem 1959 vereinbarten Antarktisvertrag² und ergänzt das Umweltschutzprotokoll (USP) zum Antarktisvertrag von 1991³ und damit das Antarktisvertragsregime. Der Haftungsannex ist jedoch bisher nicht in Kraft getreten, da er noch nicht von der hinreichenden Zahl von Vertragsparteien ratifiziert wurde: es liegen nur 19 von 28 erforderlichen Ratifikationen durch Vertragsparteien vor.⁴ Mit diesem Beitrag zeigen wir zum einen, dass eine vorläufige Anwendbarkeit des Haftungsannexes durch eine Vereinbarung i. S. d. Art. 25 Abs. 1 lit. b Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge⁵ (WVK) möglich ist. Zum anderen argumentieren wir, warum es sinnvoll ist, sich im Rahmen einer kommenden ATCM für eine solche vorläufige Anwendbarkeit des Haftungsannexes einzusetzen.

Insbesondere die beiden jüngsten ATCM, die 44. ATCM in Berlin von 2022 und die 45. ATCM in Helsinki von 2023,⁶ sind Anlass, die Hintergründe und die Zukunft des Haftungsannexes erneut zu beleuchten. Ohne den Haftungsannex besteht im Falle eines Umweltschadens in diesem ökologisch hochsensiblen Bereich eine Haftungslücke, da allein der Haftungsannex Haftungsregelungen für Umweltnotfälle enthält.⁷

Im Folgenden legen wir zunächst die völkerrechtliche Ausgangslage (II.) sowie die Hintergründe des Stillstands bei der Ratifikation des Haftungsannexes dar (III.). Im Anschluss zeigen wir mit der vorläufigen Anwendbarkeit des Haftungsannexes einen möglichen Ausweg auf (IV.). Dabei werden zwei Optionen näher betrachtet: Einerseits eine Vereinbarung mit Bindungswirkung für *alle Signatarstaaten* des Haftungsannexes und andererseits eine Vereinbarung mit *begrenzter Bindungswirkung* nur zwischen den Vertragsstaaten, die den Haftungsannex bereits ratifiziert haben. Wir zeigen dabei die völkerrechtlichen Grundlagen sowie verfassungsrechtlichen Implikationen auf.

¹ Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty: Liability Arising from Environmental Emergencies v. 14.6.2005, BGBl. II. 2017, 722.

² Antarctic Treaty v. 1.12.1959, BGBl. II. 1978, 1517.

³ Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty v. 4.10.1991, BGBl. II. 1994, 2478.

⁴ Auflistung der Vertragsparteien abrufbar unter <<https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/331>>, zuletzt besucht 3. März 2024.

⁵ Vienna Convention on the Law of Treaties v. 23.5.1969, BGBl. II 1985, 926.

⁶ Weiterführende Informationen zur 44. und 45. ATCM abrufbar unter <<https://www.ats.aq/atcm.html>>, zuletzt besucht 3. März 2024.

⁷ Zum Haftungsannex allgemein Silja Vöneky und Felix Beck, 'Schutz der antarktischen und arktischen Umwelt', in: Alexander Proelß (Hrsg.), *Internationales Umweltrecht* (De Gruyter 2022), Rn. 33 ff.

II. Völkerrechtliche Ausgangslage

1. Das Antarktis-Vertragssystem

Die Antarktis – ein Kontinent, der eineinhalbmal die Landmasse der USA umfasst – unterliegt einem besonderen völkerrechtlichen Vertragsregime. Vor der Verabschiedung des Antarktisvertrages im Jahr 1959 erhoben sieben Staaten – Argentinien, Australien, Chile, Frankreich, Großbritannien, Neuseeland und Norwegen – teils überlappende Hoheitsansprüche in Teilgebieten der Antarktis.⁸ Mit dem Antarktisvertrag wurden die Gebietsansprüche dieser Staaten eingefroren und ruhend gestellt und die Geltendmachung neuer Ansprüche verboten.⁹ Die Antarktis ist seither als globales Gemeingut anerkannt und geschützt.¹⁰ Der Antarktisvertrag sichert dabei die ausschließlich friedliche Nutzung der Antarktis und die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung völkerrechtlich ab.¹¹ Er gilt in Zeiten bewaffneter Konflikte und Kriege, die zwischen Vertragsparteien stattfinden, unverändert fort – so etwa auch während des völkerrechtswidrigen Angriffs Russlands auf die Ukraine seit Februar 2022.¹²

Ergänzend zum und aufbauend auf dem Antarktisvertrag wurden weitere Übereinkommen insbesondere zum Schutz der antarktischen Umwelt geschlossen. Das Wichtigste zum Schutz der Umwelt, das oben genannte USP, wurde im Jahr 1991 beschlossen und ist im Jahr 1998 in Kraft getreten. Andere, wie das Übereinkommen über die Erhaltung der antarktischen Robben von 1972¹³ und das Übereinkommen über die Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis von 1980¹⁴, traten bereits zuvor in Kraft.

Die antarktische Umwelt ist aufgrund ihrer klimatischen Bedingungen besonders vulnerabel und zugleich für die Umwelt der gesamten Erde von großer Bedeutung.¹⁵ So wird die Antarktis in Art. 2 USP nicht nur als ein dem Frieden und der Wissenschaft gewidmetes Naturreservat bezeichnet, sondern das USP definiert zudem auch umfassende Schutzgüter und verbietet

⁸ Vöneky, Beck (Fn. 7), Rn. 7.

⁹ Vgl. Art. IV Antarktisvertrag.

¹⁰ Ausführlich dazu Rüdiger Wolfrum, 'Common Heritage of Mankind', in: Anne Peters (Hrsg.), *MPEPIL*, (Online-Ausgabe, Oxford University Press 2009).

¹¹ Art. I, II und V Antarktisvertrag.

¹² Zur Frage der Fortgeltung völkerrechtlicher Verträge in bewaffneten Konflikten siehe Silja Vöneky, 'Armed Conflict, Effect on Treaties', in: Anne Peters (Hrsg.), *MPEPIL*, (Online-Ausgabe, Oxford University Press 2011).

¹³ Convention for the Conservation of Antarctic Seals v. 12.4.1972, UNTS 1080, 176.

¹⁴ Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources v. 20.5.1980, UNTS 1329, 47.

¹⁵ Vöneky, Beck (Fn. 7), Rn. 1.

konkret den kommerziellen Abbau von Rohstoffen in der Antarktis.¹⁶ Art. 3 USP normiert konkrete Schutz- und Erhaltungspflichten für die Vertragsstaaten. Diese Pflichten beziehen sich auf alle Tätigkeiten in der Antarktis, welche potenziell Auswirkungen auf die antarktische Umwelt, ihre Eigenart, Ursprünglichkeit, ihren ästhetischen Wert sowie ihren Wert als Gebiet für die Forschung haben könnten. Darüber hinaus werden in Art. 6 USP Kooperations- und Informationspflichten vorgeschrieben. Danach sind die Vertragsstaaten dazu angehalten, bei der Planung und Durchführung von Handlungen in der Antarktis eng zusammen zu arbeiten und sich gegebenenfalls durch gegenseitige Hilfestellungen zu unterstützen. Mithin ist nach dem USP die enge Kooperation der Vertragsstaaten notwendig, um dem besonderen Schutzbedarf der Antarktis gerecht zu werden.

Der allgemeine Schutz des USP wird durch sechs Anlagen weiter konkretisiert. Davon sind fünf Anlagen bereits in Kraft getreten, die spezielle Regelungen zur Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen, zum Erhalt der Tier- und Pflanzenwelt, zur Beseitigung und Behandlung von Abfall, zur Verhütung der Meeresverschmutzung und zum Schutz und zur Verwaltung von Gebieten treffen.

Der Haftungsannex von 2005 – als Anlage VI zum USP – normiert für spezielle Fälle der Umweltverschmutzung nach Umweltnotfällen (*environmental emergency*) die Haftung von Vertragsstaaten und Betreibern (*operator*). Art. 2 lit. c Haftungsannex definiert Betreiber als eine natürliche oder eine staatliche oder nichtstaatliche juristische Person, die im Gebiet des Antarktisvertrags durchzuführende Tätigkeiten organisiert. Darüber hinaus konkretisiert Art. 2 lit. d Haftungsannex den Begriff des Betreibers der Vertragspartei (*operator of the Party*), der (neben staatlichen Betreibern) einen nicht-staatlichen Betreiber aus dem Organisations- und Herrschaftsbereich des Vertragsstaates (Herkunftsstaat) meint und der vor allem mit dem Begriff „*its operator*“ (ihr Betreiber) gleichgestellt wird.

Die umweltgefährdenden Notfälle werden in Art. 2 lit. b Haftungsannex sowohl zeitlich als auch qualitativ einschränkend¹⁷ in Originalsprache wie folgt definiert:

„‘Environmental emergency’ means any accidental event that has occurred, having taken place after the entry into force of this Annex, and that results in, or imminently threatens to result in, any significant and harmful impact on the Antarctic environment.“

¹⁶ Art. 2, 3 und 7 USP.

¹⁷ Vöneky, Beck (Fn. 7), Rn. 33 m.w.N. Dazu und zum Folgenden auch Silja Vöneky, Sange Addison-Agyei, ‘Antarctica’, in: Anne Peters (Hrsg.), *MPEPIL*, (Online-Ausgabe, Oxford University Press 2011).

Grundsätzlich verpflichtet der Haftungsannex die Vertragsstaaten in Art. 3 zunächst, von ihren Betreibern zu verlangen, vernünftige Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen, um die Gefahr solcher umweltgefährdender Notfälle in der Antarktis zu verringern. Tritt ein Umweltnotfall dennoch ein, besteht nach Art. 5 Abs. 1 Haftungsannex primär die Pflicht der Vertragsstaaten, von ihren Betreibern umgehende und wirksame Gegenmaßnahmen zu verlangen. Subsidiär werden die Vertragsstaaten und insbesondere der Herkunftsstaat nach Art. 5 Abs. 2 Haftungsannex dazu ermutigt, entsprechende Maßnahmen zu treffen. In diesem Fall haftet der Betreiber dem handelnden Vertragsstaat oder den handelnden Vertragsstaaten nach Art. 6 Abs. 1 Haftungsannex für den Ersatz der durch die Gegenmaßnahmen entstandenen Kosten. Diese (Betreiber-)Haftung ist nach Art. 6 Abs. 3 Haftungsannex verschuldensunabhängig. In Ausnahmefällen haftet auch ein Vertragsstaat in seiner Rolle als Herkunftsstaat eines Betreibers nach Art. 10 Haftungsannex für dessen unterlassene Gegenmaßnahmen. Die Haftung tritt dann ein, wenn der Vertragsstaat im Rahmen seiner Zuständigkeit keine geeigneten Maßnahmen, einschließlich des Erlasses von Gesetzen und sonstigen Vorschriften sowie Verwaltungs- und Vollstreckungsmaßnahmen, ergriffen hat, um die Einhaltung der Bestimmungen des Haftungsannexes zu gewährleisten. Damit ist die Haftung nach Art. 10 Haftungsannex für den Vertragsstaat keine Ausfallhaftung, sondern knüpft kausal an die Nichterfüllung der dem Vertragsstaat obliegenden (Sorgfalts-)Pflichten wie bspw. die fehlende Überwachung des Betreibers oder die fehlende Sicherstellung der finanziellen und technischen Leistungsfähigkeit des Betreibers an.¹⁸

Den Haftungsumfang regeln Art. 6 Abs. 2 und Art. 9 Haftungsannex: Zu ersetzen sind die Kosten, die durch die Gegenmaßnahmen entstehen oder die Kosten, die entstanden wären, wenn wirksame Gegenmaßnahmen ergriffen worden wären. Durch diese Ausgestaltung der Haftungspflicht wird, *zum einen*, eine unklare Abschätzung der Kosten für Umweltschäden vermieden und, *zum anderen*, ermöglicht, dass auch für Schäden gehaftet wird, die nicht (mehr) behoben werden können.¹⁹ Die Gelder sind für den letztgenannten Fall gemäß Art. 12 Haftungsannex in einen Fonds zum Schutz der Umwelt einzuzahlen.²⁰ Gleichwohl bestehen, wie grundsätzlich im Bereich einer verschuldensunabhängigen Haftung üblich, auch um die wichtige Versicherbarkeit zu gewährleisten, nach Art. 9 Haftungsannex Haftungs-

¹⁸ Dorothea Henrike Uhte, *Haftung für Schäden aus der Verschmutzung der Meere vom Land aus im Völkerrecht*, (Universität Münster Online-Ausgabe 2015), 357; vgl. auch Kirsten Schmalenbach, 'Verantwortlichkeit und Haftung', in: Alexander Proelß (Hrsg.), *Internationales Umweltrecht*, (De Gruyter 2022), Rn. 50.

¹⁹ Vöneky, Beck (Fn. 7), Rn. 36.

²⁰ Vgl. Art. 12 Haftungsannex.

obergrenzen.²¹ Überdies stellt Art. 7 Haftungsannex auch Regelungen zur Anspruchsdurchsetzung auf. Danach kann der berechtigte Vertragsstaat den Ersatz seiner Kosten der Ersatzvornahme auch gerichtlich gegen einen privaten Betreiber vor den Gerichten des Staates durchsetzen, in denen der Betreiber seinen rechtlichen oder tatsächlichen Sitz hat. Das drohende Insolvenzrisiko privater Betreiber will der Haftungsannex mit einer Versicherungspflicht in Art. 11 auffangen. Danach muss jeder Vertragsstaat gewährleisten, dass die Betreiber eine adäquate Versicherung besitzen. Die Durchsetzung der Versicherungspflicht nach Art. 11 Haftungsannex ist als weiterer Bestandteil der staatlichen Sorgfaltspflichten zu qualifizieren.

Mit diesen Regelungen geht der Haftungsannex über die geltenden völkerrechtlichen Regelungen zum Schutz der Antarktis hinaus. Diese weisen verschiedene Regelungslücken auf, die im Folgenden zunächst mit Blick auf die geltenden völkervertraglichen Regelungen (2.) und anschließend mit Blick auf das geltende Völkergewohnheitsrecht (3.) herausgearbeitet werden sollen.

2. Völkervertragsrecht

Im Vergleich zu anderen umweltvölkerrechtlichen Vertragsregimen ist ein Vorteil des Haftungsannexes, dass er auch auf Umweltnotfälle am antarktischen Festland Anwendung findet. Die sonstigen möglicherweise einschlägigen internationalen Instrumente enthalten lediglich Regelungen für Umweltbeeinträchtigungen in Meeresgebieten, und eröffnen somit Haftungslücken bezüglich Schäden am antarktischen Festland.²²

Beispielsweise normiert das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) an verschiedenen Stellen, etwa in Art. 139 oder auch in Art. 235 SRÜ, spezielle Einstandspflichten, die hinsichtlich der antarktischen Meereswelt in Betracht kommen.²³ Nach Art. 139 Abs. 1 SRÜ muss jeder Vertragsstaat sicherstellen, dass die am Tiefseeboden ausgeübten Tätigkeiten, insbesondere die Tätigkeiten privater Akteure, mit dem SRÜ übereinstimmen. Sofern der Vertragsstaat dies versäumt, muss er nach Art. 139 Abs. 2 SRÜ den entstandenen Schaden ersetzen. Der Anknüpfungspunkt von Art. 139 SRÜ ist daher, dass der Vertragsstaat die notwendige Sorgfalt (*due diligence*), welche nach Art. 139 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. Art. 4 Anlage III SRÜ

²¹ Vgl. Art. 9 Haftungsannex und dazu näher unten bei III. 2.

²² Für eine Auswertung der übrigen internationalen Verträge siehe Secretariat of the Antarctic Treaty, Limits of liability and environmental remediation, Intersessional Period 2019/2021, SP 6, Attachment 2, abrufbar unter <https://documents.ats.aq/ATCM44/att/ATCM44_att119_e.docx>, zuletzt besucht 3. März 2024.

²³ United Nations Convention on the Law of the Sea v. 10.12.1982, UNTS 1833, 3.

effiziente gesetzgeberische und gesetzessvollziehende Maßnahmen gegen die Ausbeutung des Meeresbodens erfordert, nicht umgesetzt hat. Es erfolgt also auch hier keine Zurechnung des privaten Verhaltens.²⁴ Damit regelt Art. 139 SRÜ eine mit dem Art. 10 Haftungsannex vergleichbare staatliche Einstandspflicht. Diese ist jedoch hinsichtlich des örtlichen Anwendungsbereiches auf den Meeresboden begrenzt. Eine Anwendbarkeit der SRÜ für Umweltschäden am antarktischen Festland kommt nicht in Betracht.

Des Weiteren unterscheiden sich auch die in Art. 8 Haftungsannex normierten Haftungsausnahmen von den sonstigen möglicherweise einschlägigen internationalen Verträgen.²⁵ Zu diesen gehören etwa das Übereinkommen über die Beschränkung der Haftung für Seeforderungen,²⁶ verschiedene Übereinkommen zur Haftung bei Ölverschmutzungsschäden²⁷ sowie zur Beseitigung von Schiffswracks²⁸. Insbesondere werden für die Haftungsausnahme für Naturkatastrophen nach Art. 8 Abs. 1 lit. b Haftungsannex grundsätzlich höhere Anforderungen gesetzt als in den anderen genannten Übereinkommen.²⁹ Danach muss der Betreiber für den Ausschluss der Haftung nachweisen, dass der umweltgefährdende Notfall durch ein Ereignis verursacht wurde, das bei den Gegebenheiten in der Antarktis eine Naturkatastrophe mit Ausnahmecharakter darstellt und das weder im Allgemeinen noch im Einzelfall nach menschlichem Ermessen vorhersehbar war. Außerdem müssen alle vernünftigen Vorsorgemaßnahmen ergriffen worden sein, um die Gefahr umweltgefährdender Notfälle und ihre möglichen nachteiligen Auswirkungen zu verringern. In Art. 3 Abs. 2 lit. a des Übereinkommens zur Haftung bei Ölverschmutzungsschäden etwa wird eine Haftungsausnahme wegen höherer Gewalt enumerativ neben weiteren Ausnahmen zwar genannt, jedoch ohne eine nähere Bestimmung der Voraussetzungen. Mithin wird das Risiko für eine Haftungslücke durch die Regelung in Art. 8 Haftungsannex gesenkt. Im Einzelnen ist das Verhältnis dieser internationalen Verträge zu den Regelungen des Antarktisvertragssystems zwar umstritten. Allgemein kann aber davon ausgegangen werden, dass diese Verträge im Bereich der Antarktis neben dem Antarktisvertragsregime anwendbar sind.³⁰

²⁴ Schmalenbach (Fn. 18), Rn. 33.

²⁵ Secretariat of the Antarctic Treaty (Fn. 22).

²⁶ Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims v. 19.11.1976, UNTS 1456, 221.

²⁷ International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage v. 29.11.1969, UNTS 973, 3; International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage v. 18.12.1971, UNTS 1110, 57; International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage v. 23.3.2001, OJ L 256, 25.9.2002, 9.

²⁸ Nairobi International Convention on the Removal of Wrecks v. 18.5.2007, UNTS 3283, 1.

²⁹ Vgl. Secretariat of the Antarctic Treaty (Fn. 22).

³⁰ Vöneky, Beck (Fn. 7), Rn. 45.

3. Völkergewohnheitsrecht

Darüber hinaus hat der Haftungsannex entscheidende Vorteile auch gegenüber den bestehenden völkergewohnheitsrechtlichen Regelungen: diese liegen erstens in der Normierung konkreter Sorgfaltspflichten, zweitens in einer verschuldensunabhängigen Gefährdungshaftung zumindest für die Betreiber sowie drittens in der verbesserten internationalen Durchsetzbarkeit von Ansprüchen im Fall von Umweltschäden.

Denn *erstens* ist Maßstab für das staatliche Handeln im Bereich des Umweltvölkerrechts und damit auch in Bezug auf Umweltschäden in der Antarktis vor allem das sogenannte Schädigungsverbot.³¹ Es wurde prägend in Prinzip 21 der Stockholm Deklaration der Konferenz der Vereinten Nationen (UN) über die menschliche Umwelt vom 16. Juni 1972³² kodifiziert und durch Prinzip 2 der Rio Deklaration³³ bestätigt. Danach haben Staaten dafür Sorge zu tragen, dass durch Tätigkeiten, die in ihrem Hoheitsbereich oder unter ihrer Kontrolle ausgeübt werden, der Umwelt in anderen Staaten oder in Gebieten außerhalb der nationalen Hoheitsbereiche kein Schaden zugefügt wird.³⁴ Die Einbeziehung von Gebieten außerhalb nationaler Hoheitsbereiche bedeutet konkret und völkergewohnheitsrechtlich anerkannt, dass Allgemeingüter unter den Schutzbereich des Schädigungsverbotes fallen.³⁵ Daher umfasst der Schutzbereich des Schädigungsverbotes auch die Antarktis.³⁶

Das Schädigungsverbot gilt dabei zwar gerade für Sachverhalte, in denen durch eine im Grunde zulässige Handlung ein Schaden entstanden ist.³⁷ Voraussetzung für eine Verletzung des Schädigungsverbotes ist aber ein mit der grundsätzlich erlaubten Tätigkeit einhergehender Verstoß gegen die dem Staat insoweit obliegende Sorgfaltspflicht (*due diligence*). Die konkrete Ausgestaltung der Sorgfaltspflichten des handelnden Staates sind in Bezug auf die

³¹ Ausführlich zum Schädigungsverbot Jelena Bäumler, *Das Schädigungsverbot im Völkerrecht*, (Springer 2017).

³² UN, Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, 16.6.1972, UN Doc. A/CONF.48/14 (1972), 5.

³³ UN, Rio Declaration on Environment and Development, 14.6.1992, UN Doc. A/CONF.151/26, 1.

³⁴ Vgl. UN, Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Fn. 32), 5.

³⁵ IGH, *Legality of the threat or use of nuclear weapons*, Gutachen v. 8.7.1996, ICJ Reports 1996, 226 (Rn. 29); Bäumler (Fn. 31), 99 ff.; vgl. Lothar Gündling, 'Verantwortlichkeit der Staaten für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen', ZaöRV 45 (1985), 265-296 (280 f.).

³⁶ Ausführlich zu Gemeinschaftsgütern und zur Antarktis Bäumler (Fn. 31), 99 ff.

³⁷ Bäumler (Fn. 31), 18.

verschiedenen Bereiche des Völkerrechts wandelbar.³⁸ Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat insbesondere im *Pulp Mills*-Fall die Anforderungen der Sorgfaltspflichten nach *due diligence* für das Umweltvölkerrecht in dem Maße konkretisiert, dass der handelnde Staat alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen hat, um zu vermeiden, dass Tätigkeiten, die in seinem Hoheitsgebiet oder in einem seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Gebiet stattfinden, der Umwelt eines anderen Staates erheblichen Schaden zufügen.³⁹ Ferner wird von dem handelnden Staat nicht nur der Erlass geeigneter Vorschriften und Maßnahmen, sondern auch ein gewisses Maß an Wachsamkeit bei deren Durchsetzung und die Ausübung von Verwaltungskontrollen, die für öffentliche und private Akteure gelten, wie die Überwachung der von diesen Akteuren durchgeführten Tätigkeiten, um die Rechte der anderen Staaten zu wahren, verlangt.⁴⁰ Schließlich haben die im Rahmen des *due diligence*-Prinzips ergriffenen Maßnahmen dem Stand der Technik zu entsprechen.⁴¹ Die Ausführungen des IGH verdeutlichen, dass die *due diligence*-Pflichten insbesondere auch den Nutzen erfüllen, rechtliche Verantwortung eines (Herkunfts-)Staates im Zusammenhang mit dem nicht direkt zurechenbaren Verhalten privater Akteure zu begründen.⁴² In jedem Fall erfordert die begriffliche Unschärfe aber eine Auslegung der konkreten Sorgfaltspflichten, die im Einzelfall von Staaten in der Antarktis zu verlangen sind.⁴³ Der entscheidende Vorteil des Haftungsannexes, der in seinen Art. 3 ff. entsprechende Sorgfaltspflichten normiert, ist mithin eine rechtsverbindliche Konkretisierung der Sorgfaltspflichten für Aktivitäten im Gebiet der Antarktis, die sich auch auf die Regulierung privater Tätigkeiten erstreckt, die dem Staat nicht als solche zuzurechnen sind. Durch die in Art. 11 Haftungsannex vorgesehene Versicherungspflicht wird außerdem eine präventive Wirkung erreicht, da für die (privaten) Betreiber aufgrund der Höhe der Versicherungsprämien, die im Verhältnis zur Eintrittswahrscheinlichkeit des versicherten Risikos steht, ein ökonomischer Anreiz besteht, durch effektive Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltnotfällen die Prämien niedrig zu halten.⁴⁴

³⁸ Ausführlich dazu Timo Koivurova, Kritika Singh, 'Due Diligence', in: Anne Peters (Hrsg.), *MPEPIL*, (Online-Ausgabe, Oxford University Press 2022).

³⁹ IGH, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Urteil v. 20.4.2010, ICJ Reports 2010, 45 (Rn. 101).

⁴⁰ IGH, *Pulp Mills on the River Uruguay* (Fn. 39), 69 (Rn. 197).

⁴¹ IGH, *Pulp Mills on the River Uruguay* (Fn. 39), 88 f. (Rn. 223).

⁴² Koivurova, Singh (Fn. 38), Rn. 2 f.

⁴³ Alexander Proelß, 'Prinzipien des internationalen Umweltrechts', in: Alexander Proelß (Hrsg.), *Internationales Umweltrecht*, (De Gruyter 2022), Rn. 18.

⁴⁴ Vöneky, Beck (Fn. 7), Rn. 38.

Zweitens normiert der Haftungsannex in seinem Art. 6 eine Gefährdungshaftung zumindest für die Betreiber, die in den allgemeinen völkergewohnheitsrechtlichen Regelungen zur Staatenverantwortlichkeit keine Grundlage findet. Denn grundsätzlich setzt die völkerrechtliche Haftung eines Staates den Verstoß gegen eine völkerrechtliche Norm voraus. Entsteht bei einer erlaubten Tätigkeit ein Schaden, so ist ein Staat hierfür grundsätzlich nicht einstandspflichtig. Dies ergibt sich im Umkehrschluss aus Art. 34 bis 38 der International Law Commission (ILC)-Artikel über die Staatenverantwortlichkeit (ASR), die insoweit eine Kodifikation geltenden Völkergewohnheitsrechts darstellen.⁴⁵

Dies wird insofern relevant, als dass das Schädigungsverbot zwar, wie dargestellt, eine Sorgfaltspflicht normiert; ein Staat ist aber gerade nicht zur Verhinderung eines bestimmten Schadens verpflichtet.⁴⁶ Zwar wird von Teilen des Schrifttums vertreten, dass trotz der Einhaltung der *due diligence*-Pflichten und damit der verhaltensbezogenen Pflichten im Rahmen des Schädigungsverbot, Einstandspflichten für den Herkunftsstaat entstehen können, sofern durch Aktivitäten eines Betreibers ein Schaden entstanden ist.⁴⁷ Diese Ansicht wird von einem gewissen Gerechtigkeitsempfinden und Opferschutzgedanken, aber vor allem einer extensiven Auslegung des sogenannten Verursacherprinzips (*polluter pays*) getragen. Nach diesem auch in Prinzip 16 der Rio Deklaration⁴⁸ enthaltenen Grundsatz sind die Kosten der Vermeidung, Kontrolle und Verringerung sowie Beseitigung bzw. Kompensation von Umweltschäden vom Verursacher zu tragen. Dieser Grundsatz ist jedoch weder ein allgemeiner Rechtsgrundsatz noch Völkergewohnheitsrecht.⁴⁹ Vielmehr wehren sich die Staaten aktiv in verschiedenen Verträgen explizit gegen eine solche Gefährdungshaftung des Herkunftsstaates, wie u. a. in Art. 10 Haftungsannex, aber auch in Art. 139 SRÜ, wonach der Staat nur haftet, wenn er selbst Sorgfaltspflichten verletzt hat oder wenn ein staatlicher Betreiber verantwortlich ist.⁵⁰

⁴⁵ ILC, 'Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries (ASR)', (2001) ILCYB Vol. II, Part Two, 31, Art. 34 ff.

⁴⁶ Bäumler (Fn. 31), 293.

⁴⁷ Vgl. Robert Quentin Quentin-Baxter, 'Third report on international liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law', YBILC 2 (1982), Part One, UN Doc. A/CN.4/360, 62 ff., Rn. 53; Sahar Moradi Karkaj, *Die Staatenhaftung im Völkerrecht*, (Nomos, 2021), 32 f.; a. A. Julio Barboza, *The Environment, Risk and Liability in International Law*, (Brill/Nijhoff, 2011), 81.

⁴⁸ UN, Rio Declaration on Environment and Development (Fn. 33), Prinzip 16.

⁴⁹ Alan Boyle, 'Polluter Pays', in: Anne Peters (Hrsg.), *MPEPIL*, (Online-Ausgabe, Oxford University Press, 2009), Rn. 4; Karkaj (Fn. 47), 182.

⁵⁰ Schmalenbach (Fn. 18), Rn. 50.

Drittens löst der Haftungsannex auch eine ansonsten bestehende Unsicherheit bezüglich der internationalen Durchsetzbarkeit von Verstößen gegen das Schädigungsverbot im Bereich der Antarktis. Denn gewohnheitsrechtlich bleibt offen, ob durch die Verletzung des Schädigungsverbotes bezüglich eines Allgemeingutes wie der Antarktis ein individuelles Recht eines Staates verletzt ist. Die Geltendmachung von Ansprüchen auf Wiedergutmachung nach Art. 34 bis 38 ASR setzen nach Art. 42 bzw. 48 ASR aber grundsätzlich eine Verletzung eines individuellen Rechtes des geltend machenden Staates voraus.⁵¹ Art. 48 Abs. 2 ASR eröffnet zwar die Möglichkeit, dass einzelne Vertragsstaaten eines Vertragsregimes für das Kollektiv der Vertragsstaaten oder die Staatengemeinschaft die Beendigung des schädigenden Verhaltens fordern dürfen.⁵² Allerdings ist weder von der Rechtsprechung noch von der Staatenpraxis geklärt, ob eine Verletzung des Schädigungsverbotes bezüglich eines Allgemeinguts wie der Antarktis eine solche erga omnes-Wirkung entfaltet.⁵³ Zum jetzigen Zeitpunkt ist also unklar, ob und unter welchen Voraussetzungen Staaten sich gegenseitig für etwaige Völkerrechtsverstöße mit Blick auf die antarktische Umwelt in Anspruch nehmen könnten.⁵⁴ Dadurch fehlt es insgesamt an der notwendigen Schärfe bei der Bestimmung von konkreten Haftungsregeln im Bereich des Gewohnheitsrechtes bezüglich der Antarktis, was die Gefahr von Haftungslücken birgt.

4. Zwischenergebnis

Zusammenfassend stellt der Haftungsannex mit seinem örtlichen Anwendungsbereich auf das antarktische Meer und Festland das (derzeit) effizienteste Regelungsregime für die Antarktis dar. Zum einen konkretisiert der Haftungsannex wichtige umweltvölkerrechtliche Regeln wie die der Sorgfaltspflichten im Rahmen des umweltvölkerrechtlichen Schädigungsverbotes. Zum anderen schafft er durch die verschuldensunabhängige Betreiberhaftung in Art. 6 und die Staatenhaftung in Art. 10 Haftungsannex die erforderliche Rechtsklarheit und normiert auch die für die Regulierung wichtigen Punkte von Haftungsrahmen, Haftungsverteilung, innerstaatliche Anspruchsdurchsetzung sowie seiner Fondlösung.⁵⁵

⁵¹ Vgl. ILC, ASR (Fn. 45), Art. 34 ff.

⁵² ILC, ASR (Fn. 45), Art. 48, Rn. 11 und 127.

⁵³ Vgl. Schmalenbach (Fn. 18), Rn. 22.

⁵⁴ Vöneky, Beck (Fn. 7), Rn. 39.

⁵⁵ Vgl. Vöneky, Beck (Fn. 7), Rn. 39.

III. Aktueller Stand

1. Allgemeines

Trotz seiner Bedeutung ist der Haftungsannex allerdings noch nicht in Kraft getreten, da die nötige Zahl der Ratifikationen bisher nicht erreicht ist, sodass die skizzierten Haftungslücken derzeit fortbestehen. Voraussetzung für sein Inkrafttreten ist die Ratifikation durch alle 28 Staaten, die an den Verhandlungen teilgenommen und den Haftungsannex signiert haben.⁵⁶ Dies ergibt sich aus Art. 9 Abs. 2 Umweltschutzprotokoll sowie Art. IX Abs. 1 und Abs. 4 Antarktisvertrag. Im November 2023 haben von den erforderlichen 28 Staaten erst 19 Staaten⁵⁷ den Haftungsannex ratifiziert.⁵⁸ Damit konnte der Haftungsannex bisher nicht in Kraft treten.

In Deutschland erfolgte die Ratifikation im September 2017.⁵⁹ Nach § 19 des deutschen Antarktis-Haftungsgesetzes⁶⁰ tritt das Gesetz jedoch erst an dem Tag in Kraft, an dem der Haftungsannex selbst in Kraft tritt. Auch in anderen Staaten, die den Haftungsannex bereits ratifiziert haben, tritt die nationale Gesetzgebung erst mit Inkrafttreten des Haftungsannexes selbst in Kraft. Nur in fünf Staaten – Finnland, den Niederlanden, Norwegen, Russland und Schweden – gelten bereits jetzt dem Haftungsannex entsprechende nationale Regelungen.⁶¹

2. Entwicklungen und Äußerungen der Parteien

Die Gründe für die Verzögerung werden klarer, wenn man die Äußerungen der Vertragsparteien in den Blick nimmt. Die Vertragsparteien äußerten

⁵⁶ Dies waren Argentinien, Australien, Belgien, Brasilien, Bulgarien, Chile, China, Ecuador, Finnland, Frankreich, Deutschland, Indien, Italien, Japan, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Peru, Polen, Russland, Schweden, Spanien, Südafrika, Südkorea, die Ukraine, die USA, Uruguay und das Vereinigte Königreich. Eine Übersicht ist abrufbar unter <<https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/331>>, zuletzt besucht 3. März 2024.

⁵⁷ Dies sind Australien, Chile, Deutschland, Ecuador, Finnland, Frankreich, Italien, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Peru, Polen, Russland, Schweden, Spanien, Südafrika, die Ukraine, Uruguay und das Vereinigte Königreich. Eine Übersicht ist abrufbar unter <<https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/331>>, zuletzt besucht 3. März 2024.

⁵⁸ Noch nicht ratifiziert haben neun der Signatarstaaten: Argentinien, Belgien, Brasilien, Bulgarien, China, Indien, Japan, Südkorea und die USA. Belgien hat allerdings im Rahmen der 43. ATCM zurückgemeldet, dass der innerstaatliche Ratifikationsprozess derzeit durchgeführt werde und voraussichtlich bald abgeschlossen sei, siehe Final Report of the Forty-third ATCM, 2021, ATCM XLIII – CEP XXIII, Vol. I, abrufbar unter <https://documents.ats.aq/ATCM43/fr/ATCM43_fr001_e.pdf>, Rn. 120, zuletzt besucht 3. März 2024.

⁵⁹ Vgl. zum Zustimmungsgesetz, BGBl. II 2017, 722 ff.

⁶⁰ BGBl. I 2017, 2262.

⁶¹ Final Report of the Forty-third ATCM (Fn. 58), Rn. 120.

sich zwar im Rahmen der 43. ATCM 2021 dahingehend, dass eine Ratifikation des Haftungsannexes weiterhin angestrebt wird. Dennoch konnte im Rahmen der 44. ATCM 2022 in Berlin, die unter den erschwerten Bedingungen des Angriffskrieges Russlands in der Ukraine stattfand, kein Fortschritt hinsichtlich des Inkrafttretens des Haftungsannexes erreicht werden. Die Vertragsparteien bekräftigen zwar erneut die Bedeutung des Haftungsannexes und wiederholten den Aufruf an die verbleibenden Signatarstaaten, den Haftungsannex zu ratifizieren.⁶² Einige Signatarstaaten stellten auch in Aussicht, dass mit einer Ratifikation des Haftungsannexes im Laufe der aktuellen nationalen Legislaturperiode zu rechnen sei.⁶³ Doch auch die regelmäßige Aufforderung der ATCM zum Informationsaustausch zwischen den Vertragsstaaten, die bereits ratifiziert haben und denen, die dies noch beabsichtigen, konnte an den weiteren fehlenden Ratifikationen bislang nichts ändern. Zuletzt bekräftigen zahlreiche Staaten bei der 44. ATCM 2022 und bei der 45. ATCM 2023 ihre Bereitschaft, ihre eigenen Erfahrungen bei der Ratifikation und Umsetzung des Haftungsannexes in nationales Recht zu teilen.⁶⁴ 2023 wurde hierzu nochmals, federführend durch Australien gemeinsam mit neun weiteren Signatarstaaten wie unter anderem Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich, ein spezielles Arbeitspapier vorgelegt.⁶⁵ In dem Arbeitspapier wird die Durchführung einer informellen Zwischentagung vorgeschlagen, um die Arbeit der ATCM zur Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung des Haftungsannex fortzusetzen und konstruktiv Informationen über Maßnahmen zur Ratifikation auszutauschen.⁶⁶ Die Signatarstaaten stimmten diesem Vorschlag zu.⁶⁷ Im Rahmen des *ATCM Discussion Forum* und unter der Schirmherrschaft von Australien soll die entsprechende

⁶² Final Report of the Forty-fourth ATCM, 2022, ATCM XLIV - CEP XXIV, Vol. I, abrufbar unter <https://documents.ats.aq/ATCM44/fr/ATCM44_fr001_e.pdf>, Rn. 153, zuletzt besucht 3. März 2024; darüber hinaus stellte auch Kanada eine baldige Ratifikation in Aussicht, Final Report of the Forty-fourth ATCM, 2022, ATCM XLIV - CEP XXIV, Vol. I, Rn. 118.

⁶³ Final Report of the Forty-fourth ATCM, 2022, ATCM XLIV - CEP XXIV, Vol. I (Fn. 62), Rn. 153.

⁶⁴ Final Report of the Forty-fourth ATCM, 2022, ATCM XLIV - CEP XXIV, Vol. I (Fn. 62), Rn. 154 f.; Final Report of the Forty-fifth ATCM, 2023, ATCM XLV - CEP XXV, Vol. I, abrufbar unter <https://documents.ats.aq/ATCM45/fr/ATCM45_fr001_e.pdf>, Rn. 243, zuletzt besucht 3. März 2024.

⁶⁵ Australien et al., Proposal for an Informal Intersessional Process to Share Information on Domestic Implementation of Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, 21.4.2023, ATCM XLV - CEP XXV, abrufbar unter <https://documents.ats.aq/ATCM45/wp/ATCM45_wp030_rev2_e.docx>, zuletzt besucht 3. März 2024.

⁶⁶ Australien et al., Proposal for an Informal Intersessional Process to Share Information on Domestic Implementation of Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, 21.4.2023, ATCM XLV - CEP XXV (Fn. 65).

⁶⁷ Final Report of the Forty-fifth ATCM (Fn. 64), Rn. 243.

Zwischentagung organisiert werden.⁶⁸ Darüber hinaus betonte Australien nochmals, dass der Haftungsannex ein wichtiges Element für die Umsetzung der Ziele des USP ist, die antarktische Umwelt und von ihr abhängige und mit ihr verbundene Ökosysteme zu schützen.⁶⁹ Ferner hob Australien auch hervor, dass das Inkrafttreten des Haftungsannexes einen Meilenstein für das Antarktische Vertragssystem darstellen würde.⁷⁰

Dennoch ist zweifelhaft, ob dies in absehbarer Zeit zu einem Erfolg führt, sodass der Haftungsannex in Kraft treten kann. Dies wird zum einen sicherlich daran liegen, dass durch den Haftungsannex Zahlungspflichten zur Beseitigung von Umweltschäden verbindlich festgelegt wurden, die gewohnheitsrechtlich jedenfalls umstritten sind. Den Haftungsannex nicht zu ratifizieren, mag den Staaten vor diesem Hintergrund vorteilhaft erscheinen, um sich keiner zusätzlichen Haftung auszusetzen. Der langsame Fortschritt bei der Ratifikation des Haftungsannexes trotz der langjährigen Aushandlungsprozesse und trotz des fortlaufend bekundeten Interesses der Signatarstaaten am Haftungsannex mag aber auch darauf zurückzuführen sein, dass einige der im Haftungsannex enthaltenen Regelungen aus Sicht einiger Staaten rechtliche Probleme aufwerfen. Im Rahmen der ATCM sowie in Berichten einzelner Signatarstaaten⁷¹ wurden in den vergangenen Jahren Fragen aufgezeigt, die der Ratifikation des Haftungsannexes durch die verbleibenden Signatarstaaten entgegenstehen könnten.

Bereits 2007 fasste das Vereinigte Königreich die wesentlichen Fragen der Staaten, die im Rahmen der 29. ATCM in Edinburgh zu Sprache kamen, zusammen.⁷² Es wurden zahlreiche Fragen zu unbestimmten (Rechts-)Begriffen, zur Natur des Haftungssystems (zivilrechtlich oder öffentlich-recht-

⁶⁸ Final Report of the Forty-fifth ATCM (Fn. 64), Rn. 243; Nähere zeitliche Informationen sind derzeit nicht vorhanden.

⁶⁹ Final Report of the Forty-fifth ATCM (Fn. 64), Rn. 242.

⁷⁰ Final Report of the Forty-fifth ATCM (Fn. 64), Rn. 242.

⁷¹ So unter anderem Russland bezüglich der Frage nach einer einheitlichen Kostenkalkulation unter dem Haftungsannex sowie hinsichtlich teilweise fehlender nationaler Gesetzgebung einiger Staaten zu Aktivitäten, die durch Nichtregierungsorganisationen und Private vom Territorium dieser Staaten ausgehend vorgenommen werden, siehe Russland, On preparation for ratification of Annex VI of the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, 18.5.2012, ATCM XXXV – CEP XV, abrufbar unter <https://documents.ats.aq/ATCM35/ip/ATCM35_ip071_e.doc>, zuletzt besucht 3. März 2024; siehe auch Russland, On the problems of approval of Annex VI “Liability Arising From Environmental Emergencies” to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, 16.4.2015, ATCM XXXVIII – CEP XVIII, abrufbar unter <https://documents.ats.aq/ATCM38/wp/ATCM38_wp033_e.doc>, zuletzt besucht 3. März 2024.

⁷² Vereinigtes Königreich, Antarctic Liability: Domestic Implementation of Annex VI to the Environmental Protocol, Key Issues and Areas of Difficulty, 2007, ATCM XLII – CEP XXII, abrufbar unter <https://documents.ats.aq/ATCM30/ip/ATCM30_ip054_e.doc>, zuletzt besucht 3. März 2024.

lich),⁷³ zu Zuständigkeiten und zu den Regelungen der Art. 6 Abs. 2,⁷⁴ Art. 11⁷⁵ sowie Art. 7 Abs. 1 und 2 Haftungsannex aufgeworfen. Wegen der zugrundeliegenden Regelungunklarheit wurde die Durchsetzbarkeit des Haftungsannexes damals in Zweifel gezogen. Das Vereinigte Königreich selbst hat den Haftungsannex mittlerweile ratifiziert. Die aufgeworfenen inhaltlichen Fragen werden jedoch weiter von manchen Staaten als grundlegende Probleme des Haftungsannexes bemängelt.

Exemplarisch kann dies in Bezug auf die Diskussion zu Art. 9 Abs. 2 Haftungsannex skizziert werden, der Haftungshöchstbeträge betrifft und wiederholt Gegenstand der Debatte wurde. Dieser lässt nach Art. 9 Abs. 2 lit. a die Haftung und das Recht auf Haftungsbeschränkungen auf Basis anderer internationaler Verträge sowie etwaige Vorbehalte der Staaten zu anderen Haftungsregimen unberührt, sofern sie den Haftungshöchstbeträgen des Annex VI entsprechen.

Im Rahmen der 42. ATCM 2019 warfen einige Staaten diesbezüglich die Frage auf, ob Art. 9 Abs. 2 Haftungsannex nicht vor seinem Inkrafttreten an aktuelle völkerrechtliche Entwicklungen angepasst werden müsse:

„[...] some Parties also suggested that it may be necessary to update Article 9(2) of Annex VI upon its entry into force, in order for it to be brought into line with recent developments in other relevant liability instruments. While some Parties pointed to the complexities of amending a provision that had yet to enter into force, others noted that ship owners under the LLMC [Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims] already had to insure their vessels for environmental damage in Antarctica as in other parts of the world, and that reviewing Article 9(2) might ultimately assist the Parties that were yet to ratify it.“⁷⁶

Zu diesem Thema führte der Zusammenschluss der größten Versicherer für Frachtschiffe, IG P&I Clubs, seine Rechtsansichten zum Haftungsannex aus. IG P&I Clubs wurde bereits während der Verhandlungen zum Annex zur Versicherbarkeit der im Haftungsannex normierten Schäden befragt und hat nochmals auch Rahmen der 40. ATCM im Jahr 2017 Auskunft erteilt. All-

⁷³ Beispielsweise: „The concept of ‘liability’ in Annex VI: is it a civil law or a public law concept? How to translate this concept of liability into other languages?“, Vereinigtes Königreich (Fn. 72).

⁷⁴ Beispielsweise: „Which agency should be responsible for enforcing Annex VI, in particular Article 6(2)(b)? Should it be the same as the agency which has responsibility for issuing permits and/or enforcing the environmental impact assessments under the Protocol?“, Vereinigtes Königreich (Fn. 72).

⁷⁵ Beispielsweise: „What is ‘adequate’ insurance?“, Vereinigtes Königreich (Fn. 72).

⁷⁶ Final Report of the Forty-second ATCM, 2019, ATCM XLII – CEP XXII, abrufbar unter <https://documents.ats.aq/ATCM42/fr/ATCM42_fr001_e.pdf>, Rn. 173, zuletzt besucht 3. März 2024.

gemein zu Art. 9 Haftungsannex und seinem Verhältnis zu anderen möglicherweise einschlägigen völkerrechtlichen Übereinkommen wurde ausgeführt:

„The limits contained in Clause 9 of the Annex appear to represent a minimum requirement. If this is correct, then in a jurisdiction that is a party to the Liability Annex (so to speak) where lower limits (e.g. the 1976 LLMC Convention) are applicable, the lower limits will be superseded by the Annex VI limits and in a jurisdiction where higher limits (e.g. the 1996 LLMC Protocol as amended in 2012) are applicable, such higher limits will prevail. [...] Therefore, it is important to ensure that there is clarity as to which limits are to apply in a situation where the Annex is applicable post entry into force.“⁷⁷

Im Weiteren wurde insbesondere Art. 9 Abs. 2 Haftungsannex kommentiert und auf fortbestehende Unklarheiten hingewiesen:

„It is unclear how Clause 9(2) of the Annex will operate. The Clause provides that the Annex shall not affect the liability or right to limit liability under any applicable international limitation of liability treaty. Presumably, this primarily means the existing LLMC regimes that are in force. However, the LLMC regimes do not contain their own jurisdiction clauses. [...] as long as the LLMC regime limits are higher than the Annex limits, the Annex should not affect either a) the application of the LLMC limits in cases that falls within the scope of the Annex or b) the application of a reservation made under the LLMC by a State party to exclude limitation from certain claims. However, where the LLMC regime limits are lower than the Annex regime, then the present wording could cause confusion as to which limits should be applied subject to any measures taken by a State when implementing the Annex.“⁷⁸

Zur Beantwortung dieser Fragen und um die weitere Ratifikation des Haftungsannexes voranzubringen, haben die Parteien das Sekretariat im Rahmen der 42. ATCM 2019 mit der Anfertigung von zwei Berichten beauftragt, die im Jahr 2020 vorgelegt wurden.⁷⁹ Ziel der Berichte war es, alle einschlägigen Maßnahmen und Beschlüsse sowie frühere Empfehlungen des Ausschusses für Umweltschutz⁸⁰ (Committee for Environmental Protection) (CEP) in

⁷⁷ IG P&I Clubs, Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty: Financial Security, 31.5.2019, ATCM XXX – CEP X (2019), abrufbar unter <https://documents.ats.aq/ATCM42/ip/ATCM42_ip101_e.doc>, zuletzt besucht 3. März 2024.

⁷⁸ IG P&I Clubs, Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty: Financial Security, 31.5.2019, ATCM XXX – CEP X (2019) (Fn. 77).

⁷⁹ Sekretariat of the Antarctic Treaty (Fn. 22).

⁸⁰ Der Ausschuss für Umweltschutz wurde auf Grundlage von Art. 11 USP gegründet und ist ausweislich Art. 12 USP das Gremium, in dem die internationale Arbeit der Vertragsstaaten besprochen und koordiniert wird. Damit entspricht er der ATCM für den Antarktisvertrag. Darüber hinaus hat der Ausschuss für Umweltschutz beratende Funktion.

Bezug auf Umweltsanierungs- und Haftungsfragen zusammenzufassen. Darüber hinaus sollten die Haftungsgrenzen in bereits bestehenden einschlägigen internationalen Instrumenten herausgearbeitet werden, um im Rahmen künftiger ATCM zielführende Überlegungen zu einer möglichen Änderung von Art. 9 Abs. 2 Haftungsannex zu ermöglichen.⁸¹

Tatsächlich wird daher seit einiger Zeit wiederholt erörtert, ob die Signatarstaaten die Verhandlungen wieder aufnehmen sollten – entweder um bestehende Regelungen zu verändern oder um einen neuen, umfassenden Haftungsannex für alle Umweltschäden, nicht nur die durch Umweltnotfälle verursachten, auszuarbeiten, wie er von Art. 16 USP vorgesehen ist. Auch hierzu bedürfte es jedoch nach den Art. 13 Haftungsannex und Art. IV Abs. 1 Antarktisvertrag der Zustimmung aller Signatarstaaten. Im Juni 2015 waren die Parteien diesbezüglich übereingekommen, im Rahmen der für 2020 geplanten ATCM über einen Zeitplan für die Wiederaufnahme von Verhandlungen gemäß Art. 16 USP zu entscheiden.⁸² Im Rahmen der 42. ATCM 2019 und der 43. ATCM 2021 war dies erneut aufgegriffen und bekräftigt worden.⁸³ Auch für die 44. ATCM 2022 in Deutschland stand sowohl die Frage nach Art. 9 Haftungsannex wie auch diejenige nach neuen Verhandlungen erneut auf der Tagesordnung. Die entsprechende Entscheidung wurde aber vertagt. Nun soll (erst) im Jahr 2025 über einen Zeitplan für die Wiederaufnahme von Verhandlungen entschieden werden.⁸⁴

IV. Aktuelle Fragen der vorläufigen Anwendung des Haftungsannexes

Vor dem Hintergrund der Bedenken zahlreicher Signatarstaaten und der bestehenden Ratifikationsdefizite soll nun untersucht werden, ob die recht-

⁸¹ Final Report of the Forty-second ATCM (Fn. 76), Rn. 174: „*The Meeting agreed to request the Secretariat to prepare a report, summarizing all relevant Measures and Resolutions and previous advice from the CEP relating to environmental remediation and liability matters [...]. The Meeting also requested that the Secretariat prepare a report on the limits of liability in relevant international instruments, to inform the considerations at ATCM XLIII on the implications of liability limits, for the potential future amendment of the limits in Article 9(2) of Annex VI.*“

⁸² ATCM Decision 5, 10.6.2015, ATCM XXXVIII – CEP XVIII, abrufbar unter <<https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/610?s=1&from=1/1/1958&to=1/1/2158&cat=0&top=289&type=0&stat=0&txt=&curr=0&page=1>>, zuletzt besucht 3. März 2024.

⁸³ Final Report of the Forty-second ATCM (Fn. 76), Rn. 173; Final Report of the Forty-third ATCM (Fn. 58), Rn. 123.

⁸⁴ Annex to the Final Report of the Forty-third ATCM, ATCM Multi-year Strategic Work Plan, 2021, abrufbar unter <https://documents.ats.aq/ATCM43/fr/ATCM43_fr001_e.pdf>, 327-328, zuletzt besucht 3. März 2024.

liche sowie politische Möglichkeit besteht, eine Vereinbarung über die vorläufige Anwendung des Haftungsannexes zu erzielen, die für alle oder einen Teil der Signatarstaaten bindende Wirkung entfaltet. Dass gerade auch die Signatarstaaten des Haftungsannexes jüngst erneut dazu aufrufen, den Dialog und die Suche nach Lösungen trotz der Ratifikationsdefizite aufrechtzuerhalten,⁸⁵ bestärkt diesen Ansatz.

Im Folgenden wird die Möglichkeit der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge zunächst von dem sogenannten Frustrationsverbot nach Art. 18 WVK abgegrenzt (1.). Anschließend werden die Grundlagen der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge nach Art. 25 WVK dargestellt (2.), bevor konkrete Handlungsoptionen im Hinblick auf den Haftungsannex erörtert und aufgezeigt werden (3.).

1. Abgrenzung zum Frustrationsverbot aus Art. 18 WVK

Die vorläufige Anwendbarkeit von völkerrechtlichen Verträgen ist vom völkerrechtlichen Frustrationsverbot zu unterscheiden. Grundsätzlich können sich völkerrechtliche Pflichten für Staaten bereits vor Inkrafttreten eines Vertrages nach Art. 18 WVK als Ausgestaltung dieses Frustrationsverbotes ergeben. Danach verpflichtet sich ein Staat, sich aller Handlungen zu enthalten, die Ziel und Zweck eines Vertrages vereiteln würden, sofern er den Vertrag unterzeichnet hat (Art. 18 lit. a WVK) oder seine Zustimmung, durch den Vertrag gebunden zu sein, ausgedrückt hat (Art. 18 lit. b WVK).

Danach unterliegen im vorliegenden Fall des Haftungsannexes die 19 Signatarstaaten, die den Haftungsannex bereits ratifiziert haben, den sich aus Art. 18 lit. b WVK ergebenden Pflichten. Die Ratifikation ist dabei als Zustimmung, durch den Vertrag gebunden zu sein, zu verstehen. Die übrigen neun Signatarstaaten unterfallen durch die Unterzeichnung des Haftungsannexes der Regelung nach Art. 18 lit. a WVK, sofern sie sich nicht vom Vertrag distanzieren haben.

Allerdings beinhaltet das Frustrationsverbot nach Art. 18 WVK naturgemäß *nicht*, dass die Staaten *alle* Verpflichtungen aus dem Vertrag bereits vor seinem Inkrafttreten befolgen müssen. Positive Pflichten ergeben sich gerade nicht. Es besteht lediglich eine negative Verpflichtung. Die Staaten müssen Handlungen unterlassen, die den grundlegenden Zweck des Vertrages außer Kraft setzen würden. Folglich liegt ein Verstoß gegen das Frustrationsverbot

⁸⁵ Final Report of the Forty-fourth ATCM (Fn. 62), Rn. 155: „Some Parties, citing possible difficulties in securing sufficient support from domestic legislatures, encouraged all Parties to continue a broader exchange on the subject while the adoption of the Annex was still ongoing.“

aus Art. 18 WVK vor, wenn eine Handlung eines Staates vor dem Inkrafttreten des Vertrages den Status quo in einer Weise verändert, dass seine Verpflichtungen aus dem Vertrag künftig nicht mehr erfüllbar sind.⁸⁶ Der zeitliche Rahmen für die nach Art. 18 WVK entstehenden Verpflichtungen basiert dabei auf dem Status quo zum Zeitpunkt der Unterzeichnung.⁸⁷

Hieraus ergeben sich angesichts der Regelungen im Haftungsannex jedoch kaum konkrete Verpflichtungen, da die Normen auf die Errichtung eines Haftungsregimes für Handlungen im Gebiet des Antarktisvertrages im Falle eines Umweltnotfalls abzielen. Denkbar wäre ein Eingreifen des Frustrationsverbots jedoch in besonderen Situationen, beispielsweise wenn ein Staat die Zeit bis zum Inkrafttreten des Haftungsannexes dazu nutzt, seine gefährlichen Tätigkeiten in der Antarktis so weit voranzutreiben und abzuschließen, dass bestimmte einmalige Ziele erreicht werden und entsprechende Tätigkeiten nach Inkrafttreten des Haftungsannexes in Zukunft nicht mehr notwendig wären.

Diese begrenzte Wirkung des Frustrationsverbots nach Art. 18 WVK unterscheidet sich im erheblichen Maße von den Folgen der vorläufigen Anwendbarkeit. Wie im Folgenden gezeigt werden wird, kann die vorläufige Anwendung ihrerseits zu einer vollständigen Anwendung der vertraglichen Regelungen führen.

2. Grundlagen und Fragen vorläufiger Anwendung aus Art. 25 WVK

Eine Regelung zur vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge enthält Art. 25 WVK. Hiernach wird ein Vertrag oder ein Teil eines Vertrages bis zu seinem Inkrafttreten vorläufig angewendet, wenn der Vertrag dies vorsieht (Art. 25 Abs. 1 lit. a WVK) oder wenn die Verhandlungsstaaten dies auf andere Weise vereinbart haben (Art. 25 Abs. 1 lit. b WVK). Anhaltspunkte für die Anwendung dieser Vorschrift bietet darüber hinaus die Arbeit der *International Law Commission* (ILC) zu diesem Thema, die diese im Jahr 2021 mit der Vorlage entsprechender Richtlinien zur vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge an die UN-Generalversammlung abschloss.⁸⁸

⁸⁶ Hierzu insgesamt Anthony Aust, 'Pacta Sunt Servanda', in: Anne Peters (Hrsg.), *MPEPIL*, (Online-Ausgabe, Oxford University Press 2007), Rn. 8.

⁸⁷ Aust (Fn. 86), Rn. 8.

⁸⁸ ILC, 'Draft Guidelines and Draft Annex Constituting the Guide to Provisional Application of Treaties with commentaries', (2021), A/RES/76/113.

Art. 25 Abs. 1 lit. a WVK kommt mangels entsprechender vertraglicher Regelung vorliegend nicht in Betracht. Möglich wäre jedoch eine Vereinbarung der Signatarstaaten nach Art. 25 Abs. 1 lit. b WVK. Im Umkehrschluss aus Art. 25 Abs. 1 lit. a WVK ergibt sich, dass eine Vereinbarung der vorläufigen Anwendbarkeit auch in anderer Weise⁸⁹ als im Vertragstext selbst erfolgen kann, sodass eine solche Vereinbarung hier noch möglich wäre. Nach dem Wortlaut („vereinbart haben“) zu urteilen, sind dafür (übereinstimmende) völkerrechtliche Erklärungen notwendig, die rechtliche Bindungswirkung entfalten und zu einem separaten völkerrechtlichen Vertrag über die vorläufige Anwendung führen sollen.⁹⁰

Grundsätzlich entsteht durch die Vereinbarung der vorläufigen Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrags allerdings ein Spannungsverhältnis zu den Verfahren, die die Geltung der völkerrechtlichen Vertragsnormen nach innerstaatlichem Recht legitimieren.⁹¹ Durch die vorläufige Anwendung von Verträgen können die nationalen Verfahren, insbesondere die Parlamentsbeteiligung, vor Ratifikation umgangen werden.⁹² Dies könnte, gerade in demokratisch verfassten Staaten, zu einem Legitimationsdefizit führen.⁹³ So schreibt in Deutschland Art. 59 Abs. 2 Grundgesetz (GG) beim Abschluss von bestimmten, besonders bezeichneten völkerrechtlichen Verträgen die Mitwirkung der gesetzgeberischen Organe des Bundes in Form eines Zustimmungsgesetzes vor.⁹⁴ Auch die ILC erkennt dieses Span-

⁸⁹ Neben einer zusätzlichen Vereinbarung kann auch die gegenseitige Notifizierung der Vertragsparteien als Mittel des Eintritts der vorläufigen Anwendbarkeit gewählt werden: Heike Krieger, in: Oliver Dörr/Kirsten Schmalenbach (Hrsg.), *Vienna Convention on the Law of Treaties*, (2. Aufl., Springer 2018), Art. 25, Rn. 19; weitere Formen der Vereinbarung: ILC, Draft Guidelines Application of Treaties (Fn. 88), Guideline 4.

⁹⁰ Bernhard Kempen, Björn Schiffbauer, 'Die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge im internationalen Mehrebenensystem', *ZaöRV* 77 (2017), 95-124 (105); zum völkerrechtlichen Vertrag über vorläufige Anwendbarkeit sowie zur Bindungswirkung auch Krieger (Fn. 89), Rn. 15 und 29 und ILC, Draft Guidelines Application of Treaties (Fn. 88), Guideline 6.

⁹¹ Hierzu umfassend Maximilian Stützel, *Innerstaatliche Gewaltenteilung und vorvertragliche Pflichten bei völkerrechtlichen Verträgen – Das Frustrationsverbot und die vorläufige Anwendung im Spannungsverhältnis zur innerstaatlichen Gewaltenteilung*, (Duncker & Humblot 2022), 127 ff.

⁹² So beispielsweise Stützel (Fn. 91), 127 ff.; Kempen, Schiffbauer (Fn. 90), 100.

⁹³ Stützel (Fn. 91), 157 ff.; Catherine Brölmann, Guido Den Dekker, 'Provisional Application of Treaties', in: Anne Peters (Hrsg.), *MPEPIL*, (Online-Ausgabe, Oxford University Press 2020), Rn. 26.

⁹⁴ Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 GG: „Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend.“ Dazu näher Silja Vöneky, 'Verfassungsrecht und völkerrechtliche Verträge', in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, (3. Aufl., C. F. Müller 2013), § 236, Rn. 14 ff.

nungsfeld an und stellt in ihren Richtlinien zur vorläufigen Anwendung klar, dass es den Staaten im Grundsatz gleichwohl verwehrt ist, sich auf materielles oder formelles innerstaatliches Recht zu berufen, um einen Verstoß gegen vorläufig anwendbare völkerrechtliche Regelungen zu rechtfertigen.⁹⁵

Teilweise wird daher vor diesem Hintergrund zwar eine besondere Rechtfertigung für die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrags gefordert. Dies jedenfalls wenn die Umgehung nationaler Verfahren droht, also wenn eine Parlamentsbeteiligung noch nicht durchgeführt wurde, aber innerstaatlich für den in Frage stehenden Vertrag vorausgesetzt wird. In diesen Fällen könnte argumentiert werden, dass eine Vereinbarung vorläufiger Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrags nur *ausnahmsweise* möglich ist, um einer Notlage zu begegnen und daher das langwierige innerstaatliche Verfahren nicht abgewartet werden kann.⁹⁶ Dies sei beispielsweise bei internationalen Waffenstillstandsverträgen, Sicherheitsabkommen, Umweltabkommen als Reaktion auf eine ökologische Krise oder Wirtschaftsabkommen als Reaktion auf eine ökonomische Krise der Fall.⁹⁷ Damit wäre die vorläufige Anwendbarkeit eine Notmaßnahme („*emergency tool*“)⁹⁸ und hätte einen Ausnahmecharakter. Erst wenn das verzögerte Inkrafttreten des Hauptvertrags die Zweckerfüllung gefährdet, sollte, nach dieser Ansicht, die vorläufige Anwendung in Betracht kommen.⁹⁹

Gegen diese Ansicht spricht jedoch zum einen, dass das Argument einer „Umgehung“ nur in demokratischen Staaten trägt, die für bestimmte Verträge eine Parlamentsbeteiligung vorsehen. Zudem muss der Vertrag gerade in diese besondere Kategorie von innerstaatlich zu legitimierenden Verträgen fallen. Schließlich wurde – mit Blick auf die Staatenpraxis – gerade im Hinblick auf Verträge mit wirtschaftlicher Zielsetzung eine vorläufige Anwendung auch ohne besondere Eilbedürftigkeit vereinbart. Insbesondere für Verträge, die die EU abschließt, wird die vorläufige Anwendbarkeit häufig vereinbart.¹⁰⁰ In diesen Fällen rechtfertigt sich die vorläufige Anwendung dadurch, dass das Vertragsziel schneller erreicht werden soll, oder, dass solche Verträge mit Blick auf eine bestimmte wirtschaftliche Lage geschaffen wurden und nicht die Gefahr bestehen soll, dass sich durch eine Verzögerung des Inkrafttretens die Lage grundsätzlich verändert. Beispielsweise reagiert das

⁹⁵ Vgl. ILC, Draft Guidelines Application of Treaties (Fn. 88), Guidelines 10, 11.

⁹⁶ Ausführlich Stützel (Fn. 91), 157 ff.

⁹⁷ Kempen, Schiffbauer (Fn. 90), 100; ausführlich mit Beispielfällen außerdem Brölmann, Den Dekker (Fn. 93), Rn. 3.

⁹⁸ Krieger (Fn. 89), Rn. 3.

⁹⁹ Kempen, Schiffbauer (Fn. 90), 100 m. w. N.

¹⁰⁰ Ausführlicher dazu Brölmann, Den Dekker (Fn. 93), Rn. 4.

Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)¹⁰¹ zwischen der Europäischen Union (EU) und Kanada nicht auf einer besondere Notlage. Dennoch wurde in Art. 30.7 Abs. 3 lit. a CETA normiert, dass die Vertragsparteien das Abkommen vorläufig anwenden können. Die vorläufige Anwendung kann danach ab dem ersten Tag des Monats nach dem Tag erfolgen, an dem die Vertragsparteien einander notifiziert haben, dass ihren jeweiligen internen Anforderungen und Verfahren für eine vorläufige Anwendung Genüge getan ist, oder zu einem anderen von den Vertragsparteien zu vereinbarenden Zeitpunkt. Ausreichend für das vorläufige Inkrafttreten war nach CETA also schon die Notifizierung der beteiligten Staaten über den Abschluss des jeweiligen innerstaatlichen Verfahrens. Dies zeigt, dass die vorläufige Anwendbarkeit von völkerrechtlichen Verträgen in der internationalen Praxis nicht nur als „*emergency tool*“ dient, sondern auch auf anderen Gründen, wie beispielsweise der Gewährleistung der Unabhängigkeit des Regelungsgehalts des Vertrages von langwierigen Ratifikationsverfahren, beruhen kann.¹⁰² So wurde etwa auch das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT)¹⁰³ von 1947 bis 1994 aufgrund des Protokolls über die vorläufige Anwendbarkeit von 1947¹⁰⁴ vorläufig angewandt, wofür neben der Abkürzung der langen Ratifikationsdauer auch wirtschaftliche Gründe ausschlaggebend waren.

Diese Annahme, dass es keiner besonderen Rechtfertigung für die rechtswirksame Vereinbarung der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge bedarf, liegt auch den Richtlinien der ILC zugrunde. Ausweislich der dazugehörigen Kommentierung sieht die ILC vor allem einen praktischen Nutzen in der Möglichkeit, die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge zu vereinbaren: es gehe dabei darum, das Inkrafttreten eines völkerrechtlichen Vertrages vorzubereiten oder zu vereinfachen.¹⁰⁵ Eine besondere Dringlichkeit kann hierfür also ein Motiv sein, ist aber nicht zwingende Voraussetzung.¹⁰⁶ Die ILC wählt in ihren Richtlinien und der dazugehörigen Kommentierung daher auch einen anderen Weg, um das benannte Spannungsfeld zur innerstaatlichen Kompetenzordnung aufzulösen. Der Verstoß gegen innerstaatliche Regelungen zur Zuständigkeit für die Zustimmung zur vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Regelungen soll danach im Grundsatz keine Auswirkungen auf die völkerrechtliche Verbindlichkeit ha-

¹⁰¹ *Comprehensive Economic and Trade Agreement* v. 30.10.2016, OJ L 11, 14.11.2017.

¹⁰² Ausführliche Auflistung bei Kempen, Schiffbauer (Fn. 90), 99.

¹⁰³ *General Agreement on Tariffs and Trade* v. 30.10.1947, UNTS 64, 187.

¹⁰⁴ *Protocol on the Provisional Application of the General Agreement on Tariffs and Trade* v. 30.10.1947, UNTS 55, 187.

¹⁰⁵ ILC, *Draft Guidelines Application of Treaties* (Fn. 88), General Commentary, Rn. 2.

¹⁰⁶ ILC, *Draft Guidelines Application of Treaties* (Fn. 88), General Commentary, Rn. 2.

ben; eine Ausnahme soll gleichwohl dann in Betracht kommen, wenn der Verstoß gegen innerstaatliche Bestimmungen offenkundig ist und eine innerstaatliche Vorschrift von grundlegender Bedeutung betrifft.¹⁰⁷ Damit findet der allgemein für völkerrechtliche Verträge geltende Grundsatz, der in Art. 46 Abs. 1, 2 WVK zum Ausdruck kommt, auch hier Anwendung.

3. Handlungsoptionen

Im Folgenden soll daher dargestellt werden, welche Optionen es im Hinblick auf die vorläufige Anwendung des Haftungsannexes zum Antarktisvertrag gibt. Damit verbunden werden auch die Gründe dargestellt, die für eine solche vorläufige Anwendung sprechen.

a) Erste Handlungsoption

Betrachtet man im vorliegenden Fall die unterschiedlichen Optionen, so könnte – als erste Option – die Vereinbarung der vorläufigen Anwendung des Haftungsannexes nach den allgemeinen Regeln der WVK zwischen *allen Verhandlungsstaaten* getroffen werden. Dies heißt, dass alle Signatarstaaten des Haftungsannexes (inklusive derer, die bisher noch nicht ratifiziert haben) der Vereinbarung zustimmen müssten, damit sich diese Bindungswirkung für sie entfaltet. Dies erscheint leider kaum realistisch umsetzbar. Aus Sicht der Signatarstaaten sprechen gegen eine solche Vereinbarung wohl dieselben Gründe, die aus nationaler Sicht derzeit auch einer Ratifikation entgegenstehen. Der fehlende Wille, die rechtliche Bindung an den Haftungsannex durch Ratifikation herbeizuführen, erstreckt sich realistischerweise ebenfalls auf die vorläufige Anwendung desselben.

Der Ablauf von 18 Jahren seit seiner Verabschiedung und auch die ursprüngliche Verhandlungsdauer von 13 Jahren zeigen, dass der Regelungsgehalt des Annexes nicht nur politisch, sondern auch rechtlich von den Signatarstaaten kontrovers aufgenommen wurde.¹⁰⁸ Solange die oben dargestellten Unklarheiten bei der Auslegung einiger Regelungen des Haftungsannexes fortbestehen, werden die Staaten sicherlich die Herbeiführung von Zahlungspflichten zur Beseitigung von Umweltschäden durch eine vorläufige Anwen-

¹⁰⁷ ILC, Draft Guidelines Application of Treaties (Fn. 88), Guideline 11.

¹⁰⁸ Ausführlich dazu Hakeem Ijaiya, 'Liability for Environmental Damage in Antarctica: Adoption of Annex VI to Madrid Protocol', *KIU Journal of Social Sciences* 3 (2017), 201–206 (205).

derung des Haftungsannex ablehnen, auch weil diese gewohnheitsrechtlich jedenfalls umstritten sind. Ein Vorteil der vorläufigen Anwendung gegenüber der Ratifikation für die bislang unentschlossenen Signatarstaaten könnte aber die (gegenüber den Vertragsbeendigungsregeln nach Art. 54 ff. WVK weniger strenge) „opt out“-Möglichkeit¹⁰⁹ nach Art. 25 Abs. 2 WVK sein. Danach kann die völkerrechtliche Bindung bei der vorläufigen Anwendung eines Vertrags durch einfache Notifizierung außer Kraft gesetzt werden. In Verhandlungen könnte dies daher ein Argument zugunsten der vorläufigen Anwendung sein.

b) Zweite Handlungsoption

Es könnte aber auch, als zweite Option, eine Vereinbarung der vorläufigen Anwendung des Haftungsannexes zumindest zwischen den Staaten getroffen werden, die diesen bislang ratifiziert haben, dann mit beschränkter Wirkung zwischen eben diesen Staaten. Für die anderen Signatarstaaten würde weiter das oben beschriebene Frustrationsverbot aus Art. 18 lit. a WVK gelten.

Für diese Variante spricht zum einen die (außenpolitische) Signalwirkung gegenüber den Signatarstaaten, die noch nicht ratifiziert haben. Mit der beschränkten vorläufigen Anwendung könnte eine positive öffentliche und politische Sogwirkung erzeugt werden, die zu weiteren Ratifikationen führt. Ist das System schon in Kraft und operiert in sinnvoller Weise, können auch mögliche Bedenken hinsichtlich der praktischen Umsetzung der Regelungen des Haftungsannexes beseitigt werden. Auch die ILC benennt in ihrer Kommentierung zu den Richtlinien zur vorläufigen Anwendung ein solches Motiv, das einer Vereinbarung der vorläufigen Anwendung zugrunde liegen kann: eine solche Vereinbarung könne sich vertrauensfördernd auswirken und so das Inkrafttreten des Vertrages vorbereiten oder vereinfachen.¹¹⁰ Zum anderen könnte die beschränkte vorläufige Anwendung aber auch die gegenteilige Wirkung entfalten, dass ein gewisser Handlungsdruck von den Staaten, die bislang noch nicht ratifiziert haben, genommen wird.

Innerstaatliche Legitimationsschwierigkeiten oder Probleme der „Umgehung“ innerstaatlicher Verfahren bestehen in den Staaten, die den Haftungsannex bereits ratifiziert haben, ebenfalls nicht. Auch aus Sicht Deutschlands bestehen auf nationaler Ebene und nach dem Grundgesetz keine Hürden hinsichtlich einer vorläufigen Anwendbarkeit des Haftungsannexes, da dieser bereits ratifiziert und ein Zustimmungsgesetz verabschiedet worden ist. Eine

¹⁰⁹ Kempen, Schiffbauer (Fn. 90), 102.

¹¹⁰ ILC, Draft Guidelines Application of Treaties (Fn. 88), General commentary, Rn. 2.

Vereinbarung der vorläufigen Anwendbarkeit ist dementsprechend nicht mehr zustimmungspflichtig nach Art. 59 Abs. 2 GG, da die Mitwirkung des Bundestages nach dieser Norm bereits erfolgt ist.¹¹¹

Das entscheidende Argument für die vorläufige Anwendung ist aber letztlich die besondere Dringlichkeit für Haftungsregeln in der Antarktis. Derzeit ist offen, welche Rechtsfolgen ein Umweltnotfall in der Antarktis hätte, inklusive möglicher Schadensersatzpflichten. Das internationale Gewohnheitsrecht ist in dieser Hinsicht unklar. Die scheinbaren Vorteile des Nicht-Inkrafttretens des Annexes, also dass beispielsweise keine Versicherung abgeschlossen werden muss, können bei einem Umweltnotfall leicht zum Nachteil für die verursachenden Staaten werden, wenn der Haftungsumfang unklar und nicht nach oben gedeckelt ist. Im Interesse der Rechtssicherheit zumindest zwischen den „*like-minded*“-Staaten, die den Haftungsannex bereits ratifiziert haben, sollten dessen Regelungen daher schnellstmöglich Anwendung finden.

Plausibel erscheint es auch, dass die Dringlichkeit der Lage mit Blick auf den voranschreitenden Klimawandel in der Antarktis weiter verschärft wird, sodass ohne die vorläufige Anwendbarkeit die Erfüllung des Vertragszwecks ernsthaft gefährdet werden könnte. Es wäre aber mit Blick auf den Regelungsgegenstand des Haftungsannexes, der nur umweltgefährdende Notfälle erfasst, nicht ausreichend, insgesamt auf die durch den Klimawandel in der Antarktis entstehenden Umweltprobleme abzustellen.¹¹² Vielmehr müsste nachgewiesen werden, dass gerade durch den Klimawandel oder eine andere Sachlage, beispielsweise der Zunahme der Schifffahrt oder neue Aktivitäten, wie der Erkundung von Bodenschätzen, die Wahrscheinlichkeit von Unfällen in der Antarktis ansteigt. Naturgemäß steigt mit der Zahl der Besucher (zu touristischen oder wissenschaftlichen Zwecken) auch die Gefahr umweltgefährdender Unfälle insgesamt an, insbesondere durch Schiffs- oder Flugzeugunfälle jeglicher Art.¹¹³ Seit 2005 lässt sich tatsächlich ein Anstieg der Zahl der Antarktisreisenden beobachten, wobei kein gleichzeitiger Anstieg

¹¹¹ Ausführlich zur Akzessorietät Kempen, Schiffbauer (Fn. 90), 109.

¹¹² Weder der allgemeine Rückgang des Eises in der Antarktis noch die Veränderung von Flora und Fauna durch die Erhöhung der Temperatur im Wasser und an Land oder durch eingeschleppte Arten können als umweltgefährdende Notfälle zur Haftung nach dem Haftungsannex führen, vgl. Vöneky, Addison-Agyei (Fn. 17), Rn. 66–67.

¹¹³ Siehe die Zusammenstellung touristischer Unfälle und Zwischenfälle im Antarktisgebiet zwischen 1967 und 2014 bei Silja Vöneky, Daniel Wischart, 'Analyse und Weiterentwicklung vorhandener rechtlicher Instrumente – Handlungsbedarf zur Anpassung an die aktuellen Entwicklungen des Tourismus in der Antarktis', Texte 05/2016, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt 2016, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_05_2016_analyse_und_weiterentwicklung_vorhandener_rechtlicher_instrumente.pdf>, 153 f., zuletzt besucht 3. März 2024.

von Unfällen verzeichnet wurde.¹¹⁴ Im Vergleich zum Zeitraum von 1995 bis 2004 scheint die Zahl der (umweltgefährdenden) Unfälle zurückgegangen zu sein.¹¹⁵ Hinzu kommt, dass im Jahr 2011 das Verbot der Schwerölnutzung für die Schifffahrt in der Antarktis nach Annex I Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL-Konvention) in Kraft getreten ist und damit eines der größten Umwelt Risiken durch einen Schifffahrtsunfall (Austritt von Schweröl) für das Gebiet jedenfalls rechtlich beseitigt worden ist.¹¹⁶ Dennoch bekräftigten die Signatarstaaten gerade auch vor dem Hintergrund der steigenden Anzahl touristischer und wissenschaftlicher Schiffsreisen in die Antarktis die besondere Dringlichkeit der Ratifikation des Haftungsannexes.¹¹⁷ Deutschland bekräftigte im Rahmen seines Gastlandkommuniqués bei der 44. ATCM 2022 in Berlin, dass „[d]er große, weltweit festzustellende Zuwachs an Reiseinteresse, besonders per Schiff, in die Antarktis [...] den Druck auf die bereits durch die Erderwärmung gefährdeten antarktischen Regionen [erhöht].“¹¹⁸

Es bleibt daher dabei, dass mit Blick auf die bestehenden Regelungslücken allgemein an die Verantwortung der Staaten zum Schutz der antarktischen Umwelt appelliert werden muss, die auch im USP wirksam gemeinsam vereinbart und verankert wurde. Eine flankierende Maßnahme zur vorläufigen Anwendung könnte dabei die Verabschiedung von Guidelines zur Klärung der offenen Fragen und Präzisierung der unbestimmten Begrifflichkeiten sein.¹¹⁹

V. Zusammenfassung und Ergebnis

Aus unserer Sicht gibt es mithin Handlungsoptionen für die Staaten, damit der Stillstand bei den Ratifikationen des Haftungsannexes nicht dazu führt,

¹¹⁴ Vgl. für die Zahlen in den Jahren 2005/06 bis 2013/14 Vöneky, Wischart (Fn. 113), 35; die Zahlen für 2020/21 sind abrufbar bei International Association of Antarctica Tour Operators (IAATO), abrufbar unter <<https://iaato.org/information-resources/data-statistics/>>, zuletzt besucht 3. März 2024.

¹¹⁵ Siehe zu den Zahlen bis 2013/14 bei Vöneky, Wischart (Fn. 113), 35.

¹¹⁶ International Convention for the Prevention of Pollution from Ships v. 2.11.1973, UNTS 1340, 184, in der durch Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships v. 17.2.1978, geänderten Fassung, UNTS 1340, 61.

¹¹⁷ Secretariat of the Antarctic Treaty (Fn. 22).

¹¹⁸ Deutschland, Host Country Communiqué, 3.6.2022, ATCM XLIV - CEP XXIV, abrufbar unter <https://documents.ats.aq/ATCM44/ad/ATCM44_ad006_e.pdf>, zuletzt besucht 3. März 2024. (Übersetzung aufgrund einer mittlerweile nicht mehr verfügbaren inoffiziellen deutschen Übersetzung des Gastlandkommuniqués).

¹¹⁹ Vgl. Ijaiya (Fn. 108), 205; dabei kritisch jedoch zur Umsetzung von Guidelines, da die unbestimmten und auslegungsbedürftigen Begrifflichkeiten von den Verhandlungsstaaten gewollt sein könnten, um den Konsens zu erreichen.

dass die Haftungslücken oder -unklarheiten bei einem Umweltnotfall in der Antarktis bestehen bleiben. Wir haben dargestellt, dass sich der Weg über eine vorläufige Anwendbarkeit des Annexes anbietet, mit Bindungswirkung *für alle oder einen Teil der Signatarstaaten* im Rahmen des Art. 25 WVK.

Im Ergebnis folgt aus den Ausführungen, dass Deutschland sich im Rahmen der kommenden ATCMs dafür einsetzen sollte, dass die dargestellte zweite Option – eine Vereinbarung der vorläufigen Anwendung des Haftungsannexes *zwischen den Staaten, die den Haftungsannex bislang ratifiziert haben* – auf die Tagesordnung gesetzt wird. Dies sollte mit der bestehenden Rechtsunsicherheit und der damit verbundenen Dringlichkeit des Inkrafttretens der Regelungen des Haftungsannexes begründet werden. Die Staaten würden mit einer solchen Vereinbarung über die vorläufige Anwendung des Haftungsannexes ein klares außenpolitisches Signal setzen, das positive Auswirkungen auf die zukünftigen Ratifikationen des Haftungsannexes erwarten lässt. Insgesamt wäre auf diese Weise ein Schritt in Richtung Rechtssicherheit und Umweltschutz möglich, mit dem die Staaten ihrer gemeinsamen Verantwortung zum Schutz der antarktischen Umwelt gerecht würden.

Summary: Environmental Emergencies in Antarctica – Possibilities for a Provisional Application of the Liability Annex to the Antarctic Treaty

Annex VI of the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty (so-called Liability Annex) was adopted in 2005. It establishes the liability of States parties and operators for specific cases of environmental pollution in Antarctica. To date, Annex VI has not yet entered into force for lack of a sufficient number of ratifications.

In a first step, we outline the content of Annex VI and compare it to existing rules of international law applicable to human activities in Antarctica (II.). We show that compared to relevant international treaties and customary international law, including the customary no-harm rule and principles of State responsibility, Annex VI closes currently existing gaps regarding the liability of States and operators for environmental pollution in Antarctica. We then analyse possible reasons behind the delay in ratifications (III.). Besides the possible reluctance of States to submit to more extensive liability obligations, an analysis of reports of the annual Antarctic Treaty Consultative Meetings (ATCM) shows that some States question the enforceability of Annex VI due to the perceived ambiguity of some of its provisions. These concerns are, however, not shared unanimously amongst the Consultative

Parties. Most recently, as part of the 45th ATCM 2023, it was therefore decided to hold an informal intersessional process to share information on domestic implementation to assist the remaining Parties in their ratification process. We discuss the provisional application of Annex VI as an additional solution to overcome the current standstill in this matter (IV.). In view of the urgency for liability rules for environmental emergencies in Antarctica, also due to growing environmental risks caused by climate change and the increasing number of tourist ship voyages to Antarctica, we argue that provisional application should at least be agreed upon between the States that have already ratified the Annex.

Keywords

International Environmental Law – Antarctic treaty – Liability Annex – Annex VI – Provisional Application – ATCM

