

Die Genehmigung wissenschaftlicher Forschung in der Antarktis im Lichte von Umweltschutz und Forschungsfreiheit

Schwerpunkt 7
„Ausgestaltung des Post 2012 –
Klimaregimes und internationaler
Umweltschutz“

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungskennzahl 3712 18 104
UBA-FB 001757

Die Genehmigung wissenschaftlicher Forschung in der Antarktis im Lichte von Umweltschutz und Forschungsfreiheit

- Rechtsgutachten -

Schwerpunkt 7

**„Ausgestaltung des Post 2012 - Klimaregimes und
internationaler Umweltschutz“**

von

**Prof. Dr. Astrid Epiney, Dr. des. Jennifer Heuck, Dr. Benedikt
Pirker**

Institut für Europarecht, Universität Freiburg, i.Ue. (Schweiz)

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

UMWELTBUNDESAMT

Diese Publikation ist ausschließlich als Download unter <http://www.uba.de/uba-info-medien/4494.html> verfügbar.

Die in der Studie geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

ISSN 1862-4804

Durchführung der Studie: Institut für Europarecht, Universität Freiburg, i.Ue.
11, av. Beauregard

CH-1700 Fribourg (Schweiz)

Abschlussdatum: Januar 2013

Herausgeber: Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel.: 0340/2103-0
Telefax: 0340/2103 2285
E-Mail: info@umweltbundesamt.de
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>
<http://fuer-mensch-und-umwelt.de/>

Redaktion: Fachgebiet I 3.5
Schutz der Antarktis
Jacqueline Hilbert

Dessau-Roßlau, Mai 2013

3) Kurzbeschreibung

Die Zulässigkeit wissenschaftlicher Forschung in der Antarktis wird auf völkerrechtlicher Ebene im Wesentlichen durch das sog. Umweltschutzprotokoll zum Antarktis-Vertrag (USP) geregelt. Dieses Protokoll wurde in Deutschland durch das Gesetz zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls zum Antarktisvertrag vom 22. September 1994 (AUG) umgesetzt; das Gesetz dient – wie schon sein Titel zweifelsfrei erkennen lässt – der Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben, wobei bemerkenswert ist, dass es sich in weiten Teilen sowohl bezüglich des Aufbaus als auch der Terminologie an das Umweltschutzprotokoll anlehnt.

Die vorliegende Studie soll die Struktur der sich aus dem USP und dem AUG ergebenden rechtlichen Vorgaben bezüglich der Zulässigkeit der Durchführung wissenschaftlicher Tätigkeiten in der Antarktis aufzeigen. Dabei liegt der Akzent auf grundsätzlichen konzeptionellen und strukturellen Fragen, wie insbesondere diejenigen nach der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, der Rolle des Vorsorgeprinzips, dem „Gewicht“ von Umweltschutzanliegen im Verhältnis zu Forschungsanliegen (bzw. umgekehrt) sowie dem Verhältnis der allgemeinen Genehmigungsanforderungen zu den spezifisch artenschutzrechtlichen Regelungen.

Im Einzelnen wird zunächst den einschlägigen völkerrechtlichen Vorgaben nachgegangen und deren Rechtswirkungen in Deutschland erörtert. Sodann ist den dem AUG zu entnehmenden Vorgaben nachzugehen, bevor ein (rechts-)vergleichender Blick auf die Umsetzung in ausgewählten anderen Vertragsstaaten geworfen wird. Die Untersuchung schließt mit einer kurzen Schlussbemerkung.

4) Abstract

The Environmental Protocol to the Antarctic Treaty constitutes the primary source of international law regulating the admissibility of scientific research in the Antarctic. This protocol was implemented in Germany by means of the Law on the Implementation of the Environmental Protocol to the Antarctic Treaty from September 22nd 1994 (hereinafter Law on Implementation). This law serves – as already indicated by its title – to implement international legal obligations. Remarkably, the law follows to a large extent the Environmental Protocol both in its structure as well as in its terminology.

The present study ought to point out the structure of the obligations which stem from the Environmental Protocol and the Law on Implementation and which apply to questions of admissibility of the implementation of scientific activities in the Antarctic. The focus lies on fundamental conceptual and structural questions such as in particular the interpretation of indeterminate legal notions, the role of the precautionary principle, the „weight“ of environmental issues in relation to issues of scientific research (and vice versa) and the relationship between the general requirements for permits and specific norms on the protection of species.

For this purpose, the study first explores the pertinent international norms and their legal effect in Germany. Then, it examines the legal requirements contained in the Law on Implementation, followed by a comparative survey on the implementation of the Protocol in selected other contracting parties. A conclusion sums up the findings.

Inhaltsverzeichnis

1)	Berichtskennblatt.....	3
2)	Report Cover Sheet	4
3)	Kurzbeschreibung	5
4)	Abstract.....	5
1	Zusammenfassung.....	1
2	Einleitung und Problemstellung	15
3	Die völkerrechtlichen Vorgaben zur Zulässigkeit von Forschungsvorhaben in der Antarktis – unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzprotokolls zum Antarktis-Vertrag	18
3.1	Das Antarktische Vertragssystem	19
3.2	Das Umweltschutzprotokoll.....	23
3.2.1	Zielsetzung	25
3.2.2	Systematik.....	26
3.2.3	Umweltschutzgrundsätze	29
5)	Geographischer Anwendungsbereich.....	30
6)	Die einzelnen Umweltschutzgrundsätze.....	32
7)	Zur rechtlichen Tragweite der Umweltschutzgrundsätze.....	37
3.2.4	Verbot von Tätigkeiten im Zusammenhang mit mineralischen Ressourcen	40
3.2.5	Anlage I - Umweltverträglichkeitsprüfung	41
1)	Erfasste Tätigkeiten.....	42
2)	Maßstab bzw. potentielle Auswirkungen der Tätigkeiten	43
3)	Verfahren.....	50
a)	Vorprüfung (<i>Preliminary Environmental Evaluation</i>)	50
b)	Umwelterheblichkeitsprüfung (<i>Initial Environmental Impact Assessment</i>)	51
c)	Umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung (<i>Comprehensive Environmental Impact Assessment</i>).....	54
4)	Erfordernis einer behördlichen Genehmigung	55
5)	Zur Berücksichtigung der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Genehmigungsentscheidung.....	58
3.2.6	Anlage II – Erhaltung der antarktischen Tier- und Pflanzenwelt.....	60
1)	Entnahme aus der Natur und schädliche Einwirkungen nur mit Genehmigung ...	61
2)	Genehmigung bei besonders geschützten Arten.....	64
3)	Einbringen von nicht heimischen Arten, Schädlingen und Krankheiten	64
3.2.7	Anlage III – Beseitigung und Behandlung von Abfällen.....	65
1)	Inhaltliche Vorgaben	65
2)	Verhältnis zu MARPOL.....	67

3.2.8	Anlage IV – Verhütung der Meeresverschmutzung.....	68
1)	Inhaltliche Vorgaben	68
2)	Verhältnis zu MARPOL.....	69
3.2.9	Anlage V – Schutz und Verwaltung von Gebieten.....	69
3.3	Zusammenfassende Bewertung – unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses von Anliegen wissenschaftlicher Forschung und Umweltschutzanliegen	71
4	Zu den Rechtswirkungen des Umweltschutzprotokolls zum Antarktis- Vertrag in Deutschland	74
4.1	Übernahme völkerrechtlichen Vertragsrechts in den innerstaatlichen Bereich: innerstaatliche Geltung und unmittelbare Anwendbarkeit	74
4.2	Zur völkerrechtskonformen Auslegung des AUG	79
5	Zum Gesetz zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls zum Antarktis- Vertrag – ausgewählte Aspekte	82
5.1	Allgemeines	82
5.1.1	Zielsetzung und Systematik des Gesetzes.....	82
5.1.2	Zur Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe	83
5.2	Zur Genehmigung i.S.d. § 3, 4, 6 AUG	91
5.2.1	Genehmigungspflicht (§ 3 Abs. 1, 2 AUG)	92
1)	Grundsatz und Verhältnis zu § 17 AUG.....	92
2)	Ausnahmen von der Genehmigungspflicht.....	96
a)	Insbesondere: § 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG („Genehmigung durch andere Vertragsparteien“).....	97
b)	Verhältnis des § 3 Abs. 2 AUG zu § 17 AUG	100
5.2.2	Verfahren (§§ 4, 6 ff. AUG)	101
1)	Antragstellung und erste Beurteilung durch das UBA	101
2)	Zum dreistufigen Genehmigungsverfahren	103
a)	Vorprüfung, weniger als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen (§ 4 Abs. 3 Nr. 1 AUG)	103
b)	Umwelterheblichkeitsprüfung, geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen (§ 4 Abs. 3 Nr. 2 AUG)	103
c)	Umweltverträglichkeitsprüfung, mehr als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen (§ 4 Abs. 3 Nr. 3 AUG).....	104
3)	Zur „Privilegierung“ der wissenschaftlichen Forschung.....	106
5.2.3	Zur Genehmigungserteilung	110
1)	Zum „Gewicht“ von Anliegen wissenschaftlicher Forschung	111
2)	Zur Rolle des Vorsorgeprinzips.....	113
3)	Zur den Voraussetzungen für die Genehmigungserteilung nach § 3 Abs. 4 AUG	115
a)	Allgemein.....	116
b)	Zu einzelnen Bestimmungen des § 3 Abs. 4 AUG im Besonderen	117
i)	Nur „heimische“ Tier- und Pflanzenarten?.....	118

ii)	Gefährdete oder bedrohte Arten.....	120
c)	Weitere nicht genehmigungsfähige Tätigkeiten.....	120
5.3	Zur Reichweite des § 17 AUG	120
5.3.1	Verbotstatbestände des § 17 Abs. 1 AUG.....	121
1)	§ 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG	121
a)	„Heimisch“?.....	121
b)	„Stören“	122
c)	Fahrlässiges oder vorsätzliches Handeln.....	124
2)	§ 17 Abs. 1 Nr. 2 AUG	127
a)	Abschließender Katalog	127
b)	Fahrlässiges oder vorsätzliches Handeln.....	128
5.3.2	Ausnahmebewilligung gem. § 17 Abs. 2 AUG.....	128
6	Exkurs: Zur Rechtslage in ausgewählten Vertragsstaaten	131
6.1	Russische Föderation.....	131
6.2	Vereinigte Staaten von Amerika	135
6.3	Neuseeland	138
6.4	Australien.....	140
6.5	Großbritannien.....	143
6.6	Fazit.....	146
7	Schlussbetrachtung	148

Abkürzungen

AA	Antarctic Act 1994
a.A.	andere Ansicht
Abs.	Absatz
ACA	Antarctic Conservation Act
AEPA	Antarctica (Environmental Protection) Act 1994
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AJP	Aktuelle Juristische Praxis (Zeitschrift)
Allg.	Allgemein(es)
Am. J. Int'l. L.	American Journal of International Law
Am. U. J. Int'l & Pol'y	American University Journal of International Law and Policy
AntarktisV	Antarktisvertrag
APBCA	Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act
AR	Antarctic Regulations 1995
Ariz. J. Int'l & Comp. L.	Arizona Journal of International and Comparative Law
Art.	Artikel
ASTCA	Antarctic Science, Tourism and Conservation Act
ATCM	Antarctic Treaty Consultative Meeting
ATCP	Antarctic Treaty Consultative Parties
ATEPA	Antarctic Treaty (Environment Protection) Act
Aufl.	Auflage
AUG	Gesetz zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls
AWI	Alfred-Wegener-Institut für Polar und Meeresforschung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BSGE	Bundessozialgerichtentscheid
BT Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtentscheid
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtentscheid
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CCAMLR	Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources
CCAS	Convention for the Conservation of Antarctic Seals
CEE	Comprehensive Environmental Evaluation
CDE	Cahiers de droit européen
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
CMS	Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals
CRAMRA	Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities
d.h.	das heißt
ders.	derselbe
DöV	Deutsches Verwaltungsblatt

DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EJIL	European Journal of International Law
EPIL	Encyclopedia for Public International Law
EPA	Environmental Protection Agency
ebd.	ebenda
e.g.	exempli gratia/zum Beispiel
EIA	Environmental Impact Assessment
EL	Ergänzungslieferung
et al.	et al
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
evtl.	eventuell
f/ff.	folgende/fortfolgende
Geo. Int'l Env'tl. L. Rev.	Georgetown International Environmental Law Review
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
Hrsg.	Herausgeber
HYIL	The Hague Yearbook of International Law
ICJ	International Court of Justice
IEE	Initial Environmental Evaluation
i.Erg.	im Ergebnis
i.d.R.	in der Regel
ILM	International Law Material
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
Int. Environ. Agreements	International Environmental Agreements (Zeitschrift)
i.S.d.	im Sinne des
i.S.v.	im Sinne von
IUCN	International Union for Conservation of Nature
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JEEPL	Journal for European Environmental and Planning Law
JEPM	Journal of Environmental Planning and Management
JIWLP	Journal of International Wildlife Law and Policy
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
LDC	London Dumping Convention
lit.	litera
Macqu. J. of Int'l and Comp. Env. L.	Macquaire Journal of International and Comparative Environmental Law
MARPOL	International Convention for the Prevention of Marine Pollution from Ships

m.a.W.	mit anderen Worten
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NEPA	National Environmental Policy Acts
No.	Number
Nr.	Nummer
NSF	National Science Foundation
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.ä.	oder ähnliches
Ocean Dev. And Int'l L.	Ocean Development and International Law (Zeitschrift)
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OVG	Oberwaltungsgericht
para.	Paragraph
PE	Preliminary Evaluation
PVC	Polyvinylchlorid
RCADI	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International
Rep.	Report
RL	Richtlinie
Rs.	Rechtssache
S.	Satz
s.	siehe
Slg.	Sammlung
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannte
s.u.	siehe unten
u.a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
u.E.	unserer Einsicht
UEV	Umwelterheblichkeitsprüfung
UN	United Nations
UNTS	United Nations Treaty System
Urt.	Urteil
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
U.S.	United States
USP	Umweltschutzprotokoll
UTR	Umwelt- und Technikrecht (Zeitschrift)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom
verb.	verbunden(e)
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
vgl.	vergleiche
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
William & Mary Env. L. and Pol. Rev.	William and Mary Environmental Law and Policy Revue
WissR	Wissenschaftsrecht

WTO	World Trade Organisation
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
z.B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für Europäische Studien
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
z.T.	zum Teil

1 Zusammenfassung

Die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung können thesenartig wie folgt zusammengefasst werden, wobei hinsichtlich der genauen Begründungen der gefundenen Ergebnisse auf die Ausführungen in den entsprechenden Kapiteln der Untersuchung verwiesen werden muss:

1. Der **Schutz der Umwelt und die Zulässigkeit wissenschaftlicher Forschungstätigkeiten in der Antarktis** sind in einer Vielzahl völkerrechtlicher Verträge geregelt. Besondere Bedeutung kommt dem **Antarktischen Vertragssystem** und in dessen Rahmen dem **Umweltschutz-Protokoll** zum Antarktis-Vertrag zu.¹
2. Der Antarktis-Vertrag beruht auf drei zentralen Grundsätzen: Nutzung der Antarktis (nur) für **friedliche Zwecke**, Gewährleistung der **wissenschaftlichen Forschung** und Verfolgung von **Umweltschutzanliegen**.²
3. **Art. 2 USP** deklariert die Antarktis als ein dem **Frieden und der Wissenschaft gewidmetes Naturreservat**. Die Vertragsparteien werden aus diesem Grund zu einem umfassenden Schutz der antarktischen Umwelt sowie der abhängigen und verbundenen Ökosysteme verpflichtet. Dieser Zielbestimmung kommt in erster Linie eine politische Bedeutung zu; rechtlich ist sie allerdings bei der Auslegung der übrigen Bestimmungen des Protokolls zu beachten bzw. heranzuziehen.³
4. Aus **systematischer Sicht** lassen sich die Bestimmungen des **Umweltschutzprotokolls in drei Kategorien** einteilen: allgemeine Bestimmungen (unter Einschluss der allgemeinen Umweltgrundsätze), spezifische Bestimmungen und Schlussbestimmungen.⁴
5. Der **geographische Anwendungsbereich des USP** (und des Antarktisvertrags) erstreckt sich umfassend auf das Gebiet südlich von 60° südlicher Breite, womit die Hohe See eingeschlossen ist.⁵
6. **Art. 3 Abs. 2 USP** legt die zu berücksichtigenden **Umweltgrundsätze** fest:
 - Nach Art. 3 Abs. 2 lit. a USP sind **nachteilige Auswirkungen** auf die **antarktische Umwelt** sowie die **abhängigen und verbundenen Ökosysteme** zu **begrenzen**.
 - Art. 3 Abs. 2 lit. b USP beschreibt die **zu vermeidenden Auswirkungen auf eine Reihe von im Einzelnen aufgezählte Schutzgüter**, wobei regelmäßig auf **unbestimmte Rechtsbegriffe** (z.B. nachteilige Wirkungen, erhebliche Veränderungen, zusätzliche Gefahren) zurückgegriffen wird. Dabei geht es letztlich immer um ins Gewicht fallende bzw. erhebliche Auswirkungen; den Vertragsstaaten wird hiermit aber ein gewisser **Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten** eingeräumt, ist doch der Begriff der Erheblichkeit als unbestimmter Rechtsbegriff mit gewissen Unsicherheiten behaftet.
 - Art. 3 Abs. 2 lit. c USP verlangt eine **Prüfung der Auswirkungen einer Tätigkeit auf die Umwelt**, womit letztlich eine irgendwie geartete Umweltverträglichkeitsprüfung gefordert

¹ 3, am Anfang.

² 3.1.

³ 3.2.1.

⁴ 3.2.2.

⁵ 3.2.3 1).

wird, bei deren Durchführung eine Reihe von im Einzelnen in der Bestimmung aufgeführten Kriterien zu berücksichtigen ist.

- Art. 3 Abs. 2 lit. e) USP betrifft verschiedene Aspekte der **Überwachung**.⁶

7. Die in Art. 3 USP formulierten **Umweltgrundsätze** sind **rechtlich verbindlich**, so dass das Verhalten der Vertragsstaaten also an ihrem Maßstab zu messen ist und ihnen – wenn auch unter Berücksichtigung der ggf. vorzunehmenden Abwägung – entsprechen muss. Daher müssen grundsätzlich alle Forschungstätigkeiten und touristischen Tätigkeiten im Gebiet des Antarktisvertrags mit den Grundsätzen „vereinbar“ sein.

Die Frage nach der genauen **rechtlichen Tragweite** der in Art. 3 USP formulierten **Umweltschutzgrundsätze** ist daher in Anknüpfung an den **inhaltlichen Aussagegehalt seiner verschiedenen Teile** zu beantworten. Dieser geht in weiten Teilen durchaus nicht nur über bloße Berücksichtigungspflichten hinaus, sondern enthält auch mitunter einer Präzisierung zugängliche Vorgaben. Diese finden sich weniger in Art. 3 Abs. 1 USP (dem letztlich nur eine entsprechende Berücksichtigungspflicht entnommen werden kann), denn in **Art. 3 Abs. 2 USP**: Diese Bestimmung stellt im Ergebnis **echte Anforderungen an die Planung und Durchführung der in seinen Anwendungsbereich fallenden Tätigkeiten**, woran auch der Umstand nichts ändert, dass die konkreten Verhaltenspflichten in der Regel mit unbestimmten Rechtsbegriffen operieren und häufig nur (aber immerhin) ins Gewicht fallende bzw. erhebliche Beeinträchtigungen der aufgeführten Schutzgüter verboten sind. Es ist nämlich durchaus denkbar, dass solche erheblichen Beeinträchtigungen in Anbetracht aller Umstände bejaht werden können, was entsprechende Pflichten der Vertragsstaaten nach sich zieht; der den Vertragsstaaten mit diesen unbestimmten Rechtsbegriffen eingeräumte Beurteilungsspielraum kann m.a.W. eben auch überschritten werden.

Vieles spricht dafür, dass die effektive Einhaltung dieser Vorgaben impliziert, dass bei im Antarktisgebiet geplanten Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des Protokolls fallen, ein wie auch immer ausgestaltetes **Genehmigungserfordernis** vorgesehen wird, wie es sich wohl auch und insbesondere aus der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung ergibt.⁷

8. **Art. 7 USP verbietet jede Tätigkeit im Zusammenhang mit mineralischen Ressourcen**, es sei denn diese erfolgt aufgrund **wissenschaftlicher Forschung**.⁸
9. Nach **Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 USP** ist bei **Tätigkeiten** – wobei dieser Begriff **weit auszulegen** ist – im **Gebiet des Antarktisvertrags**, die im Rahmen wissenschaftlicher Forschungsprogramme oder des Tourismus durchgeführten werden, und allen sonstigen staatlichen und nicht-staatlichen Tätigkeiten, für die nach Art. VII Abs. 5 AntarktisV eine Vorankündigung erforderlich ist, eine **vorherige Prüfung ihrer Auswirkungen auf die antarktische Umwelt oder die anhängigen oder verbundenen Ökosysteme** durchzuführen. Gleiches gilt für **Veränderungen** der Tätigkeit.⁹
10. Beim Vorliegen lediglich **weniger als einer geringfügigen oder vorübergehenden Auswirkung** einer Tätigkeit – was im Rahmen einer Art Vorprüfung festzustellen ist – kann diese

⁶ 3.2.3 2).

⁷ 3.2.3 3).

⁸ 3.2.4.

⁹ 3.2.5 1).

grundsätzlich umgehend durchgeführt werden. Sind **geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen** zu erwarten, ist eine vorläufige Bewertung der Umweltauswirkungen (Umwelterheblichkeitsprüfung) durchzuführen, und im Falle von **mehr als einer geringfügigen oder vorübergehenden Auswirkung** ist eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß Art. 3 USP vorzunehmen.

Die **Begriffe „geringfügig“ und „vorübergehend“** sind letztlich **Elemente**, die für die Bestimmung des wohl letztlich entscheidenden **Ausmaßes einer (möglichen) Umweltbeeinträchtigung** ausschlaggebend und vor diesem Hintergrund gesamthaft zu betrachten sind. Die Frage, **welche der drei Stufen** zum Zuge kommt bzw. ob die erwähnten Voraussetzungen (nicht) vorliegen, ist auf der Grundlage des **Vorsorgeprinzips** zu beantworten: Das Eintreten der entsprechenden Auswirkungen der geplanten Tätigkeiten muss nicht sicher sein; vielmehr reicht eine entsprechende **Möglichkeit** aus. Dies impliziert auch, dass bei Zweifeln über solche Auswirkungen gleichwohl die entsprechende „Stufe“ maßgeblich ist, so dass eine „niedrigere“ Stufe nur dann angenommen werden darf, wenn die der nächsthöheren Stufe entsprechenden Auswirkungen auf der Grundlage entsprechender wissenschaftlicher Erkenntnisse nicht möglich erscheinen.¹⁰

11. Die **Vorprüfung (*Preliminary Environmental Evaluation*)** hat einen **verfahrenslenkenden Charakter**. Der wesentliche Unterschied zur Umwelterheblichkeitsprüfung und zur umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung liegt in der geringeren Prüfungstiefe. Es geht im Wesentlichen darum zu klären, ob eine Umwelterheblichkeitsprüfung bzw. umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung überhaupt erforderlich ist. Das Protokoll enthält nur wenige verfahrensrechtliche Anforderungen in Bezug auf diese Vorprüfung; sie muss es aber erlauben, das Ausmaß der **Umweltauswirkungen der fraglichen Tätigkeit so zu bewerten**, dass eine **Einteilung in die drei „Beeinträchtigungskategorien“** *a priori* möglich erscheint.

Wurde im Rahmen der Vorprüfung festgestellt, dass eine Tätigkeit nicht bloß „weniger als eine geringfügige oder vorübergehende“ Auswirkung haben wird, erfolgt eine **vorläufige Bewertung der Umweltauswirkung (sog. Umwelterheblichkeitsprüfung)**, es sei denn, es wird eine umfassende Bewertung der Umweltauswirkungen nach Art. 3 Anlage I USP vorgenommen. Auch die Umwelterheblichkeitsprüfung hat in erster Linie eine Verfahrensfunktion, indem ermittelt wird, ob es einer umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf. Im Verhältnis zur Vorprüfung sind der Anlage I USP in Bezug auf die Umwelterheblichkeitsprüfung **zusätzliche (materielle und verfahrensrechtliche) Anforderungen** zu entnehmen.

Eine **umfassende Bewertung der Umweltauswirkungen (umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung)** ist immer dann durchzuführen, wenn die Vorprüfung oder die Umwelterheblichkeitsprüfung ergeben haben, dass die Möglichkeit besteht, dass eine beabsichtigte Tätigkeit mehr als eine geringfügige oder vorübergehende Auswirkung verursachen wird. Anlage I USP sind in Bezug auf die Art und Weise der Durchführung einer solchen umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung (*Comprehensive Environmental Impact Assessment*) sowohl in materieller als auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht **genauere Vorgaben** zu entnehmen, so insbesondere einen umfassenden Katalog derjenigen Kriterien, die bei der Prüfung zu berück-

¹⁰ 3.2.5 2).

- sichtigen sind. Weiter sind in Anlage I USP Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung und Konsultation der Konsultativparteien vorgesehen.¹¹
12. Die besseren Gründe sprechen dafür, dass die Vorgaben des Protokolls letztlich nur unter der Voraussetzung des **Bestehens einer Genehmigungspflicht der erfassten Tätigkeiten** tatsächlich eingehalten werden können und Anlage I USP also eine Pflicht der Vertragsparteien impliziert, für die in seinen Anwendungsbereich fallenden Tätigkeiten eine Genehmigungspflicht vorzusehen.¹²
 13. Die **Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfungen sind im Rahmen des letztlich maßgeblichen Entscheidungsprozesses** einzubeziehen. Eine bloße Kenntnisnahme ist nicht ausreichend, sondern gefordert ist eine auch **materielle Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Umweltverträglichkeitsprüfung**. Zudem muss eine Verweigerung der Genehmigung im Anschluss an diese Berücksichtigung möglich sein. Im Übrigen wird man jedenfalls von der Genehmigungsbehörde verlangen müssen, dass sie ihre Entscheidung unter Bezugnahme auf die durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung hinreichend **begründet**.¹³
 14. Gemäß Art. 3 Abs. 1 Anlage II USP ist die **Entnahme aus der Natur** oder eine **schädliche Einwirkung** grundsätzlich verboten, es sei denn, es wird eine Genehmigung erteilt. Die Begriffe der „Entnahme aus der Natur“ und des „schädlichen Einwirkens“ werden im USP im Einzelnen umschrieben bzw. definiert. Eine Genehmigung darf nur unter den in Anlage II USP aufgeführten, im Einzelnen umschriebenen Voraussetzungen erteilt werden.¹⁴
Einem **besonderen Schutzregime** unterliegen die „**besonders geschützten Arten**“, die Anhang A zur Anlage II USP aufführt. Deren Entnahme ist nur unter **drei kumulativ vorzuliegenden Voraussetzungen** erlaubt: Sie muss erstens für einen **zwingenden wissenschaftlichen Zweck** erfolgen, zweitens darf sie das **Überleben oder die Erholung der betreffenden Art oder örtlichen Population nicht gefährden**, und drittens muss sie soweit möglich unter Anwendung von Methoden erfolgen, die **nicht zum Tod führen**.¹⁵
 15. Um **Tier- und Pflanzenarten**, die im Gebiet des Antarktisvertrags **nicht heimisch** sind, in das Gebiet des Antarktisvertrags einzubringen – wobei sowohl das Land, Eisbänke und das Wasser erfasst sind –, bedarf es einer **Genehmigung**, deren Voraussetzungen **restriktiv** ausgestaltet sind. Die eingeführten Tiere und Pflanzen sind vor Ablauf der Genehmigung aus dem Gebiet der Antarktis zu entfernen, zu verbrennen oder durch eine andere gleich wirksame Methode, mit der eine Gefährdung der heimischen Tier- und Pflanzenwelt ausgeschlossen wird, zu vernichten, eine Verpflichtung, die in der Genehmigung festzuhalten ist.¹⁶
 16. **Anlage III zum Umweltschutzprotokoll** über die Beseitigung und Behandlung von Abfällen enthält umfassende Vorgaben betreffend die **Abfallbeseitigung, die Abfallverbrennung und Abfallmanagementpläne**. Auch diese Vorgaben werden bei der Erteilung der Genehmigung

¹¹ 3.2.5 3).

¹² 3.2.5 4).

¹³ 3.2.5 5).

¹⁴ 3.2.6 1).

¹⁵ 3.2.6 2).

¹⁶ 3.2.6 3).

einer Tätigkeit zu berücksichtigen sein, legen sie doch dem Verantwortlichen der Tätigkeiten bestimmte Rechte und Pflichten auf.¹⁷

17. **Anlage IV USP** enthält Bestimmungen zur **Verhinderung der Meeresverschmutzung**. Sie gilt in Bezug auf jede Vertragspartei für Schiffe, die berechtigt sind, ihre Flagge zu führen, und für jedes andere Schiff, das für sie Unternehmungen in der Antarktis durchführt oder unterstützt, solange es im Gebiet des Antarktisvertrags eingesetzt ist. Im Einzelnen enthält Anlage IV USP eine Reihe von relativ präzise formulierten Verbotstatbeständen.¹⁸
18. **Anlage V USP** regelt den **Schutz und die Verwaltung von Gebieten**. Sie sieht vor, dass jedes Gebiet einschließlich jedes Meeresgebietes als ein besonders geschütztes oder besonders verwaltetes Gebiet der Antarktis bezeichnet werden kann und dass Tätigkeiten in diesen Gebieten im Einklang mit den nach der Anlage angenommenen Verwaltungsplänen verboten, eingeschränkt und verwaltet werden (Art. 2 Anlage V USP). Zweck solcher **Schutzzonen** ist also, das betreffende Gebiet aus Gründen des Umweltschutzes oder wegen seiner wissenschaftlichen Bedeutung besonders vor schädlichen Einwirkungen zu schützen.¹⁹
19. Das Antarktische Vertragssystem im Allgemeinen und das Umweltschutzprotokoll im Besonderen sehen insgesamt ein auch im Vergleich zu anderen völkerrechtlichen Regelwerken **innovatives, relativ umfassendes und teilweise recht präzise ausgestaltetes System** vor, durch das letztlich sichergestellt werden soll, dass die Antarktis nur für **friedliche Zwecke** genutzt werden soll, wobei der **Forschung ein besonderer Stellenwert** eingeräumt wird, und ihr (komplexes) **Ökosystem erhalten** bleibt. Besonders hervorzuheben ist der Umstand, dass Tätigkeiten im Antarktis-Gebiet – wobei dieser Begriff denkbar weit gefasst ist und insbesondere auch alle Arten wissenschaftlicher Forschung in der Antarktis erfasst – nur unter relativ präzise umschriebenen verfahrens- und materiell-rechtlichen Voraussetzungen zulässig sind. Weder dem antarktischen Vertragssystem im Allgemeinen noch dem Umweltschutzprotokoll im Besonderen kann eine Art Vorrangstellung von Anliegen **wissenschaftlicher Forschung** im Verhältnis zu **Umweltanliegen** entnommen werden; vielmehr sind **beide Interessen als gleichrangig** anzusehen und zu einem **Ausgleich** zu bringen. Die durchaus bestehende besondere Stellung der wissenschaftlichen Forschung ist damit in erster Linie im Verhältnis zu anderen Anliegen (z.B. solchen wirtschaftlicher Art) zu sehen, so dass ihr grundsätzlich Vorrang vor anderen (friedlichen) Tätigkeiten einzuräumen ist. Hingegen sind ihre Anliegen auf der Grundlage der Vorgaben des Umweltschutzprotokolls mit denjenigen des Umweltschutzes in Einklang zu bringen, wobei häufig eine Interessenabwägung entscheidend sein wird, die teilweise bereits durch das Protokoll selbst vorgenommen wurde, teilweise im Rahmen seiner Anwendung und der „Ausfüllung“ der eröffneten Gestaltungsspielräume zu erfolgen hat, wobei die verwandten unbestimmten Rechtsbegriffe den Vertragsparteien hier einen gewissen Gestaltungsspielraum einräumen.²⁰
20. Das Umweltschutzprotokoll wurde durch das entsprechende **Zustimmungsgesetz** in die innerstaatliche Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland übernommen; damit ist von seiner **innerstaatlichen Geltung** auszugehen. Im Falle des Vorliegens der entsprechenden Vorausset-

¹⁷ 3.2.7.

¹⁸ 3.2.8.

¹⁹ 3.2.9.

²⁰ 3.3.

zungen (hinreichende Bestimmtheit, um Gegenstand behördlicher Entscheidungen zu sein) kommt eine **unmittelbare Anwendbarkeit von Bestimmungen des USP** in Betracht, eine Frage, die in erster Linie dann relevant wird, wenn das Ausführungsgesetz (AUG) die Vorgaben des USP nicht oder nicht genügend umsetzt.²¹

21. Das Ausführungsgesetz zum Umweltschutzprotokoll (AUG) ist **völkerrechtskonform** so auszulegen, dass den **Vorgaben des USP Rechnung getragen** werden kann, was sich insbesondere auch vor dem Hintergrund aufdrängt, dass das Gesetz die Vorgaben des USP umsetzen will. Eine Grenze dieser völkerrechtskonformen Auslegung dürfte der (klare) **Wortlaut des Gesetzes** darstellen.²²

22. Die Zielbestimmung des § 1 AUG entspricht Art. 1 USP. So geht auch aus ihr hervor, dass die wissenschaftliche Forschung in der Antarktis für die Beurteilung bestimmter Umweltveränderungen sowie der erforderlichen Umweltschutzmaßnahmen wesentlich ist, sie folglich selbst einen wichtigen Bestandteil des Umweltschutzes darstellt. Gleichzeitig wird daneben als eigenständige und offenbar sich selbst genügende Zielsetzung der Schutz der antarktischen Umwelt und der abhängigen und verbundenen Ökosysteme genannt. Damit geht auch das AUG – ebenso wie das USP – davon aus, dass **Umweltschutz und wissenschaftliche Forschung grundsätzlich gleichberechtigt nebeneinander** stehen.²³

23. Zahlreiche Bestimmungen des AUG verwenden relativ **offene Begriffe**, die häufig auch bereits im Umweltschutzprotokoll figurieren. Damit hängt die genaue rechtliche Tragweite zahlreicher Vorgaben des AUG von der **Auslegung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe** ab.

Bei der Verwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe im AUG ist grundsätzlich davon auszugehen, dass es sich um **Risiko- oder Prognoseentscheidungen** handelt, bei denen nach der Rechtsprechung von einem gewissen **Beurteilungsspielraum der zuständigen Behörde** auszugehen ist: Denn es geht regelmäßig um die Beurteilung der **voraussichtlichen Wirkung von Tätigkeiten auf die antarktische Umwelt**, so dass entsprechende Prognosen angestellt werden (müssen). Eine gerichtliche Kontrolle erfolgt jedoch gleichwohl; jedoch bezieht sich diese nur (aber immerhin) darauf, ob die **Grenzen des so eingeräumten Beurteilungsspielraums** beachtet wurden.

Diese Grenzen für die Ausübung des Beurteilungsspielraums bzw. die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe können selbstredend nur in Bezug **auf jede einzelne Bestimmung** wirklich eruiert werden. **Bereichsübergreifend** ist aber bei den im AUG in der Regel zu treffenden Risiko- und Prognoseentscheidungen insbesondere das **Vorsorgeprinzip** zu beachten. Die Maßgeblichkeit des Vorsorgeprinzips ergibt sich nicht nur (implizit) aus dem USP und dem AUG, sondern dieses ist als Völkergewohnheitsrecht anerkannt und seine Maßgeblichkeit folgt auch aus Art. 20a GG.

Anerkannter Grundgedanke des Vorsorgeprinzips ist die Erkenntnis, dass **Umweltbelastungen prioritär mit** präventiven Maßnahmen zu begegnen ist, so dass Umweltschäden schon zu verhindern und nicht erst zu bekämpfen sind und möglichst frühzeitig Maßnahmen zu ergreifen sind. Weiter – und hier geht das Vorsorgeprinzip anerkanntermaßen über den Präventionsgedanken hinaus – impliziert das Vorsorgeprinzip eine **Herabsetzung der Eingriffsschwelle**, da

²¹ 4.1.

²² 4.2.

²³ 5.1.1.

umweltpolitische Maßnahmen – die ggf. auch Grundrechte Einzelner beeinträchtigen können – schon dann ergriffen werden können, wenn die **genauen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge noch nicht eindeutig wissenschaftlich** geklärt sind und / oder es lediglich um **Gefahren oder Risiken** geht, wobei aber immer der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** zu wahren ist. Damit die betreffenden Entscheidungen jedoch nachvollziehbar bleiben und nicht rein hypothetische Erwägungen bzw. lediglich behauptete Gefahren oder Risiken ausschlaggebend sind (keine „Vorsorge ins Blaue“), erfordern derartige Vorsorgeentscheidungen sorgfältige **Risikobewertungen**.

Auch **bei der Anwendung des Vorsorgeprinzips** selbst ist der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** zu beachten, so dass auch bereits im Rahmen der Heranziehung des Vorsorgeprinzips eine **Abwägung** zwischen dem Schadenspotential, der Möglichkeit zu seiner Verringerung durch die gewählte Maßnahme und der Schwere des Eingriffs vorzunehmen ist.

Das Vorsorgeprinzip bringt also insoweit eine „**Gewichtsverlagerung**“ **zuungunsten anderer Interessen** unter Einschluss grundrechtlich geschützter Rechtspositionen mit sich, da in diese auch dann eingegriffen werden darf, wenn noch keine klaren Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge etabliert sind (wobei die erwähnten Risikoabschätzungsanforderungen aber zu beachten sind). Dies gilt auch für die Forschungsfreiheit.

Damit wird auch deutlich, dass zwar das USP und das AUG von einer grundsätzlichen „**Gleichrangigkeit**“ **von Interessen des Umweltschutzes und solchen der Forschungsfreiheit** ausgehen, was aber nichts daran ändert, dass die Anwendung des Vorsorgeprinzips insofern zu einer gewissen **Gewichtsverlagerung zugunsten des Umweltschutzes** führt, als die **Forschungsfreiheit auch dann eingeschränkt werden kann, wenn über gewisse Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge eben noch keine Klarheit** herrscht. Damit zeigt sich auch, dass die Problematik des Vorsorgeprinzips weniger in der inhaltlichen Auslegung und Deutung dieser Grundsätze denn in ihrer Gewichtung zu und ihrer Abwägung mit anderen Grundsätzen liegt.

Im Rahmen der Anwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe des AUG geht es regelmäßig um die Frage, ob eine bestimmte Tätigkeit gewisse **Auswirkungen auf die antarktische Umwelt entfaltet oder nicht**, was letztlich – in der Regel im Rahmen einer Genehmigung bzw. deren Verweigerung – durch die zuständige Behörde zu entscheiden ist, deren Entscheidung gerichtlich nachprüfbar ist, wobei jedoch der **eingeräumte Beurteilungsspielraum** zu beachten ist. In Bezug auf diesen ist zwischen **zwei Konstellationen** zu unterscheiden:

- Erstens ist nach der genauen **Reichweite bzw. der rechtlichen Tragweite oder Bedeutung der jeweils vorausgesetzten bzw. geforderten Umweltauswirkung** zu fragen. Hier geht es also um die Auslegung von Begriffen wie „erheblich“, „geringfügig“, „weniger als geringfügig“ oder „schädlich“. Diese Begriffe zeichnen sich durch eine gewisse Vagheit aus, wenn auch gewisse Konkretisierungen zumindest in den meisten Fällen durchaus möglich erscheinen, dies unter Rückgriff auf die gängigen juristischen Auslegungsmethoden, wobei hier selbstredend auch naturwissenschaftlicher Sachverstand gefragt ist.
- Zweitens enthält das AUG unbestimmte Rechtsbegriffe, die sich auf die Frage beziehen, ob **gewisse Umweltauswirkungen zu erwarten** sind oder nicht. Hier werden im AUG verschiedene Begriffe verwandt (so insbesondere „besorgen lässt“, „haben wird“, „erwarten lassen“). Allerdings kommt diesen Begriffen nach ihrem **Aussagegehalt** und ihrer **systematischen Stellung** letztlich jeweils eine **parallele Funktion** zu, so dass sachliche Gründe für diese unterschiedliche Terminologie nicht ersichtlich sind und daher nicht davon auszugehen ist, dass diese unterschiedliche Wortwahl angesichts der weitgehenden Synonymität der Begriffe rechtlich von Bedeutung ist. Vielmehr geht es immer um die Frage, ob entspre-

chende Umweltauswirkungen möglich sind oder nicht. Für diese Auslegung spricht auch das jedenfalls zu beachtende **Vorsorgeprinzip**. Dessen Implikationen fallen jedoch bei der Frage nach der **anzulegenden Prüfungstiefe** und derjenigen nach der (Nicht-) Erteilung einer **Genehmigung** unterschiedlich aus: Während im ersten Fall die vertiefere Prüfung schon dann zu erfolgen hat, wenn der Eintritt entsprechender weiterreichender Umweltauswirkung aus wissenschaftlicher Sicht **möglich** erscheint, ist bei der Frage nach der Erteilung der Genehmigung auf der Grundlage einer **umfassenden, wissenschaftlich fundierten Risikobeurteilung** die **Gefahr oder das Risiko des Eintretens des entsprechenden Schadens** zu eruieren und im Rahmen der Verhältnismäßigkeit die **Beeinträchtigung der Forschungsfreiheit** einzubeziehen. Bei der Durchführung dieser Prüfung dürfte der zuständigen Behörde aber regelmäßig ein **Beurteilungsspielraum** zukommen.²⁴

24. Jede Tätigkeit i.S.d. § 2 Abs. 1 Nr. 2 AUG im Gebiet des Antarktisvertrags (wobei der Begriff der Tätigkeit weit auszulegen ist), die von den in § 3 Abs. 1 AUG genannten Personen durchgeführt wird, unterliegt grundsätzlich einer **Genehmigungspflicht**.

Neben der nach § 3 Abs. 1 AUG erforderlichen **Genehmigung** kennt das AUG noch die **artenschutzrechtliche Ausnahmegewilligung** (§ 17 AUG). Sowohl das **materielle „Prüfprogramm“** als auch die **Rechtsfolgen** (teilweise Ermessensentscheidung, teilweise gebundene Entscheidung) beider Arten von Genehmigungen bzw. Ausnahmegewilligungen **unterscheiden** sich.

Aus § 3 Abs. 5 AUG ergibt sich, dass **beide Arten von Genehmigungen** – trotz der angedeuteten Unterschiede – ggf. **„kombiniert“** werden, nämlich soweit die Tätigkeit auch Handlungen umfasst, die nach § 17 Abs. 1 AUG verboten sind, so dass eine nach §§ 3, 4 AUG nach den entsprechenden Verfahren erteilte Genehmigung diesfalls auch als Genehmigung im Sinne des § 17 AUG gilt. Aus § 3 Abs. 5 AUG ergibt sich aber auch, dass diesfalls – also in den Konstellationen, in denen eine Tätigkeit auch unter § 17 Abs. 1 AUG fallende Handlungen umfasst – **(auch) die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nach § 17 Abs. 2, 3, 4 AUG vorliegen** müssen. Hieraus wird man ableiten können, dass es zwar zu einer **Verfahrenskonzentration** kommt, jedoch die **unterschiedlichen materiellen Voraussetzungen und Rechtsfolgen der beiden „Kategorien“ von Genehmigungen bestehen** bleiben, so dass insofern eine **Kumulierung** vorgesehen ist und die „konzentrierte“ Genehmigung sowohl den Anforderungen der §§ 3, 4, 6 AUG als auch denjenigen des § 17 AUG entsprechen muss (letzteres natürlich nur insoweit diese Bestimmung aufgrund des Vorliegens nach § 17 Abs. 1 AUG grundsätzlich verbotener Handlungen einschlägig ist).

In **verfahrensrechtlicher Sicht** dürfte sich aus dem Zusammenspiel der Art. § 3 Abs. 5 AUG und § 17 AUG ergeben, dass die **Verfahren nicht zu integrieren** sind, so dass die Anforderungen an die Umwelterheblichkeitsprüfung und die Umweltverträglichkeitsprüfung als solche nicht (auch) im Hinblick auf eine mögliche Ausnahmegewilligung nach § 17 Abs. 2-4 AUG zu beachten bzw. durchzuführen sind; nichts in den Formulierungen dieser Vorschrift und auch nicht in § 17 AUG hingegen deutet darauf hin, dass in Bezug auf die artenschutzrechtliche Genehmigung auch die besonderen verfahrensrechtlichen Vorgaben der §§ 4, 6 AUG beachtlich sind. Insofern ist das Verfahren der §§ 3, 4, 6 ff. AUG also grundsätzlich nicht (auch) in Bezug auf die in § 17 Abs. 1 AUG sowie die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nach §

²⁴ 5.1.2.

17 Abs. 2-4 AUG durchzuführen. Dies impliziert, dass die gerade aus **verfahrensrechtlicher Sicht privilegierende Vorschrift des § 6 AUG keine Auswirkungen auf die nach § 17 AUG erforderliche Ausnahmegenehmigung** entfaltet bzw. in dessen Rahmen nicht anwendbar ist, so dass im Falle des Vorliegens eines Verbotstatbestands des § 17 Abs. 1 AUG in jedem Fall eine (ausdrückliche) Ausnahmegenehmigung nach § 17 Abs. 2-4 AUG notwendig ist, auch wenn für die geplante Tätigkeit ansonsten die „stillschweigende“ Genehmigung nach § 6 Abs. 2 AUG zum Zuge käme.²⁵

25. Nach **§ 3 Abs. 2 AUG** sind jedoch **bestimmte Tätigkeiten** von dieser **Genehmigungspflicht ausgenommen**. Problematisch und auslegungsbedürftig im Zusammenhang mit § 3 Abs. 2 AUG sind hier insbesondere zwei Fragen:

- Erstens fragt es sich, ob im Falle der **Genehmigung der betreffenden Tätigkeit durch einen anderen Staat** in jedem Fall die Genehmigungspflicht entfällt. Die besseren Gründe sprechen dafür, dass die in dieser Bestimmung vorgesehene Ausnahme nur dann zu greifen vermag, wenn die von einem **anderen Staat erteilte Genehmigung materiell-rechtlich und prozedural grundsätzlich den Vorgaben des USP und damit im Wesentlichen des AUG** (das die Anforderungen des USP in das deutsche Recht überführt, ohne letztlich einen höheren Schutzstandard anzulegen) entspricht.²⁶
- Zweitens ist problematisch, ob im Falle des Greifens einer Ausnahme nach § 3 Abs. 2 AUG „automatisch“ auch die **Genehmigungspflicht des § 17 AUG** entfällt. Im Ergebnis ist diese Frage zu verneinen: Weder § 3 Abs. 2 AUG noch § 3 Abs. 5 AUG enthalten Angaben über die Reichweite der Genehmigungsbefreiung. Allerdings verweist § 3 Abs. 2 AUG ausdrücklich (nur) auf § 3 Abs. 1 AUG, was dafür sprechen dürfte, dass lediglich die Genehmigung im Sinne dieses Absatzes von der Befreiung als erfasst angesehen werden kann. Im Falle des **Vorliegens einer verbotenen Tätigkeit nach § 17 Abs. 1 AUG ist daher auch im Falle der Einschlägigkeit des § 3 Abs. 2 AUG eine Genehmigung erforderlich**, die sich allerdings nur auf den artenschutzrechtlichen Aspekt bezieht und auch nur die diesbezüglichen Aspekte prüfen darf und muss.²⁷

26. **§ 4 AUG** regelt das **allgemeine Genehmigungsverfahren**. Danach ist eine erste Beurteilung durch das UBA auf der Grundlage der Angaben des für die Tätigkeit Verantwortlichen durchzuführen. Gemäß **§ 4 Abs. 3 AUG** wird die Umweltauswirkung der menschlichen Tätigkeiten im Gebiet des Antarktisvertrags durch eine Kategorisierung in drei Gruppen „**weniger als geringfügig oder vorübergehend**“, „**geringfügig oder vorübergehend**“ oder „**mehr als geringfügig oder vorübergehend**“ beurteilt. Das AUG übernimmt damit die **Terminologie des USP** und dessen Anlage I. Vor diesem Hintergrund ist im Sinne einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung sowie angesichts des Ziels des AUG, die Vorgaben des USP umzusetzen, bei der Kategorisierung auf die im Zusammenhang mit der Auslegung dieser Begriffe bei der Erörterung des USP zurückzugreifen.²⁸

²⁵ 5.2.1 1).

²⁶ 5.2.1 2)a).

²⁷ 5.2.1 2)b).

²⁸ 5.2.2 1).

27. Das **durchzuführende Verfahren** ist unterschiedlich ausgestaltet, je nachdem, ob weniger als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen, geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen oder aber mehr als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen zu erwarten sind:
- Stellt sich in der Vorprüfung durch das Umweltbundesamt heraus, dass die Tätigkeit voraussichtlich **weniger als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen** haben wird, erteilt das Umweltbundesamt die **Genehmigung** innerhalb von sechs Wochen, dies ohne die Durchführung einer Umwelterheblichkeitsprüfung oder einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Es handelt sich folglich um ein beschleunigtes Verfahren. Der Antragsteller hat in diesem Fall somit einen **Rechtsanspruch auf Erteilung der Genehmigung**, allerdings dürfte damit nicht ausgeschlossen sein, dass die Genehmigung unter Auflagen und Bedingungen erteilt wird.
 - Ergibt die erste Beurteilung, dass die Auswirkungen voraussichtlich **„geringfügig oder vorübergehend“** sein werden, ist eine **Umwelterheblichkeitsprüfung** durchzuführen (§ 4 Abs. 5 S. 1 AUG), deren Verfahren § 7 AUG regelt. Zudem ist Art. 3 Abs. 2 lit. c USP, der als solcher nicht im AUG umgesetzt wurde, heranzuziehen, der als hinreichend konkret und bestimmt angesehen werden kann, um als unmittelbar anwendbar gelten zu können. Ergibt die Umwelterheblichkeitsprüfung, dass die voraussichtlichen Auswirkungen der Tätigkeit tatsächlich nur **„geringfügig oder vorübergehend“** sein werden, erteilt das Umweltbundesamt die **Genehmigung** ggf. unter Auflagen, nämlich soweit dies erforderlich ist, um die Einhaltung der Bestimmungen des Gesetzes sicherzustellen (§ 7 Abs. 2 AUG).
 - Eine **Umweltverträglichkeitsprüfung** ist immer dann durchzuführen, wenn entweder die erste Beurteilung der Tätigkeit durch das Umweltbundesamt oder die Umwelterheblichkeitsprüfung ergeben haben, dass die Tätigkeit zumindest **„mehr als geringfügige oder vorübergehende“ Auswirkungen** auf die antarktische Umwelt oder die abhängigen und verbundenen Ökosysteme entfalten wird. Sind von der Tätigkeit **mehr als nur geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen** auf die in § 3 Abs. 4 AUG genannten Schutzgüter zu besorgen, darf das Umweltbundesamt die Genehmigung nur erteilen, wenn durch Auflagen oder Bedingungen sichergestellt werden kann, dass die **Anforderungen des AUG erfüllt** werden (§ 12 Abs. 2 AUG). Ein Rechtsanspruch auf Genehmigungserteilung besteht im Gegensatz zu § 4 Abs. 4 AUG und § 7 Abs. 2 AUG nicht, steht doch die Erteilung im **Ermessen der Behörde**.²⁹
28. Die sich bereits aus § 1 AUG ergebende **Privilegierung wissenschaftlicher Aktivitäten** im Verhältnis zu sonstigen Aktivitäten entfaltet auch Implikationen für das **Verfahren**, sieht § 6 AUG hier doch gewisse Erleichterungen bzw. Besonderheiten vor, wobei zu unterscheiden ist:
- Wissenschaftliche Tätigkeiten, die **weniger als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen** besorgen lassen, sind dem Umweltbundesamt spätestens drei Monate vor Beginn der Tätigkeit schriftlich **anzuzeigen**. Ergibt die Prüfung durch die zuständige Behörde, dass die Tätigkeit weniger als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen haben wird, so ist die Tätigkeit innerhalb von sechs Wochen zu genehmigen. Sollte sich die Genehmigungsbehörde nicht innerhalb dieser Frist äußern, so gilt dies als Genehmigung. Im Gegensatz zu den anderen Tätigkeiten wird somit auf eine ausdrückliche schriftliche Genehmigung verzichtet. Letztlich dürfte in dieser Privilegierung also in erster Linie eine **Verfahrenser-**

²⁹ 5.2.2 2).

leichterung zu sehen sein, indem auf gewisse Formalitäten verzichtet wird. Insofern handelt es sich – trotz des insofern missverständlichen Wortlauts des § 6 Abs. 1 AUG, der von „Anzeige“ spricht, was den Schluss nahelegen könnte, dass unter diese Bestimmung fallende Aktivitäten gerade keiner Genehmigungspflicht unterlägen – nicht um eine bloße „Notifizierungspflicht“.

- Für den Fall, dass die wissenschaftliche Tätigkeit eine **„geringfügige oder vorübergehende“** oder **„mehr als geringfügige oder vorübergehende“** Auswirkung haben sollte, verweist § 6 Abs. 3 AUG auf § 3 Abs. 1 AUG, so dass diesfalls das **„ordentliche“** Verfahren vollumfänglich zum Zuge kommt, dies allerdings mit einer Besonderheit: Die Genehmigungsbehörde muss bei der Prüfung einer Tätigkeit der wissenschaftlichen Forschung oder einer ihrer Durchführung oder Vorbereitung dienenden Tätigkeit die **Stellungnahme einer Kommission unabhängiger wissenschaftlicher Sachverständiger berücksichtigen** (§ 6 Abs. 4 AUG). Eine irgendwie geartete **Bindungswirkung** einer solchen Stellungnahme der Kommission ist zu **verneinen**; jedoch ist sie materiell zu berücksichtigen, was eine inhaltliche Auseinandersetzung impliziert.

Insgesamt kommt der Privilegierung der wissenschaftlichen Forschung in § 6 AUG lediglich ein **verfahrensrechtlicher Charakter** zu; aus dieser Vorschrift lässt sich nichts über die anzulegenden materiellen Beurteilungsmaßstäbe ableiten. Immerhin dürfte sich aber aus einer Gesamtschau sowohl des AUG als auch des USP ergeben, dass der wissenschaftlichen Forschung gegenüber anderen Tätigkeiten ein größeres Gewicht beizumessen ist, ein Grundsatz, der auch aus dem besonderen verfassungsrechtlichen Schutz der Forschungsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) folgen dürfte.³⁰

29. Eine **Genehmigung** ist nur bei Vorliegen der in § 3 Abs. 4 AUG formulierten **Voraussetzungen zulässig**, die zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe verwenden. Im Einzelnen ist in Bezug auf die Erteilung der Genehmigung auf folgende Gesichtspunkte hinzuweisen:

- Weder aus § 6 AUG noch aus sonstigen Bestimmungen des AUG lässt sich eine **materielle „Sonderstellung“ wissenschaftlicher Forschung** in dem Sinn ableiten, dass dieser bei der **Genehmigungserteilung** im Rahmen einer **Interessenabwägung** bzw. bei der **Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe** oder der **Ausübung des Ermessens im Verhältnis zu Umweltschutzbelangen ein besonderes Gewicht** zukäme; vielmehr sind beide Interessen „gleichberechtigt“ und daher zu einem Ausgleich zu bringen („praktische Konkordanz“).³¹
- Bei **wissenschaftlichen Unsicherheiten bezüglich der Auswirkungen von Tätigkeiten** ist das **Vorsorgeprinzip** heranzuziehen. Daher ist § 3 Abs. 4 AUG in dem Sinn auszulegen, so dass die in dieser Vorschrift genannten Voraussetzungen auch dann als gegeben anzusehen sein können, wenn lediglich eine gewisse **Wahrscheinlichkeit** oder gar nur **Möglichkeit** des Vorliegens der genannten Auswirkungen gegeben ist, wobei dies immer auf der Grundlage einer den Umständen angemessenen Risikobeurteilung etabliert werden muss. Allerdings ist es nicht möglich, über die bereits erwähnten Vorgaben des Vorsorgeprinzips hinaus in generell-abstrakter Weise die genauen Schranken des der zuständigen Behörde zustehenden **Beurteilungsspielraums** zu präzisieren; vielmehr sind die **Umstände des Einzelfalls**

³⁰ 5.2.2 3).

³¹ 5.2.3 1).

für die Zulässigkeit der getroffenen Entscheidung maßgeblich. Gewisse typisierende Präzisierungen erscheinen aber möglich.³²

30. § 3 Abs. 4 AUG sieht vor, dass eine Genehmigung nur dann erteilt werden darf, wenn die Tätigkeit nicht gewisse (erhebliche) **Auswirkungen auf eine Reihe im Einzelnen aufgeführte Schutzgüter** zeitigt. Diesfalls kann bzw. muss die Behörde grundsätzlich eine **befristete Genehmigung** erteilen, die mit Auflagen und / oder Bedingungen erteilt werden kann, die natürlich ihrerseits den allgemeinen Rechtmäßigkeitsanforderungen (insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) entsprechen müssen.

In Bezug auf die in der Vorschrift genannten **Schutzgüter** ist insbesondere folgendes zu präzisieren:

- Der Schutzzweck sowohl des USP als auch des AUG umfasst nicht den Schutz nicht **heimischer Tier- und Pflanzenarten**, so dass sich auch § 3 Abs. 4 Nr. 4 AUG – trotz des in dieser Hinsicht nicht klaren Wortlauts – nicht auf diese Arten bezieht.
- § 3 Abs. 4 Nr. 5 AUG enthält, ebenso wenig wie das USP, **keine Auflistung gefährdeter oder bedrohter Tier- und Pflanzenarten**. Da sich die Formulierung des § 3 Abs. 4 Nr. 5 AUG an diejenige des USP anlehnt, ist im Sinne der völkerrechtskonformen Auslegung auch im Rahmen des AUG grundsätzlich auf die unterschiedlichen Kategorisierungen des **internationalen Artenschutzrechts** (vgl. Washingtoner Artenschutzübereinkommen (CITES), Bonner Übereinkommen zur Erhaltung wandernder wild lebender Tierarten (CMS), Rote Liste der *International Union for the Conservation of Nature*) zurückzugreifen.³³

31. § 17 AUG regelt die **Erhaltung der antarktischen Tier- und Pflanzenwelt** und dient somit der Umsetzung der **Anlage II USP**. § 17 Abs. 1 AUG enthält eine Vielzahl von **Verbotstatbeständen**, von denen nur **ausnahmsweise unter den in § 17 Abs. 2 AUG genannten Fällen** abgewichen werden kann.

Im Einzelnen kann in Bezug auf die **Verbotstatbestände** folgendes präzisiert werden:

- Das **Ziel des AUG** spricht für eine Beschränkung des § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG auf solche Säugetiere und Vögel, die in der Antarktis „**heimisch**“ sind – was auch solche Arten umfasst, die aufgrund von Wanderungen nur saisonal in der Antarktis vorkommen (vgl. Legaldefinition Art. 1 lit. a und b Anlage II USP) –, geht es doch in erster Linie um den „Schutz der antarktischen Umwelt sowie der abhängigen und verbundenen Ökosysteme“.
- § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG verbietet – im Gegensatz zur entsprechenden Regelung des USP – nicht das „Stören“ der Arten. Angesichts seines **klaren Wortlauts** ist diese Bestimmung **keiner völkerrechtskonformen Auslegung** zugänglich. Allerdings kommt eine **unmittelbare Anwendbarkeit** des Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 lit. g Anlage II USP grundsätzlich in Betracht. Deren Voraussetzungen sind zu bejahen, ist die Bestimmung doch hinreichend konkret bestimmt, so dass man sie als unmittelbar anwendbar ansehen kann.
- § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG verbietet sowohl vorsätzliches als auch fahrlässiges Verhalten. Die **Effektivität der artenschutzrechtlichen Vorgaben** legt es auf dieser Grundlage denn auch nahe, dass eine Ausnahmegewilligung nur dann nicht erforderlich ist, wenn nicht damit zu rechnen ist, dass **bei Anlegen der nach den Umständen erforderlichen Sorgfalt der Tat-**

³² 5.2.3. 2).

³³ 5.2.3 3).

bestand des § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG erfüllt wird. In Anwendung des auch in diesem Zusammenhang maßgeblichen **Vorsorgeprinzips** ist bei dieser Prognoseentscheidung auf die Möglichkeit bzw. das Risiko des Eintretens einer der Tatbestände des § 17 Abs. 1 AUG abzustellen, so dass die Genehmigung bereits dann erforderlich ist, wenn die Tätigkeit möglicherweise die Erfüllung eines der Tatbestände des § 17 Abs. 1 AUG mit sich bringt.

- § 17 Abs. 1 Nr. 2 AUG enthält einen Katalog von insgesamt sechs **Verhaltensmustern**, die als „schädliches Einwirken“ gelten. Es handelt sich um eine **abschließende Aufzählung**.
- § 17 Abs. 1 Nr. 2 lit. a-c, e, f AUG erfassen – ebenso wie § 17 Abs. 1 Nr. 2 – **vorsätzliches und fahrlässiges Verhalten**. Ebenso wie in dieser Bestimmung ist eine Ausnahmegewilligung daher nur dann nicht erforderlich, wenn nicht damit zu rechnen ist, dass **bei Anlegen der nach den Umständen erforderlichen Sorgfalt der Tatbestand des § 17 Abs. 1 Nr. 2 lit. a-c, e, f AUG erfüllt** wird.
- § 17 Abs. 2 AUG regelt, wann eine Bewilligung ausnahmsweise erteilt werden **kann**. Es handelt sich dabei um eine **Ermessensentscheidung** der Genehmigungsbehörde. Insgesamt lassen sich drei verschiedene Konstellationen ausmachen, die denjenigen in Art. 3 Abs. 2 Anlage II USP entsprechen. Im Übrigen und darüber hinaus unterliegt die Erteilung der Bewilligung gewissen kumulativ vorzuliegenden Voraussetzungen, die § 17 Abs. 3 AUG auführt.³⁴

32. **Rechtslage und Verwaltungspraxis in verschiedenen Vertragsstaaten** zeigen einige Unterschiede in der Umsetzung der Verpflichtungen, die sich aus dem USP ergeben; diese schlagen sich auch und gerade in der Zahl der (nicht) durchgeführten Umwelterheblichkeits- und Umweltverträglichkeitsprüfungen nieder. In **Russland** scheint die Umsetzung eher auf die rein rechtliche Einhaltung der **Verfahrensvorschriften** abzielen, während tatsächlich zahlenmäßig nur wenige Prüfungen bei den Konsultativmitgliedern und im Ausschuss für Umwelt zur Begutachtung eingereicht werden und auch derartige Prüfungen sich kaum praktisch auf Inhalt und Durchführung von Vorhaben auswirken. In den **Vereinigten Staaten** wurden die neuen Vorgaben des USP praktisch in die bereits bestehenden Rechtsvorschriften zu Umweltverträglichkeitsprüfungen (*environmental impact assessments*) integriert, was zu einer Praxis führt, in der nahe an den Vorgaben des U.S.-amerikanischen Rechts gearbeitet wird und es auch **kein eigentliches Genehmigungsverfahren** wie in den anderen untersuchten Vertragsstaaten gibt. Mithilfe eigener Gesetze haben **Neuseeland** und **Australien** nicht nur das USP umgesetzt, sondern teils konkretere Regelungen für die Genehmigungsverfahren getroffen, als sich eindeutig aus dem USP entnehmen ließen. Während Neuseeland in der Praxis sehr viele Vorhaben zumindest einer Umwelterheblichkeitsprüfung unterzieht und auch bei der Umweltverträglichkeitsprüfung geradezu Maßstäbe für andere Vertragsparteien zu setzen scheint, wurden durch Australien wesentlich weniger Umwelterheblichkeitsprüfungen und bis heute keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt. **Großbritannien** stützt sich bei der Umsetzung der Verpflichtungen aus dem USP weitgehend auf den **Inhalt und Wortlaut der jeweiligen Bestimmungen des USP**, legt zusätzlich jedoch besonders Wert auf **Transparenz** im Genehmigungsverfahren, was sich in einfachem Zugang zu Antragsdokumenten für interessierte Personen äußert.
33. Die Skizzierung von Rechtslage und Rechtspraxis in den fünf untersuchten Staaten lässt im Vergleich zu Deutschland erkennen, dass insgesamt eine **Tendenz zu einer weniger strengen**

³⁴ 5.3.

Genehmigungspraxis bestehen dürfte, woran auch der Umstand nichts ändert, dass in den meisten Staaten die Anforderungen des USP wohl grundsätzlich durchaus seinen Anforderungen entsprechend umgesetzt wurden. Nicht zu verkennen ist aber auch, dass die teilweise festgestellte Genehmigung ganzer mehrjähriger Forschungsprogramme in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den Vorgaben des USP stehen dürfte, da es wenig plausibel erscheint, dass deren Umweltauswirkungen wirklich verlässlich eruiert werden können.

34. Zumindest auf der Grundlage der Erkenntnisse dieser Untersuchung – in deren Rahmen, dies sei nochmals betont, die Rechtslage in den anderen untersuchten Staaten nur skizziert werden konnte – erscheint es **schwierig, aus diesem Rechtsvergleich Anhaltspunkte für die Auslegung des USP bzw. des AUG zu gewinnen**: Vielmehr dürfte der Rechtsvergleich gerade illustriert haben, dass das USP den **Vertragsstaaten eine gewisse Bandbreite von Möglichkeiten** eröffnet, seinen Vorgaben gerecht zu werden, was sich auch in der unterschiedlichen Praxis der Vertragsstaaten widerspiegelt. Daher dürfte dann doch letztlich die Auslegung des nationalen Gesetzes – vor dem Hintergrund der völkerrechtlichen Vorgaben – entscheidend sein.

2 Einleitung und Problemstellung

Die **Zulässigkeit wissenschaftlicher Forschung in der Antarktis** wird auf völkerrechtlicher Ebene im Wesentlichen durch das sog. **Umweltschutzprotokoll zum Antarktis-Vertrag (USP)** geregelt. Dieses Protokoll wurde in Deutschland durch das **Gesetz zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls zum Antarktisvertrag vom 22. September 1994 (AUG)** umgesetzt; das Gesetz dient – wie schon sein Titel zweifelsfrei erkennen lässt – der Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben, wobei bemerkenswert ist, dass es sich in weiten Teilen sowohl bezüglich des Aufbaus als auch der Terminologie an das Umweltschutzprotokoll anlehnt.

Materiell sind beide Regelungswerke vor dem Hintergrund zumindest **potentiell widerstreitender Interessen** zu sehen, wobei im Rahmen der vorliegenden Untersuchung im Wesentlichen zwei Aspekte von Bedeutung sind: Einerseits soll die **antarktische Umwelt** effektiv geschützt werden, während andererseits die Bedeutung der **wissenschaftlichen Forschung in der Antarktis** anerkannt wird und sie ermöglicht werden soll. Sowohl das USP als auch das AUG sehen daher vor, dass wissenschaftliche Tätigkeiten in der Antarktis zwar erlaubt sind bzw. erlaubt werden können, sie jedoch gewissen Anforderungen genügen müssen. In Deutschland kommt in Bezug auf wissenschaftliche (und sonstige) Tätigkeiten in der Antarktis – im Einklang mit den Vorgaben des USP – auf der Grundlage des AUG grundsätzlich ein **Genehmigungsvorbehalt** zum Zuge, und im Rahmen des in diesem Zusammenhang zu durchlaufenden Verfahrens werden die Auswirkungen einer geplanten wissenschaftlichen Tätigkeit evaluiert und je nach dem Grad der Auswirkungen weitere Abklärungen getroffen bzw. vertiefte Umweltprüfungen durchgeführt, um auf dieser Grundlage über die Genehmigung zu entscheiden. Für **wissenschaftliche Tätigkeiten** sind zudem gewisse, zumindest (**verfahrensrechtliche**) **Privilegien** bzw. Besonderheiten vorgesehen. Hinzu kommt, dass sowohl das AUG als auch das USP einerseits **allgemeine, andererseits spezifisch artenschutzrechtliche Genehmigungsanforderungen** kennen. Im Übrigen werden sowohl im AUG als auch schon im USP zahlreiche **offen formulierte Begriffe** verwandt, die einen gewissen Auslegungsspielraum eröffnen, was insbesondere im Zusammenhang mit der Evaluation der Umweltauswirkungen einer Tätigkeit und dem Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen von Bedeutung ist.

Das **Ziel der vorliegenden Studie** besteht vor diesem Hintergrund darin, die **Struktur der sich aus dem USP und dem AUG ergebenden rechtlichen Vorgaben** bezüglich der **Zulässigkeit der Durchführung wissenschaftlicher Tätigkeiten in der Antarktis** aufzuzeigen. Dabei kann es nicht darum gehen, alle hier relevanten Fragen mit einem Anspruch auf Vollständigkeit zu erörtern; vielmehr liegt der Akzent auf grundsätzlichen konzeptionellen und strukturellen Fragen, wie insbesondere diejenigen nach der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, der Rolle des Vorsorgeprinzips, dem „Gewicht“ von Umwelthanliegen im Verhältnis zu Forschungsanliegen (bzw. umgekehrt) sowie dem Verhältnis der allgemeinen Genehmigungsanforderungen zu den spezifisch artenschutzrechtlichen Regelungen. Da – wie erwähnt – das AUG die völkerrechtlichen Vorgaben umsetzen soll, ist auch diesen eine gewisse Beachtung zu schenken.

Damit ergibt sich auch der **Aufbau** der nachfolgenden Ausführungen: Zunächst ist den einschlägigen völkerrechtlichen Vorgaben nachzugehen (4), bevor deren Rechtswirkungen in Deutschland erörtert werden (5). Sodann ist auf dieser Grundlage den dem AUG zu entnehmenden Vorgaben nachzugehen (6), bevor ein (rechts-)vergleichender Blick auf die Umsetzung in ausgewählten anderen Vertragsstaaten geworfen wird (7). Die Untersuchung schließt mit einer kurzen Schlussbemerkung (8).

Die Untersuchung erfolgt im Übrigen insofern **generell-abstrakt**, als es darum geht, die rechtliche Tragweite des AUG im Hinblick auf die bei der Durchführung wissenschaftlicher Forschungstätigkeiten zu beachtenden Vorgaben allgemein und nicht auf bestimmte Fallkonstellationen beschränkt zu analysieren; hieraus resultiert ein gewisser Abstraktionsgrad der Ausführungen. Nichtsdestotrotz sollen die anzustellenden Überlegungen Anhaltspunkte für die Entwicklung allgemeiner Kriterien liefern, an denen sich die Genehmigung wissenschaftlicher Forschungstätigkeiten in der Antarktis orientieren kann, die allerdings dann noch jeweils auf den Einzelfall anzuwenden sind. Vor diesem Hintergrund ist auch die Zielsetzung der Zusammenfassung³⁵ zu sehen, die auf einen Blick u.a. die hier maßgeblichen Gesichtspunkte erkennen lässt.

Die vorliegende Untersuchung geht auf ein Gutachten zurück, das die Verfasser im Auftrag des Umweltbundesamtes erstellten. Die Bearbeitung erfolgte in Absprache mit dem Auftraggeber aus rein wissenschaftlicher Sicht, so dass es sich um eine unabhängige Untersuchung handelt. Gedankt sei an dieser Stelle dem Umweltbundesamt für das entgegen gebrachte Vertrauen und die ausgesprochen angenehme Zusammenarbeit.

Der Gutachtauftrag wurde insbesondere in einer fünfseitigen „Leistungsbeschreibung“ präzisiert, und die in der Untersuchung gesetzten Akzente beruhen teilweise auch auf diesen Anliegen. Diese wurden in der erwähnten Leistungsvereinbarung in einem „Fragenkatalog“ präzisiert. Dabei werden diese Fragen nachfolgend jedoch nicht als solche nacheinander beantwortet, sondern die durch sie aufgeworfenen Aspekte werden in die grundsätzliche Erörterung des Umweltschutzprotokolls und des deutschen Umsetzungsgesetzes eingebettet. Zur besseren Auffindbarkeit der jeweiligen Aspekte sollen nachfolgend die im Auftrag formulierten Fragen wiedergegeben und in den Fußnoten auf diejenigen Kapitel verwiesen werden, in denen sie näher erörtert werden:

- 1) Welche Maßstäbe sind an die Einordnung der Tätigkeit in eine der drei in § 4 Abs. 3 AUG genannten Kategorien und damit an die Auswirkungen auf die Schutzgüter des § 3 Abs. 4 AUG anzulegen? Wie sind die Begriffe „weniger als geringfügig oder vorübergehend“, „geringfügig oder vorübergehend“ und „mehr als geringfügig oder vorübergehend“ auszulegen?³⁶
- 2) Welche Rolle spielt die Privilegierung der wissenschaftlichen Forschung im Rahmen von Genehmigungsentscheidungen nach § 3 Abs. 1 in Verbindung mit § 6 AUG?³⁷
- 3) Welche Anforderungen sind an die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe im Rahmen der Genehmigungsentscheidung unter Berücksichtigung der Vorgaben des Völker- und Verfassungsrechts (insbes. Art. 5 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG) zu stellen? Dabei ist auch auf die uneinheitliche Terminologie in §§ 6 bis 12 AUG („besorgen lässt“, „haben wird“, „erwarten lassen“) einzugehen.³⁸
- 4) Schützt § 3 Abs. 4 Nr. 4 AUG alle Tierarten und deren Populationen vor schädlichen Veränderungen oder nur die heimischen? Welche Arten sind als „bedrohte oder gefährdete Arten“ im Sinne von § 3 Abs. 4 Nr. 5 AUG zu verstehen?³⁹
- 5) Kommt im Hinblick auf das Verbot einer Störung von Individuen heimischer Säugetiere oder Vögel, das im USP (Art. 1 Buchst. g Anlage II USP) aber nicht im AUG enthalten ist, im Rahmen der Rechtsanwendung eine völkerrechtsfreundliche tatbestandserweiternde Auslegung oder eine unmittelbare Anwendung der durch Zu-

³⁵ Oben 1.

³⁶ 3.2.5 2), 5.2.2 1).

³⁷ 5.2.2 3), 5.2.3 1).

³⁸ 5.1.2.

³⁹ 5.2.3 3)b), 3.2.3 2).

stimmungsgesetz transformierten Regelungen des USP neben denen des AUG in Betracht? Was ist für diese Fälle im Hinblick auf die Vorgaben des nationalen Verfassungsrechts zu beachten?⁴⁰

- 6) Ist § 17 Abs. 1 Nr. 2 AUG hinsichtlich der schädlichen Einwirkungen abschließend oder beispielhaft? Müssen die in § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG genannten Handlungen zielgerichtet erfolgen oder die Auswirkungen nach § 17 Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 2 AUG die sichere Nebenfolge einer Handlung sein oder ergibt sich aus dessen systematischer Stellung (§§ 17 Abs. 2 Nr. 3, 36 Abs. 1 Nr. 3 oder 4 AUG), dass auch fahrlässiges Handeln erfasst wird?⁴¹
- 7) Welche Bedeutung und systematische Stellung kommt dem Verfahren nach § 17 AUG in Bezug auf das Verfahren nach § 3 Abs. 1 AUG in Verbindung mit §§ 6, 4 AUG und den Regelungen in § 17 Abs. 7 und Abs. 8 AUG zu? Wie ist in diesem Zusammenhang die Grenze des Anwendungsbereichs des Verfahrens nach § 17 AUG zu definieren?⁴²
- 8) Welche rechtlichen Handlungsmöglichkeiten stehen der Genehmigungsbehörde zur Verfügung, um bei Vorhaben, deren Wirkungen unklar und wissenschaftlich noch nicht abschließend erforscht sind und damit ein hohes Maß an Unsicherheit aufweisen, einerseits dem Umweltschutz durch eine bestmögliche Gefahrenabwehr und Risikovorsorge und andererseits der Privilegierung der Forschung Rechnung zu tragen? Welche Rolle spielt in diesem Zusammenhang das Vorsorgeprinzip? In diesem Zusammenhang sind auch die Möglichkeit der Erteilung von Auflagen oder Bedingungen nach § 3 Abs. 7 Satz 1 AUG sowie die verfassungsrechtlichen Grenzen der Eingriffsverwaltung zu beleuchten.
Ist – bei Ermessensentscheidungen nach dem AUG – eine Ermessensreduzierung zugunsten wissenschaftlicher Forschung im Hinblick auf deren Stellung im Antarktis-Vertrag, USP und AUG im Einzelfall zulässig oder geboten? Dabei ist insbesondere auf die Möglichkeiten der Ausnahmegenehmigung nach § 17 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 AUG und der entsprechenden Vorschriften in Anlage II des USP einzugehen.⁴³
- 9) Welche Bedeutung kommt der Beurteilung durch die Kommission unabhängiger wissenschaftlicher Sachverständiger nach § 6 Abs. 4 AUG im Genehmigungsverfahren zu? Sind Abweichungen der Genehmigungsbehörde von dieser Beurteilung an bestimmte Voraussetzungen genknüpft?⁴⁴
- 10) Können die Bindung der Bundesrepublik Deutschland an völkerrechtliche Verträge, haushaltsrechtliche Gründe oder sonstige Belange der Anerkennung einer durch einen anderen Vertragsstaat erteilten Genehmigung nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG entgegenstehen?⁴⁵
- 11) Ist der Begriff „genehmigt“ in § 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG so zu verstehen, dass entweder jede Zulassung einer Tätigkeit durch einen anderen Staat erfasst ist (ohne dass es auf die Maßstäbe dieser Zulassung ankommt) oder lässt nur eine ausländische Genehmigung, die dem Niveau des AUG entspricht, die Genehmigungspflicht nach dem AUG entfallen?⁴⁶
- 12) Lässt die Ausnahme vom Genehmigungsvorbehalt nach § 3 Abs. 2 AUG die Regelungen der §§ 17 ff. AUG unberührt?⁴⁷

⁴⁰ 4.1, 5.3.1 1)b)

⁴¹ 5.3.1 1c), 5.3.1 2)a).

⁴² 5.2.1 1).

⁴³ 5.2.2 3), 5.2.2 1), 5.2.3 2), 5.3.2.

⁴⁴ 5.2.2 3).

⁴⁵ 5.2.1 2)a).

⁴⁶ 5.2.1 2)a).

⁴⁷ 5.2.1 2)b).

3 Die völkerrechtlichen Vorgaben zur Zulässigkeit von Forschungsvorhaben in der Antarktis - unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzprotokolls zum Antarktis-Vertrag

Die Antarktis, die See-, Eis- und Landgebiete südlich des 60° südlicher Breite umfasst, ist aufgrund ihres besonderen Klimas Umweltbelastungen besonders stark ausgesetzt, die u.a. auch aus zunehmenden menschliche Aktivitäten resultieren, wozu auch Forschungstätigkeiten zählen.

Da die Antarktis als staatsfreier Raum⁴⁸ grundsätzlich keiner nationalen Hoheitsgewalt unterworfen ist, wirft ihr Schutz – ebenso wie derjenige anderer staatsfreier Gebiete – im Vergleich zum Schutz nationaler Gebiete besondere Probleme auf, und ein Rückgriff auf völkerrechtliche Instrumente erscheint hier besonders bedeutsam, um den effektiven Schutz dieses einzigartigen Lebensraums sicherstellen zu können. Eine zentrale Rolle spielen in diesem Zusammenhang völkerrechtliche Umweltschutzverträge.

Als wichtigstes völkerrechtliches Vertragswerk in diesem Zusammenhang sind das **Antarktische Vertragssystem** (*Antarctic Treaty System, ATS*) und insbesondere dessen **Umweltschutzprotokoll** (USP, auch als Madrider Protokoll bezeichnet) anzusehen, die im Kapitel 4.1 und 4.2 genauer erläutert werden, so dass hier auf weitere Ausführungen verzichtet wird.

Daneben gibt es aber auch eine Vielzahl „**extra-antarktischer**“⁴⁹ **Verträge**, die im Zusammenhang mit dem vorliegenden Forschungsvorhaben von Interesse sind. Dabei kann zwischen denjenigen, die (auch) auf die **Verhinderung von Umweltverschmutzungen** abzielen, und denjenigen, die in erster Linie auf den **Erhalt der Natur und Lebensräume** gerichtet sind, unterschieden werden.

Zur ersten Kategorie zählen insbesondere folgende Übereinkommen:⁵⁰

1. Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (1982)⁵¹;
2. Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl (1954)⁵²;
3. Internationales Übereinkommen von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe und Protokoll von 1978 zu diesem Übereinkommen⁵³;

⁴⁸ Als staatsfreie Räume bezeichnet man internationale Gemeinschaftsräume, die nicht einem oder mehreren Staaten unmittelbar gebietsmäßig zugeordnet werden können (Staatsfreiheit) und allen Staaten zu gleichem Recht zur Nutzung offen stehen (ausführlich zu diesem Begriff *Wolftrum*, Internationalisierung staatsfreier Räume, 4 ff.). Die Antarktis ist als ein solcher staatsfreier Raum anzusehen, woran auch der Umstand nichts ändert, dass gewisse Staaten, namentlich Argentinien, Australien, Chile, Frankreich, Großbritannien, Neuseeland und Norwegen, gleichwohl Gebietsansprüche geltend machen. Vgl. zum Status der Antarktis als staatsfreier Raum etwa *Wolftrum*, ebd., 36 ff.

⁴⁹ Begriff bei *Krüger*, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 8.

⁵⁰ Ausführlich zu diesen Übereinkommen und ihrem Verhältnis zum Antarktischen Vertragssystem *Krüger*, Umweltschutzverträge in der Antarktis, *passim*, insbesondere 63 ff.

⁵¹ Seerechts-Übereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ), 10. Dezember 1982, 21 ILM 1261, BGBl. 1994 II 2565, in Kraft seit 16. November 1994.

⁵² Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl (OILPOL), 12. Mai 1954, 9 ILM 1, BGBl. 1956 II 379, in Kraft seit 26. Juli 1958.

⁵³ Internationales Übereinkommen von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe und Protokoll von 1978 zu diesem Übereinkommen (MARPOL), 2. November 1973, 12 ILM 1319; Protokoll vom 17. Februar 1978, 17 ILM 546, BGBl. 1996 II Nr. 14 (Anlageband); zusammen in Kraft seit 2. Oktober 1983.

4. Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen von 1972⁵⁴ und Protokoll von 1996 zu diesem Übereinkommen⁵⁵;
5. Internationales Übereinkommen über Maßnahmen auf Hoher See bei Ölverschmutzungsunfällen (1969)⁵⁶ und Protokoll über Maßnahmen auf Hoher See bei Fällen von Verschmutzung durch andere Stoffe als Öl (1973)⁵⁷;
6. Internationales Übereinkommen über Vorsorge, Bekämpfung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Ölverschmutzung (1990)⁵⁸.

Im Bereich des Natur- und Artenschutzes sind in erster Linie folgende Übereinkommen relevant:

1. Internationales Übereinkommen zum Schutz der Vögel (1950)⁵⁹;
2. Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (1979)⁶⁰;
3. Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (1972)⁶¹;
4. Übereinkommen über die biologische Vielfalt (1992)⁶².

Die Anwendbarkeit dieser völkerrechtlichen Verträge im Gebiet der Antarktis stößt auf eine Vielzahl von Problemen, die auch gerade im Hinblick auf die Kompetenz für die Erteilung von Genehmigungen relevant sein können. Sie sollen an dieser Stelle nicht näher erörtert werden; stattdessen wird punktuell auf sie eingegangen, soweit dies für das Verständnis der rechtlichen Tragweite des Umweltschutzprotokolls erforderlich ist. Dieses soll im Folgenden (4.2) auf der Grundlage eines Überblick über das Antarktische Vertragssystem (4.1) im Einzelnen erörtert werden.

3.1 Das Antarktische Vertragssystem

Das **Umweltschutzprotokoll** ist Teil des **Antarktischen Vertragssystems**, mit dem die in der Antarktis ausgeführten Aktivitäten reguliert werden sollen.⁶³

⁵⁴ Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen von 1972 und Protokoll von 1996 zu diesem Übereinkommen (LDC), 29. Dezember 1972, 11 ILM 1293, BGBl. 1977 II 180, in Kraft seit 30. August 1975.

⁵⁵ Protokoll von 1996 zu dem Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen, 7. November 1996, 36 ILM 7, BGBl. 1998 II 1345.

⁵⁶ Internationales Übereinkommen über Maßnahmen auf Hoher See bei Ölverschmutzungsunfällen (INTERVENTION 1969), 29. November 1969, 9 ILM 25, BGBl. 1975 II 137, in Kraft seit 6. Mai 1975.

⁵⁷ Protokoll über Maßnahmen auf Hoher See bei Fällen von Verschmutzung durch andere Stoffe als Öl (INTERVENTION 1973), 2. November 1973, 13 ILM 1085, BGBl. 1975 II 777, in Kraft seit 1. Juli 1975.

⁵⁸ Internationales Übereinkommen über Vorsorge, Bekämpfung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Ölverschmutzung (OPRC), 30. November 1990, 30 ILM 733, BGBl. 1994 II 3798, in Kraft seit 13. Mai 1995.

⁵⁹ Internationales Übereinkommen zum Schutz der Vögel (Birds Protection Convention), 18. Oktober 1950, 638 UNTS 186, in Kraft seit 17. Januar 1963.

⁶⁰ Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (Bonner Übereinkommen), 23. Juni 1979, 19 ILM 15, BGBl. 1984 II 571, in Kraft seit 1. November 1983.

⁶¹ Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (World Heritage Convention), 23. November 1972, 11 ILM 1358, 1977 II 215, in Kraft seit 17. Dezember 1975.

⁶² Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Biodiversity Convention), 5. Juni 1992, 31 ILM 818, BGBl. 1993 II 1741, in Kraft seit 29. Dezember 1993.

⁶³ Zum antarktischen Vertragssystem im Einzelnen etwa *Krüger*, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 11 ff.

Der **Antarktis-Vertrag**⁶⁴ (*Antarctic Treaty*) wurde als Grundvertrag im Jahr 1959 in Washington unterzeichnet, ist im Jahr 1961 in Kraft getreten⁶⁵ und basiert in erster Linie auf **drei zentralen Prinzipien**:⁶⁶

- Gemäß Art. I Abs. 1 AntarktisV soll die Antarktis nur für **friedliche Zwecke** genutzt und demilitarisiert werden.⁶⁷ Darüber hinaus sieht Art. IV AntarktisV die Sicherung des *status quo* hinsichtlich der **Gebietsansprüche** innerhalb des Vertragsgebietes vor.⁶⁸ Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass der Antarktis-Vertrag die Gebietsansprüche Argentiniens, Australiens, Chiles, Frankreichs, Großbritanniens, Neuseelands und Norwegens weder an- noch aberkennt.⁶⁹

Der Vertrag definiert den Begriff „friedliche Zwecke“ nicht. In Anknüpfung an die völkerrechtlichen Auslegungsmethoden⁷⁰ sind bei seiner Auslegung jedoch jedenfalls objektive Kriterien maßgeblich,⁷¹ so dass es – auch in Anknüpfung an den Wortlaut der Bestimmung – naheliegt, auf den Zweck der Tätigkeit (und nicht auf seine „Natur“, was bei *dual use*-Tätigkeiten von Bedeutung sein kann) abzustellen.⁷² Dieser darf nicht direkt oder indirekt militärischen Zwecken – der „Gegenpol“ zu den „friedlichen Zwecken“ – dienen. Vor diesem Hintergrund sollte der Begriff „friedliche Zwecke“ nicht derart ausgelegt werden, dass er umfassend alle Tätigkeiten erfasste, die nicht eindeutig militärischer Natur sind.⁷³ Vielmehr kommt es auf den Zweck der Aktivitäten an, so dass auch auf den ersten Blick „friedliche“ Aktivitäten militärischen Zielen dienen können. Ob und inwieweit in Anknüpfung an diese Grundsätze (noch) ein friedlicher Zweck angenommen werden kann oder nicht, ist in Anwendung der skizzierten Kriterien in jedem Einzelfall zu entscheiden. Jedenfalls können aber Tätigkeiten, die darauf abzielen eine Militärbasis zu errichten, bei denen militärische Manöver ausgeführt oder Waffen getestet werden, nicht mehr als „friedlich“ angesehen werden.⁷⁴

- Art. II AntarktisV garantiert die **wissenschaftliche Forschung**. Die Vertragsparteien sollen zu diesem Zweck kooperieren und Informationen austauschen (Art. III AntarktisV). Die Vertragsparteien unterrichten außerdem jeweils die anderen Vertragsparteien im Voraus über durchzuführende Expeditionen, über alle von ihren Staatsangehörigen besetzten Statio-

⁶⁴ Antarktis-Vertrag, 1. Dezember 1959, 402 UNTS 71, BGBl. 1978 II 1518, in Kraft seit 23. Juni 1961. Zur historischen Entwicklung dieses Vertrages *Foreman*, Am. U. J. Int'l L. & Pol'y 1992, 843 (851 ff.).

⁶⁵ Vgl. <<http://www.ats.aq/e/ats.htm>> (31.10.2012).

⁶⁶ *Wolfrum/Klemm*, in: EPIL 1992, 173 (174 ff.). Andere Aufteilung bei *Pannatier*, EJIL 1996, 431 (433): Entmilitarisierung, *modus vivendi*, Freiheit der Wissenschaft.

⁶⁷ Insbesondere verbietet Art. V Abs. 1 AntarktisV auch Kernexplosionen. Der Einsatz militärischen Personals oder Materials für die wissenschaftliche Forschung oder für sonstige friedliche Zwecke sind jedoch weiterhin zulässig (Art. I Abs. 2 AntarktisV).

⁶⁸ Ausführlich zur territorialen Souveränität in der Antarktis *Krüger*, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 42 ff.

⁶⁹ *Krüger*, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 42 ff., 46; *Wolfrum/Klemm*, in: EPIL 1992, 173 (176).

⁷⁰ Zu diesen noch unten 3.2, am Anfang.

⁷¹ *Auburn*, Antarctic Law and Politics, 97; *Foreman*, Am. U. J. Int'l L. & Pol'y 1992, 843 (854).

⁷² Vgl. auch *Podehl*, Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag, 123.

⁷³ *Auburn*, Antarctic Law and Politics, 97 (“the term peaceful purposes should be naturally construed and should not be interpreted to include all activities which are not clearly military”).

⁷⁴ *Auburn*, Antarctic Law and Politics, 97.

nen und über alles militärische Personal oder Material, das sie für die wissenschaftliche Forschung oder für sonstige friedliche Zwecke in die Antarktis verbringen wollen (Art. VII Abs. 5 AntarktisV).

Der wissenschaftlichen Forschung wird folglich ein hoher Stellenwert im Antarktis-Gebiet eingeräumt,⁷⁵ und sie genießt somit Vorrang vor anderen (friedlichen) Tätigkeiten. Dies schließt allerdings nicht aus, dass auch diese Tätigkeit gewissen Regulierungen unterworfen ist bzw. sich an gewisse Vorgaben zu halten hat, zu denen auch Verbote zählen können. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die dem Umweltschutzprotokoll zu entnehmenden Anforderungen von Bedeutung.

- Der Umweltschutzgedanke bzw. das **Anliegen des Umweltschutzes** kommt in Art. IX Abs. 2 lit. f AntarktisV zum Ausdruck, wonach Maßnahmen der Konsultativversammlung auch „Erhaltung und Schutz der lebenden Schätze der Antarktis“ betreffen können; die Vorschrift präzisiert jedoch nicht näher, wie diese auszugestalten sind bzw. ausgestaltet sein können. Darüber hinaus sind nach Art. V Abs. 1 AntarktisV Nuklearexplosionen und die Beseitigung von radioaktivem Abfall in der Antarktis verboten.⁷⁶ Bemerkenswert ist jedoch, dass der Umweltschutz im Antarktis-Vertrag nicht als allgemeines Prinzip anerkannt⁷⁷ und nicht als Zielsetzung in dessen Präambel genannt wird.⁷⁸ Hieraus darf jedoch nicht geschlossen werden, dass der Umweltschutz keine Zielsetzung des Vertrages wäre; vielmehr dürfte die fehlende ausdrückliche Verankerung des Umweltschutzes als Ziel und / oder Prinzip des Vertrages im Wesentlichen vor dem Hintergrund des Zeitpunkts der Vertragsunterzeichnung zu sehen sein, der in einer Zeit stattfand, in der Anliegen des Umweltschutzes insgesamt noch wenig präsent waren. So ist es denn auch bezeichnend, dass sich die Konsultativversammlung⁷⁹ in erster Linie mit umweltschützenden Aspekten befasst,⁸⁰ ein Element, das unter dem Gesichtspunkt der nachfolgenden Praxis der Vertragsparteien auch bei der Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrages zu berücksichtigen ist, ganz abgesehen davon, dass Anliegen des Umweltschutzes mit Unterzeichnung und Inkrafttreten des Umweltschutzprotokolls dann auch explizit durch das Antarktische Vertragssystem aufgegriffen wurden. Insgesamt erscheint es daher durchaus gerechtfertigt, im Umweltschutz ein Hauptanliegen des Antarktisvertrags zu sehen.

Um die Ziele des Vertrags zu erreichen, etabliert Art. VII AntarktisV ein **Überwachungssystem**, wonach die Vertragsparteien Beobachter für Inspektionen ernennen können. Diese benannten Beobachter haben jederzeit freien Zugang zu allen Gebieten der Antarktis, einschließlich aller Statio-

⁷⁵ Dies wird auch durch Art. 3 Abs. 1 USP bekräftigt, indem der Wert der Antarktis als Gebiet für die Durchführung wissenschaftlicher Forschung hervorgehoben wird (s. zu Art. 3 Abs. 1 USP noch unten 3.2.3, am Anfang, zum Stellenwert der wissenschaftlichen Forschung im USP unten 3.3). Auch Art. 7 USP sieht eine Ausnahme vom Verbot von Tätigkeiten im Zusammenhang mit mineralischen Ressourcen vor, wenn diese Tätigkeit für wissenschaftliche Zwecke erfolgt (zu dieser Vorschrift noch unten 3.2.4).

⁷⁶ Der Bau von Kernkraftwerken ist indes nicht verboten (*Wolfrum*, Internationalisierung staatsfreier Räume, 68).

⁷⁷ *Wolfrum/Klemm*, in: EPIL 1992, 173 (175).

⁷⁸ *Wolfrum*, Internationalisierung staatsfreier Räume, 68.

⁷⁹ S. hierzu sogleich unten im Text.

⁸⁰ Vgl. *Wolfrum*, Internationalisierung staatsfreier Räume, 68. So wurde z.B. bereits während der ersten Sitzung der Konsultativversammlung ein Verhaltenskodex zum Schutz der Flora und Fauna erarbeitet. Vgl. auch Ausführungen bei *Rothwell*, EJIL 2000, 591 (592).

nen, Einrichtungen und Ausrüstungen sowie Schiffen und Luftfahrzeugen an Punkten zum Absetzen und Aufnehmen von Ladung und Personal (Art. VII Abs. 2, 3 AntarktisV).

Bei den **Vertragsparteien** des Antarktis-Vertrages ist zwischen den Konsultativparteien und den „normalen“ Vertragsparteien zu unterscheiden:

- **Vertragsparteien mit Konsultativstatus** sind zunächst die **ursprünglichen Signatarstaaten** (Argentinien, Australien, Belgien, Chile, Frankreich, Großbritannien, Japan, Neuseeland, Norwegen, Russland, Südafrika und die Vereinigten Staaten). Ihr Status ist unabhängig davon, ob sie in der Antarktis Forschungsaktivitäten entfalten oder nicht. Darüber hinaus können auch **weitere Staaten**, die das Abkommen unterzeichnet und ratifiziert haben, Konsultativstatus erlangen, wenn sie erhebliche **wissenschaftliche Forschungsarbeiten in der Antarktis** durchführen (Art. IX Abs. 2 AntarktisV).⁸¹ Allerdings verlieren diese Vertragsparteien – anders als die ursprünglichen Signatarstaaten – diesen Status wieder, wenn sie die Forschungsaktivitäten einstellen.⁸² Auch die Bundesrepublik Deutschland hat 1978 den Antarktisvertrag unterzeichnet und ihn nachfolgend ratifiziert;⁸³ 1981 wurde ihr aufgrund ihrer Forschungsaktivitäten der Konsultativstatus zuerkannt.⁸⁴
- Alle **anderen Vertragsparteien** – also diejenigen, die den Vertrag (später) unterzeichnet und ratifiziert haben, jedoch keine Forschungsaktivitäten in der Antarktis entfalten, so dass ihnen der Konsultativstatus nicht zuerkannt wurde – sind „normale“ Vertragsparteien; sie haben insbesondere keine Entscheidungsbefugnisse in der Konsultativversammlung.

Die derzeit 26 **Konsultativparteien** (*Antarctic Treaty Consultative Parties, ATCP*) nehmen an der i.d.R. einmal alle zwei Jahre stattfindenden **Konsultativversammlung** (*Antarctic Treaty Consultative Meeting, ATCM*) teil und besitzen in diesem Rahmen Entscheidungsbefugnisse.⁸⁵ Sie können insbesondere Empfehlungen abgeben. Soweit diese von allen ATCPs genehmigt werden, sind sie für diese⁸⁶ als rechtlich verbindlich anzusehen (es handelt sich diesfalls um sog. *measures*, vgl. Art. IX Abs. 4 AntarktisV),⁸⁷ käme dem in Art. IX Abs. 4 AntarktisV vorgesehenen Genehmigungserfordernis doch ansonsten kein Sinn zu. Das Vertragssystem soll somit auf diese Weise dynamisch weiterentwickelt werden.⁸⁸

Darüber hinaus haben die Vertragsparteien auch die Möglichkeit, **weitere (eigenständige) Abkommen** zu schließen. So haben sie in den letzten Jahren, das Übereinkommen zur Erhaltung der

⁸¹ Eine eigene Forschungsstation wird hierfür nicht zwingend vorausgesetzt, vielmehr reicht es aus, dass eine wissenschaftliche Expedition entsandt wird (Art. IX Abs. 2 AntarktisV). Dennoch dürfte eine eigene Forschungsstation ein wichtiges Kriterium sein, um das Interesse der Vertragsparteien an der Antarktis zu belegen (*Wolfrum/Klemm*, in: EPIL 1992, 173 (176)).

⁸² Vgl. *Krüger*, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 14; *Wolfrum*, Internationalisierung staatsfreier Räume, 70 f.

⁸³ Gesetz zum Antarktis-Vertrag vom 1. Dezember 1959 vom 22. Dezember 1978, BGBl. 1978 II S. 1517.

⁸⁴ Zum Stand der Ratifizierungen <http://www.ats.aq/devAS/ats_parties.aspx?lang=e> (31.10.2012).

⁸⁵ Im Gegensatz dazu haben die normalen Vertragsparteien bei den Konsultativversammlungen lediglich einen Beobachterstatus.

⁸⁶ Daraus folgt aber nicht automatisch eine Bindung von Drittstaaten (ausführlich dazu *Wolfrum*, Internationalisierung staatsfreier Räume, 74 ff.).

⁸⁷ *Wolfrum*, Internationalisierung staatsfreier Räume, 74; *Couratier*, Le Système Antarctique, 166 f.; a.A. *Butler*, WissR 1998, 332 (339 f.); *Podehl*, Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag, 120, mit der Begründung, dass in Art. IX Abs. 4 AntarktisV nicht der übliche Begriff „Inkfrattreten“ verwendet wird.

⁸⁸ *Krüger*, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 13, 14 f.

antarktischen Robben (CCAS)⁸⁹, das Übereinkommen über die Erhaltung lebender Meeresschätze der Antarktis (CCAMLR)⁹⁰ und das Umweltschutzprotokoll zum Antarktis-Vertrag (Madriider Protokoll) geschlossen und somit den Antarktisvertrag ergänzt.⁹¹

Beim CCAMLR dominiert der kommerzielle Nutzungsaspekt (Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis zur rationellen Nutzung als Proteinquellen durch den Menschen⁹²), während beim Umweltschutzprotokoll der Schutz der Umwelt im Vordergrund steht.⁹³

3.2 Das Umweltschutzprotokoll

Das **Umweltschutzprotokoll** (USP) zählt zu einer der wichtigsten Errungenschaften im Rahmen des Antarktischen Vertragssystems. Im Gegensatz zum CCAS und CCAMLR verfolgt das Umweltschutzprotokoll aus dem Jahre 1991 einen **integrativen Ansatz**, da nicht auf ein bestimmtes Umweltmedium abgestellt wird und alle menschlichen Aktivitäten erfasst sind. So soll der gesamte Lebensraum „Antarktis“ umfassend vor Eingriffen jeglicher Art geschützt werden.⁹⁴ Eine Vielzahl der Bestimmungen des Protokolls geht auf den 1964 beschlossenen Verhaltenskodex zum Schutz der Flora und Fauna⁹⁵ und Empfehlungen der Konsultativparteien⁹⁶ zurück.⁹⁷

Das Umweltschutzprotokoll sowie dessen Anlagen I-V sind am 14. Januar 1998 in Kraft getreten (vgl. Art. 23 USP).⁹⁸ Die Bundesrepublik hat das Protokoll 1991 unterzeichnet, und der Bundestag stimmte ihm durch das „Gesetz zum Umweltschutzprotokoll vom 4. Oktober 1991 zum Antarktis-Vertrag“ vom 22. September 1994⁹⁹ zu, worauf die völkerrechtliche Ratifikation erfolgte. Gleichzeitig (am 22. September 1994) wurde das „Gesetz zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls vom 4. Oktober 1991 zum Antarktis-Vertrag“¹⁰⁰ (Umweltschutzprotokoll-Ausführungsgesetz, AUG) erlassen. Wie bereits der Titel des Gesetzes erkennen lässt, soll es die Anforderungen des Umweltschutzprotokolls erfüllen bzw. umsetzen, indem entsprechende direkt anwendbare Vorgaben auf Gesetzesstufe formuliert werden. Vor diesem Hintergrund ist bei der in der vorliegenden Untersu-

⁸⁹ *Convention on the Conservation of Antarctic Seals* (1972). Hierzu *Wolfrum*, Internationalisierung staatsfreier Räume, 76 ff.

⁹⁰ *Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources* (1980). Hierzu *Pannatier*, EJIL 1996, 431 (437 ff.); *Orrego Vicuna*, in: Francioni/Scovazzi (Hrsg.), *International Law for Antarctica*, 127 ff.; *Vignes*, in: Francioni/Scovazzi (Hrsg.), *International Law for Antarctica*, 159 ff.; *Wolfrum/Klemm*, in: EPIL 1992, 173 (178 ff.).

⁹¹ Das Übereinkommen zur Regelung der Tätigkeiten im Zusammenhang mit mineralischen Ressourcen der Antarktis (CRAMRA) wurde 1989 von Frankreich und Australien abgelehnt und ist bislang noch nicht in Kraft getreten. Ausführlich hierzu *Wolfrum/Klemm*, in: EPIL 1992, 173 (179 ff.).

⁹² Vgl. Art. II Abs. 1, 2 und 3 sowie Präambel CCAMLR.

⁹³ *Carstens et al.*, Nutzung der Erkenntnisse der marinen Ökosystemforschung für die Antarktis-Umweltschutzaufgaben, 35.

⁹⁴ Zum integrierten Ansatz des USP ausführlich *Fritz*, Integrierter Umweltschutz im Völkerrecht, 235 ff.

⁹⁵ *Agreed Measures on Conservation of Antarctic Fauna and Flora* (abrufbar unter <http://www.ats.aq/devAS/info_measures_listitem.aspx?lang=e&id=35>).

⁹⁶ Abrufbar unter <http://www.ats.aq/index_e.htm> (31.10.2012).

⁹⁷ Vgl. umfassend zum USP *Kämmerer*, Antarktis in der Raum- und Umweltschutzordnung des Völkerrechts, 171 ff.; *Bastmeijer*, *Antarctic Environmental Protocol*, insbesondere 91 ff.

⁹⁸ Die Anlage V zu antarktischen Schutzgebieten wurde erst nachträglich auf der XVI. Konsultativtagung 1991 in Bonn beschlossen.

⁹⁹ BGBl 1994 II 2478.

¹⁰⁰ BGBl 1994 I 2593.

chung im Zentrum stehenden **Auslegung des AUG der Aussagegehalt des Umweltschutzprotokolls zu berücksichtigen**, ist doch davon auszugehen, dass der Gesetzgeber sich im Zweifel an den völkerrechtlichen Vorgaben orientieren wollte.¹⁰¹

Daher soll im Folgenden die rechtliche Tragweite der Bestimmungen des Umweltschutzprotokolls zum Antarktisvertrag näher analysiert werden, wobei diejenigen Aspekten, die für die Auslegung des AUG bedeutsam sind, im Vordergrund stehen.

Da es hier um die Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrages geht, sind hierfür selbstredend die **völkerrechtlichen Auslegungsmethoden** maßgeblich. Diese sind in Art. 31 ff. Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge niedergelegt, denen auch völkergewohnheitsrechtlicher Charakter zukommt.¹⁰²

Ihr Inhalt und ihre Reichweite können folgendermaßen zusammengefasst werden:¹⁰³

- Nach Art. 31 Abs. 1 WVK ist ein Vertrag „nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen“. Es ist also nicht allein auf die **Wortbedeutung** eines Begriffs abzustellen, sondern die Bedeutung eines Wortes ist anhand des **systematischen Zusammenhangs** mit anderen Begriffen und somit anhand des Wortlauts des gesamten Vertrags, samt Präambel und Anlagen¹⁰⁴ zu ermitteln (vgl. Art. 31 Abs. 2 WVK). Dabei sind auch „**Ziel und Zweck**“ (wobei man hier wohl eher von Gegenstand und Zweck sprechen sollte), die sich aus dem Vertragstext ergeben, zu berücksichtigen. Geht es um die Ermittlung von Sinn und Zweck eines Protokolls, wird man auch auf den Grundvertrag zurückgreifen können, denn Protokolle dienen grundsätzlich (auch) dazu, die in dem Grundvertrag formulierten allgemeinen Ziele zu präzisieren; Protokoll und Rahmenkonvention bilden somit grundsätzlich eine rechtliche Einheit.¹⁰⁵ Folglich ist bei der Auslegung des Umweltschutzprotokolls das gesamte Antarktische Vertragssystem heranzuziehen.
- Gemäß Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK ist die **Übung der Vertragsparteien** bei der Anwendung eines Vertrags ergänzend zu berücksichtigen.

Zur Übung der Vertragsparteien bei der Anwendung des Vertrags gehören insbesondere auch Rechtsakte und verbindliche Gerichtsurteile.¹⁰⁶ Die Gerichte der anderen Staaten sind rechtlich zwar nicht an die Ausführungen anderer nationaler Gerichte gebunden, da Urteile nur auf dem eigenen Staatsgebiet Rechtswirkungen entfalten können. Die Urteile höchster nationaler oder internationaler Gerichte stellen in Bezug auf völkerrechtli-

¹⁰¹ Vgl. zu diesem Aspekt ausführlich noch unten 4.2.

¹⁰² ICJ Rep. 2001, 466, para 99 ff. (LaGrand).

¹⁰³ Ausführlich zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge statt vieler *Dörr*, in: *Dörr/Schmalenbach* (Hrsg.), *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Art. 31 WVK, Rn. 38 ff.; *Gardiner*, *Treaty Interpretation*, 139 ff.; *Ipsen*, *Völkerrecht*, 137 ff.

¹⁰⁴ Zum „Zusammenhang“ i.S.d. Art. 31 Abs. 2 WVK gehören neben Vertragstext, Präambel und Anlagen auch jede sich auf den Vertrag beziehende Übereinkunft, die zwischen allen Parteien anlässlich des Vertragsabschlusses getroffen wurde, sowie jede Urkunde, die von einer oder mehreren Vertragsparteien anlässlich des Vertragsabschlusses abgefasst und von den Vertragsparteien als eine sich auf den Vertrag beziehende Urkunde angenommen wurde. Auch spätere Übereinkünfte können unter Voraussetzung des Art. 31 Abs. 3 WVK berücksichtigt werden (*Ipsen*, *Völkerrecht*, 119).

¹⁰⁵ Vgl. *Boisson de Chazournes/La Rosa/Mbengue*, in: *Corten/Klein* (Hrsg.), *Convention de Vienne*, Art. 18 WVK, Rn. 35.

¹⁰⁶ *Epiney*, *AJP* 2011, 1505 (1512). S. hierzu auch *Dörr*, in: *Dörr/Schmalenbach* (Hrsg.), *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Art. 31 WVK, Rn. 78 ff.; *Gardiner*, *Treaty Interpretation*, 229.

che Verträge jedoch wichtige Anhaltspunkte für die rechtliche Tragweite dieser Verträge dar, so dass die nationalen Gerichte sich bei der Auslegung völkerrechtlicher Bestimmungen mit diesen auseinandersetzen müssen.¹⁰⁷

- Einem Ausdruck ist eine besondere Bedeutung beizulegen, wenn feststeht, dass die Vertragsparteien dies beabsichtigt haben (Art. 31 Abs. 4 WVK), womit der **subjektiv-historische Aspekt** betont wird.

Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die vorbereitenden Arbeiten zu dem Vertrag und die Umstände des Vertragsabschlusses, aus denen sich der historische Wille der Vertragsparteien ergibt, lediglich ergänzende Auslegungsmittel sind (vgl. Art. 32 WVK) und nicht zum Zusammenhang i.S.d. Art. 31 Abs. 1 WVK zählen.¹⁰⁸ Vorrang erhält somit die objektive Auslegung, der subjektive Wille der Vertragsparteien ist nur ergänzend heranzuziehen.¹⁰⁹

- Wenn bei **mehrsprachigen Verträgen** zwei oder mehrere Sprachen als authentisch bezeichnet werden, gilt jede sprachliche Fassung in gleicher Weise als maßgeblich (Art. 33 Abs. 3 WVK). Bei Mehrdeutigkeit ist diejenige Bedeutung verbindlich, die allen Vertragssprachen gemeinsam ist. Kann ein Vergleich der authentischen Texte einen Bedeutungsunterschied nicht durch die Anwendung der Artikel 31 und 32 WVK ausräumen, ist diejenige Bedeutung zu Grunde zu legen, die unter Berücksichtigung von Ziel und Zweck des Vertrags die Wortlaute am besten miteinander in Einklang bringt (Art. 33 Abs. 4 WVK). Hinsichtlich des Antarktis-Vertrags sowie dessen Umweltschutzprotokolls gelten der englische, französische, russische und spanische Text als gleichermaßen verbindlich (vgl. Art. XIV AntarktisV und Art. 27 Abs. 1 USP).

3.2.1 Zielsetzung

Art. 2 USP deklariert die Antarktis als ein dem **Frieden und der Wissenschaft gewidmetes Naturreservat**. Die Vertragsparteien werden aus diesem Grund zu einem **umfassenden Schutz der antarktischen Umwelt** sowie der **abhängigen und verbundenen Ökosysteme** verpflichtet.

Aus der Zielsetzung geht nicht hervor, welche rechtliche Bedeutung der Bezeichnung der Antarktis als „Naturreservat“ zukommt. Aus der Tatsache, dass die Antarktis als Naturreservat eingestuft wird, lassen sich vor diesem Hintergrund und angesichts der Unbestimmtheit dieser „Verpflichtung“ (ganz abgesehen davon, dass es sich hier lediglich um die Zielbestimmung des Protokolls handelt) noch keine konkreten Rechten und Pflichten für die Vertragsparteien ableiten; diese ergeben sich erst an anderer Stelle des Protokolls und insbesondere aus ihren Anlagen.¹¹⁰ Allerdings haben die Vertragsparteien auch dieses Ziel auf nationaler Ebene umzusetzen, wobei ihnen jedoch ein erheblicher Spielraum einzuräumen ist. Somit hat die Aussage primär eine politische und weniger eine rechtliche Bedeutung,¹¹¹ wobei die Zielbestimmung aber bei der **Auslegung anderer Vor-**

¹⁰⁷ Epiney, AJP 2011, 1505 (1512).

¹⁰⁸ Ipsen, Völkerrecht, 121.

¹⁰⁹ Ausführlich Sorel, in: Corten/Klein (Hrsg.), Convention de Vienne, Art. 31 WVK, Rn. 48 ff.

¹¹⁰ Der Inhalt des Begriffs ergibt sich somit erst in einer Gesamtschau mit den anderen Vorschriften (vgl. auch Gautier, HYIL 1994, 11 (23)).

¹¹¹ Watts, Antarctic Treaty System, 277; m.w.N. Krüger, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 259.

gaben des Protokolls herangezogen werden kann bzw. muss, sind doch völkerrechtliche Verträge – wie erwähnt – auch im Lichte ihres Ziels und Zwecks auszulegen.

Das Protokoll definiert die Begriffe „Antarktische Umwelt“ sowie „abhängige und verbundene Ökosysteme“ nicht. In Anknüpfung an den Wortlaut der Bestimmung dürfte der Begriff „Antarktische Umwelt“ alle Umweltmedien, wie z.B. Wasser, Luft, Klima, Boden, Flora und Fauna erfassen,¹¹² und unter dem Begriff „abhängige und verbundene Ökosysteme“ sind wohl gewisse (eben die aus ökologischer Sicht abhängigen bzw. verbundenen) Ökosysteme nördlich des 60 südlicher Breitengrad zu verstehen, also jene Gebiete außerhalb des Antarktischen Gebietes, so wie dieses in Art. VI AntarktisV definiert ist.¹¹³ So heißt es beispielsweise auch ausdrücklich, dass „schädliche Wirkungen auf die abhängigen und verbundenen Ökosysteme **außerhalb des Gebiets des Antarktis-Vertrags** zu vermeiden“¹¹⁴ (Art. 8 Anhang IV USP) sind. Diese außerhalb des Antarktischen Gebiets liegenden Ökosysteme müssen jedoch in der einen oder anderen Weise mit dem Antarktischen Gebiet „verbunden“ oder mit diesem in einer Wechselwirkung stehen, wobei die Frage, ob dies der Fall ist, auf der Grundlage ökologischer Parameter zu beantworten ist.

3.2.2 Systematik

Das Umweltschutzprotokoll enthält keine ausdrückliche Unterteilung in Kapitel, dennoch lässt sich eine gewisse **Systematik** erkennen:

- Den in **Art. 1-6 USP** figurierenden **allgemeinen Bestimmungen** sind einige allgemein bzw. bereichsübergreifend zu beachtende Vorgaben und Grundsätze zu entnehmen.
 - **Art. 1 USP** enthält einige **Begriffsbestimmungen**, wobei es sich in erster Linie um technische Begriffe handelt. Im Protokoll figuriert darüber hinaus aber auch noch eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, die den Vertragsparteien einen gewissen Spielraum – insbesondere bei der Umsetzung bzw. Präzisierung der Vorgaben des Protokolls – einräumen.¹¹⁵
 - Während **Art. 2 und 3 USP** die **Zielsetzungen** und die **allgemeinen Umweltschutzgrundsätze**¹¹⁶ des Protokolls regeln, betreffen **Art. 4 und 5 USP** das **Verhältnis zu den anderen Bestandteilen des Antarktischen Vertragssystems**. **Art. 6 USP** enthält wiederum Vorgaben zur **Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien**, womit ein im Rahmen des (Umwelt-) Völkerrechts wichtiges Prinzip aufgegriffen wird.

¹¹² Vgl. auch Art. 3 Abs. 2 USP.

¹¹³ *Bastmeijer*, Antarctic Environmental Protocol, 100. S. hierzu aber sogleich noch 3.2.3 1).

¹¹⁴ Hervorhebung durch die Verfasser.

¹¹⁵ So hatte denn auch der den Konsultativparteien durch Chile am 8. Mai 1995 vorgelegte Vorschlag, Begriffsbestimmungen im Rahmen einer Arbeitsgruppe auszuarbeiten (vgl. XIX ATCM/WP 19 „The Need for Operational Definitions of the Terms Used in the Protocol to the Antarctic Treaty on the Protection of the Environment“) keinen Erfolg. Hierzu *Rothwell*, EJIL 2000, 591 (593 f.).

¹¹⁶ Zu diesen im Einzelnen unten 3.2.3.

Art. 4 Abs. 1 USP ist zu entnehmen, dass das Umweltschutzprotokoll einen Zusatz zum Antarktisvertrag darstellt, wobei er diesen weder ändert noch modifiziert.¹¹⁷ Es handelt sich also nicht um einen unabhängigen, eigenständigen völkerrechtlichen Vertrag.¹¹⁸ Folgerichtig stellt Art. 21 USP klar, dass Vertragsparteien nur diejenigen Staaten werden können, die zugleich Vertragsparteien des Antarktisvertrags sind. Somit kann sichergestellt werden, dass die Vertragsparteien des Protokolls auch an die Vorschriften des Antarktisvertrags gebunden sind.

Gleichzeitig lässt das Protokoll die Rechte und Pflichten seiner Vertragsparteien aus den anderen geltenden Übereinkommen des Antarktisvertragssystems unberührt (Art. 4 Abs. 2 USP). Darüber hinaus gibt es – wie oben gezeigt¹¹⁹ – eine Vielzahl von „extra-antarktischen“ internationalen Verträgen, die auch für die Antarktis relevant sind. Da Art. 4 Abs. 2 USP auf diese keine Anwendung findet – es handelt sich eben nicht um Übereinkommen des Antarktisvertragssystems – ist im Falle eines Konflikts auf die allgemeinen Grundsätze „*Lex specialis derogat legi generali*“ und „*Lex posterior derogat legi priori*“ zurückzugreifen, es sei denn, die Anlage bzw. die mit den Bestimmungen des USP inkl. Anlagen in Konflikt stehenden internationalen Verträge sehen ausdrücklich etwas anderes vor. Nach dem *lex specialis*-Grundsatz geht eine speziellere Regelung der allgemeinen vor; es ist also zu ermitteln, ob eine der Bestimmungen im Verhältnis zur anderen Bestimmung als spezieller angesehen werden kann. Nach dem *lex posterior*-Grundsatz geht eine spätere Regelung einer früheren derselben Rangordnung vor. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass eine spätere generelle Bestimmung einer früheren spezielleren nicht vorgehen kann; der *lex specialis*-Grundsatz genießt somit grundsätzlich Vorrang.¹²⁰

Art. 6 USP enthält eine Bestimmung zur internationalen Zusammenarbeit. Insbesondere mit dem Austausch der Forschungsergebnisse soll die inflationäre Errichtung neuer Forschungsstationen verhindert werden (Art. 6 Abs. 1 lit. d USP).¹²¹ Außerdem sollen sich die Vertragsparteien im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung gegenseitig unterstützen (Art. 6 Abs. 1 lit. e USP). Jedoch ist die rechtliche Tragweite dieses Artikels eher gering, kann ihm doch lediglich eine Pflicht der Vertragsparteien, sich um die Zusammenarbeit „zu bemühen“, entnommen werden, so dass er keine irgendwie geartete „Ergebnispflicht“ enthält.¹²²

- Die allgemeinen Umweltschutzgrundsätze werden durch **spezifische Bestimmungen (Art. 7-9 USP)** näher ausgestaltet:
 - **Art. 7 USP** verbietet jede **Tätigkeit im Zusammenhang mit mineralischen Ressourcen**, es sei denn, diese erfolgt im Rahmen wissenschaftlicher Forschung.

¹¹⁷ Die deutsche Übersetzung dieser Bestimmung („Dieses Protokoll stellt einen Zusatz zum Antarktis-Vertrag, keine Änderung oder Ergänzung dar“) erscheint allerdings wenig gelungen, wird doch der Bezugspunkt von „Änderung oder Ergänzung“ in sprachlicher Hinsicht nicht eindeutig zum Ausdruck gebracht.

¹¹⁸ S. auch Wood, Ocean Dev. and Int'l L. 2003, 139 (144).

¹¹⁹ 3, am Anfang.

¹²⁰ Ausführlich zu diesem Grundsatz Reiertsen, ZEuS 2007, 387 (394 ff.).

¹²¹ Pannatier, in: Rens/Jakubec (Hrsg.), Le droit international face à l'éthique, 107 (111).

¹²² I.Erg. ebenso Bastmeijer, Antarctic Environmental Protocol, 175; Pannatier, in: Rens/Jakubec (Hrsg.), Le droit international face à l'éthique, 107 (111).

- **Art. 8 USP** enthält allgemeine Ausführungen zur **Umweltverträglichkeitsprüfung** bei bestimmten Tätigkeiten.¹²³ Diese werden durch Anlage I „Umweltverträglichkeitsprüfung“ präzisiert.
- Das Umweltschutzprotokoll wird durch weitere vier **Anlagen** ergänzt, die – ebenso wie die Anlage I – Bestandteil des Protokolls sind (**Art. 9 USP**), so dass das Umweltschutzprotokoll als „Rahmenkonvention“ angesehen werden kann. Die Anlagen enthalten spezifische Bestimmungen betreffend den Naturschutz (Anlagen II – Erhaltung der antarktischen Tier- und Pflanzenwelt, Anlage V – Schutz und Verwaltung von Gebieten¹²⁴) sowie die Umweltverschmutzung (Anlage III – Beseitigung und Behandlung von Abfällen, Anlage IV – Verhütung der Meeresverschmutzung).¹²⁵
- **Art. 10-23 USP** enthalten relativ umfangreiche **Schlussbestimmungen**.
 - Mit **Art. 11 USP** wird ein **Ausschuss für Umweltschutz** eingesetzt, dessen Aufgaben in **Art. 12 USP** präzisiert werden. Der Ausschuss hat lediglich eine konsultative Funktion, kann jedoch keine rechtsverbindlichen Entscheidungen treffen.¹²⁶ Dieses Recht steht weiterhin ausschließlich den Konsultativparteien zu (vgl. Art. 10 USP).
 - **Art. 13 USP** verpflichtet die Vertragsparteien, „**im Rahmen ihrer Zuständigkeiten** geeignete Maßnahmen, einschließlich [...] der Durchführung von Verwaltungs- und Vollstreckungsmaßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung des Protokolls zu gewährleisten.“¹²⁷

Diese Bestimmung ist insofern wenig präzise, als sie keine Entscheidung darüber trifft, ob die vorausgesetzte rechtliche Zuständigkeit nun auf dem Nationalitätserfordernis bzw. dem (Wohn-)Sitz der Forschenden bzw. der eine Tätigkeit in der Antarktis planenden Personen oder auf den Gebietsansprüchen basiert; stattdessen wurde diese Frage bewusst offen gelassen.¹²⁸ Vieles spricht aber dafür, dass eine rechtliche Zuständigkeit immer dann anzunehmen ist, wenn eine bestimmte Rechtsfrage unter Anlegung der völkerrechtlichen Regeln über die Zuständigkeit der Staaten zur Rechtsetzung und der Rechtsdurchsetzung¹²⁹ von dem jeweiligen Vertragsstaat einer Regelung zugeführt werden darf, so dass diesfalls die Verpflichtung greift, die für die Einhaltung des Protokolls notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Daher besteht jedenfalls eine Pflicht der Vertragsparteien, entsprechende Maßnahmen zu treffen, falls eine auf ihrem Territorium ansässige bzw. sich ständig aufhaltende (natürliche oder juristische) Person oder eine Person mit der Staatsangehörigkeit des betreffenden Staates in der Antarktis Tätigkeiten durchführen möchte, die in den Anwendungsbereich des Protokolls fallen.

¹²³ Zur Umweltverträglichkeitsprüfung 3.2.5.

¹²⁴ Anlage V ist erst später hinzugekommen (vgl. Art. 9 Abs. 2 USP).

¹²⁵ Die Einführung einer weiteren Anlage zum Thema „Tourismus“ stieß bei einigen Vertragsparteien auf Widerstand (hierzu *Bastmeijer*, Antarctic Environmental Protocol, 277 ff.).

¹²⁶ Hierzu *Pannatier*, in: Rens/Jakubec (Hrsg.), *Le droit international face à l'éthique*, 107 (114).

¹²⁷ Hervorhebung durch die Autoren.

¹²⁸ *Pannatier*, in: Rens/Jakubec (Hrsg.), *Le droit international face à l'éthique*, 107 (105).

¹²⁹ Hierzu, m.w.N., *Kälin/Epiney/Caroni/Künzli*, *Völkerrecht*, 185 ff.

- **Art. 14 USP** regelt die Möglichkeit zur **Inspektion** durch Beobachter, die von den Vertragsparteien oder – anders als noch im Antarktisvertrag vorgesehen – nun auch im Rahmen der Konsultativtagung ernannt werden.¹³⁰
- **Art. 15 USP** enthält Vorgaben, die bei einem **Notfall** zum Zuge kommen. Die Vertragsparteien sollen umgehende und wirksame Gegenmaßnahmen vorsehen und Einsatzpläne aufstellen, wobei sie bei der Ausarbeitung und Durchführung dieser Pläne zusammenarbeiten sollen.
- Gemäß **Art. 16 USP** verpflichten sich die Vertragsparteien, Regeln und Verfahren in Bezug auf die **Haftung für Schäden** auszuarbeiten, die durch die im Antarktisgebiet durchgeführten Tätigkeiten entstehen können.
- **Art. 17 USP** sieht eine jährliche **Berichterstattungspflicht** für die Vertragsparteien vor.
- **Art. 18-20 USP** enthalten Bestimmungen zur **Beilegung von Streitigkeiten**.

3.2.3 Umweltschutzgrundsätze

Art. 3 Abs. 1 USP bestimmt, dass „[d]er Schutz der antarktischen Umwelt sowie der abhängigen und verbundenen Ökosysteme und die Erhaltung der Eigenart der Antarktis einschließlich ihrer Ursprünglichkeit und ästhetischen Werte sowie ihres Wertes als Gebiet für die Durchführung wissenschaftlicher Forschung, insbesondere solcher, die für das Verständnis der globalen Umwelt wesentlich sind, [...] entscheidende Überlegungen für die Planung und Durchführung aller Tätigkeiten im Gebiet des Antarktisvertrags dar[stellen]“.

Die in **Art. 2 USP** erwähnten **Schutzgüter** (antarktische Umwelt sowie die abhängigen und verbundenen Ökosysteme) werden somit durch **weitere Schutzgüter** ergänzt (Erhalt der Eigenart der Antarktis; Wert als Gebiet für die Durchführung wissenschaftlicher Forschung), welche die Vertragsparteien sowohl bei der Vorbereitung als auch bei der Durchführung ihrer Tätigkeiten stets berücksichtigen sollen.

Der Begriff „Eigenart“ – auf Englisch „*intrinsic value*“ – stellt klar, dass die Antarktis einen ursprünglichen Wert besitzt, unabhängig davon, wie diese Werte vom Menschen aktuell oder potentiell genutzt werden.¹³¹ Des Weiteren führt die Bestimmung aus, dass zu dieser Eigenart insbesondere die „Ursprünglichkeit und der ästhetische Wert“ (in der englischen Originalfassung „*wilderness and aesthetic values*“) zählen.¹³² „Ursprünglichkeit“ und „ästhetischer Wert“ sind nicht zwangsläufig deckungsgleich und daher eigenständig zu prüfen.¹³³ Unter dem Begriff „*wilderness*“, wird in der Literatur „*any part of the Antarctic in which neither permanent habitation nor any other permanent evidence of present or past human presence is visible*“¹³⁴ verstanden, so dass davon grundsätzlich das gesamte Gebiet der Antarktis erfasst sein dürfte. Teilweise wird die Ansicht vertreten, dass die Beschränkung auf dauerhafte Beweise bzw. Einflüsse dem Schutz der Wildnis nicht gerecht würde, sei es doch durchaus denkbar, dass auch vorübergehende menschliche Tätigkeiten, wie

¹³⁰ S. insofern auch bereits die Ausführungen zu Art. VII Abs. 2, 3 AntarktisV unter 3.1.

¹³¹ *Bastmeijer*, Antarctic Environmental Protocol, 101.

¹³² Ausführlich zur Auslegung dieser beiden Begriffe *Codling*, JEPM 2001, 129 ff.

¹³³ S. hierzu Beispiele bei *Codling*, JEPM 2001, 129 (134 f.).

¹³⁴ *Codling*, JEPM 2001, 129 (136).

z.B. Helikopterflüge, die Wildnis erheblich beeinträchtigen.¹³⁵ Tatsächlich ist dies kaum zu bestreiten, wenn auch ständige „Spuren“ das größere Problem darstellen dürften. Diesem Meinungsstreit dürfte jedoch keine sehr große praktische Bedeutung zukommen: Denn selbst bei einer weiten Auslegung des Schutzguts „Eigenart“ ändert dies nichts daran, dass entsprechende, für die Durchführung wissenschaftlicher Forschungsaktivitäten häufig unabdingliche Tätigkeiten (wie motorisierte Fortbewegungsmöglichkeiten und temporäre Quartiere) durchaus zulässig sein können; Art. 3 Abs. 1 USP gibt lediglich vor, dass die entsprechenden Anliegen bei Planung und Durchführung von Tätigkeiten in der Antarktis (entscheidend) zu berücksichtigen sind.¹³⁶ Im Übrigen dürften die nicht ständigen Implikationen für die Eigenart der Antarktis jedenfalls unter das Schutzgut der antarktischen Umwelt zu subsumieren sein, so dass sie in jedem Fall ebenfalls einzubeziehen sind. Bei dem Begriff „ästhetische Werte“ geht es vor allem um die subjektive Wahrnehmung des Gebietes, so dass in erster Linie die Landschaft als solche erfasst ist.¹³⁷

Der Antarktis wird darüber hinaus ein **besonderer Wert für die Durchführung wissenschaftlicher Forschung** zugesprochen. Dennoch kann dieser Wert nicht losgelöst von den anderen (Umwelt-) Werten gesehen werden, beruht der Wert für die wissenschaftliche Forschung doch unter anderem darauf, dass die **Umwelt der Antarktis** und ihre Ursprünglichkeit sowie die mit ihr verbundenen Ökosysteme erhalten bleiben.¹³⁸

Auf dieser Grundlage sollen im Folgenden – ausgehend von ihrem geographischen Anwendungsbe- reich (1) – die Umweltschutzgrundsätze kurz umrissen werden (2), bevor auf ihre rechtliche Trag- weite eingegangen wird (3).

5) Geographischer Anwendungsbereich

Nach **Art. 3 Abs. 1 USP** gelten die Umweltgrundsätze¹³⁹ für alle Tätigkeiten im **Gebiet des Antarktis-Vertrags**. Gemäß **Art. 1 lit. b i.V.m. lit. a USP** ist unter dem Gebiet des Antarktis-Vertrags das Gebiet, auf das der am 1. Dezember 1959 in Washington unterzeichnete Antarktis-Vertrag in Übereinstimmung mit seinem Art. VI Anwendung findet, zu verstehen. **Art. VI AntarktisV** bestimmt wiederum, dass der Vertrag „für das Gebiet südlich von 60° südlicher Breite einschließlich aller Eisbänke [gilt]; jedoch lässt dieser Vertrag die Rechte oder die Ausübung der Rechte eines Staates nach dem Völkerrecht in Bezug auf die Hohe See in jenem Gebiet unberührt“.¹⁴⁰

Letzterer Halbsatz stellt klar, dass die Vertragsparteien verpflichtet sind, die anerkannten **Freiheiten der Meere**¹⁴¹ für alle Staaten zu respektieren.¹⁴²

¹³⁵ Bastmeijer, Antarctic Environmental Protocol, 101 f.

¹³⁶ In der französischen und englischen Fassung des Artikels kommt dies deutlicher zum Ausdruck. Insoweit zumindest missverständlich Codling, JEPM 2001, 129 (136). S. auch CEP Handbook 2011, „Guidelines for the operation of aircraft near concentrations of birds in Antarctica“.

¹³⁷ Hierzu auch Bastmeijer, Antarctic Environmental Protocol, 102.

¹³⁸ So auch die Ansicht von Bastmeijer, Antarctic Environmental Protocol, 102. S. auch noch 3.3 zur Frage des Verhältnisses des Interesses an der wissenschaftlichen Forschung und dem Anliegen des Umweltschutzes.

¹³⁹ Ausführlich zu diesen sogleich unter 3.2.3 2).

¹⁴⁰ Zum geographischen Anwendungsbereich ausführlich etwa Krüger, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 32 ff.

¹⁴¹ Hierzu zählen z.B. die Freiheit der Schifffahrt, des Überflugs, der Kabel- und Pipelineverlegung, der Errichtung künstlicher Anlagen, der Fischerei und der wissenschaftlichen Forschung (vgl. Art. 87 UN Seerechtsübereinkommen).

¹⁴² Krüger, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 32.

Gemäß Art. 86 Seerechtsübereinkommen zählen zur **Hohen See** alle Teile des Meeres, die nicht zur ausschließlichen Wirtschaftszone, zum Küstenmeer oder zu den inneren Gewässern eines Staates oder zu den Archipelgewässern eines Archipelstaats gehören. Da es in der Antarktis keine Küstenstaaten gibt, reicht die Hohe See bis an den Rand des antarktischen Kontinents.¹⁴³ In der Literatur wird vor diesem Hintergrund teilweise die Ansicht vertreten, dass die Hohe See vollständig aus dem Anwendungsbereich des Antarktis-Vertrags ausgeschlossen sei.¹⁴⁴ Andere wiederum wollen die Hohe See in den Anwendungsbereich des Antarktis-Vertrags einschließen.¹⁴⁵ Eine vermittelnde Ansicht möchte lediglich die Hauptprinzipien des Antarktis-Vertrags auf die Hohe See anwenden.¹⁴⁶ Auch die Praxis der Vertragsparteien ist uneinheitlich.¹⁴⁷

Im Ergebnis sprechen die besseren Gründe dafür, die **Hohe See südlich von 60° südlicher Breite vom Anwendungsbereich des Antarktisvertrags als erfasst** anzusehen. In seiner ursprünglichen Textfassung lautete der Wortlaut der Bestimmung nämlich noch „*with exception of the high seas*“. Auf diesen Zusatz hat man jedoch verzichtet, was implizieren dürfte, dass der Anwendungsbereich des Vertrags im Verhältnis zu dieser Formulierung erweitert werden sollte. Außerdem macht die Festlegung auf den 60° südlichen Breitengrad nur dann Sinn, wenn der Vertrag eine Regelungswirkung für das gesamte Gebiet entfaltet; anderenfalls hätte es auch nicht der Klarstellung in Art. VI Hs. 2 AntarktisV bedurft,¹⁴⁸ ganz abgesehen davon, dass dieser Halbsatz selbst die Anwendung des Vertrages auf das genannte Gebiet impliziert, da die „Unberührtheitsklausel“ davon ausgeht, dass die Vorgaben des Antarktis-Vertrages auch auf die in den geographischen Anwendungsbereich des Vertrages fallende Hohe See Anwendung finden. Weiter spricht auch die Auslegung unter Berücksichtigung des gesamten Vertragssystems (vgl. Art. 31 Abs. 3 WVK) für eine solche Sichtweise. So belegt z.B. der Wortlaut des CCCAS, dass Art. IV AntarktisV den Anwendungsbereich nicht allein auf den Kontinent und die Eisschelfe begrenzt, sondern auch für den maritimen Bereich gilt.¹⁴⁹ Auch im Hinblick auf das Umweltschutzprotokoll lässt sich anführen, dass die Anlage II (Maßnahmen zum Schutz von Fauna und Flora) heimische Säugetiere unter Schutz stellt, diese aber nur Meeressäuger sind; Anlage V ermöglicht zudem die Ausweisung von Meeresgebieten als *Antarctic Specially Protected Areas (ASPAs)* bzw. *Antarctic Specially Managed Areas (ASMA)*; auch würde die Anlage V (Verhütung der Meeresverschmutzung) keinen Sinn ergeben bzw. ihr Ziel nicht erfüllen, wenn die Hohe See südlich von 60° südlicher Breite nicht vom Anwendungsbereich erfasst wäre.¹⁵⁰

¹⁴³ Krüger, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 33.

¹⁴⁴ Blay, Am. J. Int'l. L. 1992, 377 (380); Foreman, Am. U. J. Int'l L. & Pol'y 1992, 843 (854 f.); Guyer, RCADI 1973, 151 (220). S. auch Wolfrum/Klemm, in: EPIL 1992, 173 (176).

¹⁴⁵ Auburn, Antarctic Law and Politics, 129 ff.; Joyner, Antarctica and the Law of the Sea, 161; Krüger, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 32 ff.; Migliorino, in: Francioni/Scovazzi (Hrsg.), International Law for Antarctica, 395 (400).

¹⁴⁶ Ausführlich zu all diesen Ansichten Auburn, Antarctic Law and Politics, 129 ff.; Bastmeijer, Antarctic Environmental Protocol, 94 ff.; Krüger, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 32 ff.; Wood, Ocean Dev. and Int'l L. 2003, 139 (144 ff.).

¹⁴⁷ S. die Nachweise bei Wood, Ocean Dev. and Int'l L. 2003, 139 (144).

¹⁴⁸ Auburn, Antarctic Law and Politics, 130; Krüger, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 33.

¹⁴⁹ Vgl. Art. 1 Abs. 1 CCAS: „*This Convention applies to the seas south of 60° South Latitude, in respect of which the Contracting Parties affirm the provisions of the Antarctic Treaty*“ (Hervorhebung durch die Autoren), ausführlich hierzu auch Wolfrum/Klemm, in: EPIL 1992, 173 ff.

¹⁵⁰ Ausführlich Krüger, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 38 f. S. auch Bastmeijer, Antarctic Environmental Protocol, 96.

Die Anwendung des Antarktisvertrags auf die Hohe See verstößt auch nicht gegen die Freiheit der Meere. Denn nach Art. 87 Seerechtsübereinkommen wird die Freiheit der Hohen See „gemäß den Bedingungen dieses Übereinkommens und den sonstigen Regeln des Völkerrechts ausgeübt“. Eine solche Einschränkung erfolgt auch durch das Antarktische Vertragssystem,¹⁵¹ so dass die Freiheit der Meere insoweit bereits einer Art inhärenter Einschränkung unterliegt und die aus ihr ableitbaren Rechte immer nur so weit gehen können, wie sie mit den (sonstigen) völkerrechtlichen Regeln in Einklang stehen, zu denen eben auch das Antarktische Vertragssystem gehört.¹⁵²

6) Die einzelnen Umweltschutzgrundsätze

Art. 3 Abs. 2 USP legt die zu berücksichtigenden **Umweltgrundsätze** fest und übernimmt dabei größtenteils die Vorgaben aus Art. 4 Abs. 2 CRAMRA.¹⁵³

- Alle Tätigkeiten im Gebiet des Antarktis-Vertrags sind so zu planen und durchzuführen, dass **nachteilige Auswirkungen** auf die **antarktische Umwelt** sowie die **abhängigen und verbundenen Ökosysteme begrenzt** werden (Art. 3 Abs. 2 lit. a USP).
- Dabei ist folgendes zu **vermeiden** (Art. 3 Abs. 2 lit. b USP):
 - i) **Nachteilige Wirkungen auf Klima und Wetterverhältnisse;**
 - ii) **Erhebliche nachteilige Wirkungen auf die Luft- und Wasserqualität;**
 - iii) **Erhebliche Veränderungen** der atmosphärischen, terrestrischen (einschließlich der aquatischen), glazialen oder maritimen **Umwelt;**

Indem auf eine „Veränderung“ abgestellt wird – dies übrigens unabhängig davon, ob diese nachteilig ist oder nicht, wobei der nachteilige Charakter der Veränderungen angesichts des Schutzziels des USP aber in der Regel vorliegen wird –, wird deutlich, dass es um den Erhalt des *status quo* geht.¹⁵⁴

- iv) **Schädliche Veränderungen** in der Verteilung, Häufigkeit oder Produktivität von **Tier- oder Pflanzenarten** oder deren Population;

Die Bestimmung spricht von „Tier- und Pflanzenarten“, ohne darauf abzustellen, ob diese im Gebiet der Antarktis „heimisch“ sind.¹⁵⁵ Dennoch sprechen Ziel und Zweck des USP, nämlich der „Schutz der antarktischen Umwelt sowie der abhängigen und verbundenen Ökosysteme“ (Art. 2 USP),¹⁵⁶ für eine Einschränkung. Zur antarktischen Umwelt dürften nämlich nur solche Tier- und Pflanzenarten zählen, die in der Antarktis heimisch sind oder aufgrund saisonaler Wanderungen vorkommen.

¹⁵¹ Hierzu auch *Wood*, *Ocean Dev. and Int'l L.* 2003, 139 (147 f.).

¹⁵² Da somit bereits ein Konflikt zwischen den hier in Frage stehenden völkerrechtlichen Regeln zu verneinen ist, erübrigt sich die Frage nach dem Verhältnis verschiedener völkerrechtlicher Regeln zueinander, die im Falle eines Normkonflikts relevant werden.

¹⁵³ Übereinkommen zur Regelung der Tätigkeiten im Zusammenhang mit mineralischen Ressourcen der Antarktis. Dieses ist nicht in Kraft getreten. Vgl. Fn. 91.

¹⁵⁴ *Hack*, in: *Wesnigk* (Hrsg.), *Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis* Band 2, 29 (47); *Wesnigk*, *Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG*, 34.

¹⁵⁵ Anders aber das artenschutzrechtliche Verbot i.S.d. Art. 3 Abs. 1 Anlage II USP. Hierzu noch unten 3.2.6.

¹⁵⁶ Zur Zielsetzung des Protokolls bereits oben 3.2.1.

Außerdem stellt Art. 4 Abs. 1 Anlage II USP die Einfuhr von Tieren- und Pflanzen unter einen Genehmigungsvorbehalt. Nichtheimische Tiere und Pflanzen, die vor Inkrafttreten des Protokolls in die Antarktis verbracht wurden, sind zudem aus dem Gebiet der Antarktis zu entfernen; der Verbleib darf nur ausnahmsweise genehmigt werden, wenn die Exemplare für die heimische Tier- und Pflanzenwelt keine Gefahr darstellen (Art. 4 Abs. 4 Anlage II USP). Auch dies spricht dafür, dass eingeführte Arten nicht unter das spezielle Schutzregime des Umweltschutzprotokolls fallen.

Die Bestimmung steht in engem Zusammenhang mit der artenschutzrechtlichen Genehmigung i.S.d. Art. 3 Anlage II USP. Grundsätzlich ist sie wohl so zu verstehen, dass eine schädliche Veränderung i.S.d. Art. 3 Abs. 2 lit. b iv) USP jedenfalls dann vorliegt, wenn eine Genehmigung nach Art. 3 Anlage II USP ausgeschlossen ist.¹⁵⁷

v) **Zusätzliche Gefahren für gefährdete oder bedrohte Arten** oder deren Populationen;

Sowohl in Bezug auf iv) als auch auf v) steht nicht der Schutz der Individuen, sondern der **Schutz der Art oder Population** im Vordergrund.¹⁵⁸ Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sich Änderungen auf Individuenebene auch auf der Arten- und Populationsebene auswirken können.

Hinsichtlich v) stellt sich noch die Frage, was unter „**gefährdeten und bedrohten Arten**“ zu verstehen ist. Das USP enthält keine Auflistung gefährdeter oder bedrohter Tier- und Pflanzenarten. Allerdings enthält das (sonstige) Völkerrecht zahlreiche artenschutzrechtliche Vorgaben, wobei das Washingtoner Artenschutzübereinkommen (CITES)¹⁵⁹, das Bonner Übereinkommen zur Erhaltung wandernder wild lebender Tierarten (CMS)¹⁶⁰ sowie die Rote Liste der International Union for the Conservation of Nature¹⁶¹ von besonderer Bedeutung sein dürften. Diese Abkommen bzw. Dokumente sind zwar nicht aufgrund des Art. 31 Abs. 3 lit. a WVK zu berücksichtigen, da es sich um „eigenständige“ völkerrechtliche Abkommen und nicht um eine Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien im Sinne dieser Bestimmung handelt. Dies ändert aber nichts daran, dass diese Abkommen bzw. Dokumente vor dem Hintergrund einer systematischen Auslegung auch für die Auslegung des Umweltschutzprotokolls, hier für diejenige des Begriffs der „gefährdeten und bedrohten Arten“, herangezogen werden können, wie auch Art. 31 Abs. 3 lit. c WVK bestätigt, der klarstellt, dass ein Auslegungselement jeder zwischen den Vertragsparteien anwendbare einschlägige Völkerrechtsatz sein kann. Diese Auslegungsregel basiert auf der Vorstellung, dass das gesamte völker-

¹⁵⁷ Vgl. auch *Wesnik*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 35.

¹⁵⁸ Vgl. in Bezug auf § 3 Abs. 4 Nr. 4 und 5 AUG *Carstens et al.*, Nutzung der Erkenntnisse der marinen Ökosystemforschung für die Antarktis-Umweltschutzaufgaben, 42.

¹⁵⁹ Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES), 3. März 1973, 12 ILM 1085, BGBl. 1975 II 777, in Kraft seit 1. Juli 1975.

¹⁶⁰ Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten, 23. Juni 1979, 19 ILM 15, BGBl. 1984 II 571, in Kraft seit 1. November 1983.

¹⁶¹ Abrufbar unter <<http://www.iucnredlist.org/>> (31.10.2012).

rechtliche Vertragssystem zum Kontext eines Übereinkommens gehört.¹⁶² Zu den „Völkerrechtssätzen“ zählen auch andere völkerrechtliche Verträge, insbesondere solche, die ein ähnliches Thema zum Gegenstand haben oder die gleiche rechtliche Situation regeln¹⁶³ (so in unserem Zusammenhang auch CITES und CMS).¹⁶⁴ Aber auch als solche nicht verbindliche Dokumente, zu denen auch die Rote Liste der IUCN gehört, wurden in der Vergangenheit zur Auslegung von Vertragsbestimmungen herangezogen.¹⁶⁵

Im internationalen Artenschutzrecht wird dabei je nach Gefährungsgrad zwischen unterschiedlichen Kategorien unterschieden, so auch und gerade im Washingtoner Artenschutzübereinkommen (CITES), im Bonner Übereinkommen zur Erhaltung wandernder wild lebender Tierarten (CMS) sowie in der Roten Liste der International Union for the Conservation of Nature). Im Übrigen sind jedenfalls Arten, die vom Aussterben bedroht sind, als *endangered or threatened species* anzusehen.¹⁶⁶ Aber auch darüber hinaus dürfte Vieles dafür sprechen, (zumindest¹⁶⁷) die auf den Listen der erwähnten völkerrechtlichen Texte aufgeführten Arten grundsätzlich ebenfalls als bedrohte oder gefährdete Arten im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. b v) USP (den § 3 Abs. 4 Nr. 5 AUG wörtlich übernimmt) anzusehen, es sei denn, es könnten Gesichtspunkte angeführt werden, die eine Abweichung von diesem Grundsatz zu begründen vermögen,¹⁶⁸ so dass diese Listen eine entsprechende Vermutungswirkung begründen. Vor diesem Hintergrund wird der Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten in Bezug auf die Präzisierung derjenigen Voraussetzungen, bei deren Vorliegen eine bestimmte Tier- und Pflanzenart als gefährdet oder bedroht angesehen werden kann, doch erheblich eingeschränkt.

Im Übrigen enthält das Umweltschutzprotokoll teilweise spezifische Vorgaben für Arten, die auf den erwähnten Listen nicht aufgeführt sind. So stehen Rossrobben gemäß Art. 3 Abs. 5 Anlage II USP unter einem besonderen Schutz, indem für ihre Entnahme strengere Anforderungen gelten,¹⁶⁹ dies obwohl sie in der Liste IUCN als „least concerned“ bezeichnet sind und somit als nicht gefährdete oder bedrohte Art anzusehen sind.

- vi) Die **Schädigung oder erhebliche Gefährdung der Gebiete** von biologischer, wissenschaftlicher, historischer oder ästhetischer Bedeutung oder der Gebiete mit ursprünglichem Charakter.

Art. 3 Abs. 2 lit. b USP beschreibt die **zu vermeidenden Auswirkungen auf die Schutzgüter** im Antarktisgebiet regelmäßig mit **unbestimmten Rechtsbegriffen** (z.B. nachteilige Wirkungen, erhebliche Veränderungen, zusätzliche Gefahren), wo-

¹⁶² Dörr, in: Dörr/Schmalenbach (Hrsg.), Vienna Convention on the Law of Treaties, Art. 31 WVK, Rn. 89.

¹⁶³ Nachweise bei Dörr, in: Dörr/Schmalenbach (Hrsg.), Vienna Convention on the Law of Treaties, Art. 31 WVK, Rn. 97 f.

¹⁶⁴ Die relevanten Vertragsparteien müssten dann durch den entsprechenden Völkerrechtsgrundsatz gebunden sein.

¹⁶⁵ Nachweise bei Dörr, in: Dörr/Schmalenbach (Hrsg.), Vienna Convention on the Law of Treaties, Art. 31 WVK, Rn. 97 f.

¹⁶⁶ <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/186738/endangered-species>> (19.09.2012).

¹⁶⁷ Darüber hinaus kommt es grundsätzlich in Betracht, auch weitere Arten als bedroht oder gefährdet anzusehen; die erwähnten, in den völkerrechtlichen Dokumenten aufgeführten Listen entfalten also keine „umgekehrte Vermutungswirkung“ in dem Sinn, dass im Falle des Fehlens einer Art in einer der Listen diese von vornherein nicht als bedroht gelten könnte.

¹⁶⁸ Zum Beispiel, wenn ein Element in einer Liste klar als veraltet angesehen werden kann.

¹⁶⁹ S. aber auch *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 27, welche die Pelzrobben und Rossrobben aufgrund ihres besonderen Schutzstatus anscheinend als bedrohte Art i.S.d. § 3 Abs. 4 Nr. 5 AUG ansehen möchte.

bei es letztlich immer um ins Gewicht fallende bzw. erhebliche Auswirkungen geht, auch wenn die Terminologie im Einzelnen variiert.¹⁷⁰ Damit einher geht ein gewisser **Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten**, ist doch der Begriff der Erheblichkeit als unbestimmter Rechtsbegriff mit gewissen Unsicherheiten behaftet.

Weiter lässt Art. 3 Abs. 2 lit. b USP erkennen, dass das Protokoll von einem **umfassenden, medienübergreifenden Ansatz** ausgeht, werden doch verschiedenste Umweltauswirkungen einbezogen.¹⁷¹ Ein solcher Ansatz ermöglicht eine Art Gesamtbilanz der (zu erwartenden) Umweltauswirkungen der Tätigkeiten. Dies ist im Vergleich zu einem rein sektoralen Ansatz insofern von Vorteil, als eine umfassende Bewertung der Implikationen eines Projekts für die antarktische Umwelt ermöglicht wird. Dabei wird man auch die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen zu schützenden Umweltmedien zu berücksichtigen haben, denn die verschiedenen Umweltgüter beeinflussen sich gegenseitig und bilden einen komplexen Zusammenhang.¹⁷² Somit sind z.B. auch die Folgen einer einem bestimmten Umweltmedium dienenden Schutzmaßnahme für ein anderes Umweltmedium in die Betrachtung einzubeziehen.¹⁷³ Hierfür sprechen insbesondere auch Ziel und Zweck des Protokolls, einen möglichst umfassenden Schutz der antarktischen Umwelt sicherzustellen.

- Die Tätigkeiten im Antarktisgebiet sind weiter auf der Grundlage von **Informationen** zu planen und durchzuführen, die ausreichen, um vorherige Prüfungen und sachkundige Beurteilungen ihrer möglichen Auswirkungen auf die antarktische Umwelt sowie die abhängigen und verbundenen Ökosysteme und den Wert der Antarktis für die Durchführung wissenschaftlicher Forschung zuzulassen (**Art. 3 Abs. 2 lit. c USP**).

Die Bestimmung verlangt letztlich eine **Prüfung der Auswirkungen einer Tätigkeit auf die Umwelt** und damit eine irgendwie geartete **Umweltverträglichkeitsprüfung**, die im Vorfeld, d.h. noch bevor die Tätigkeit aufgenommen wird, durchzuführen ist. Es wird somit auf das Vorsorgeprinzip rekurriert (geht es bei der Umweltverträglichkeitsprüfung doch um ein typisches Vorsorgeinstrument), ohne dieses jedoch ausdrücklich zu nennen. Im Übrigen erscheint eine solche Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig, um den materiellen Vorgaben des Art. 3 Abs. 2 lit. b USP gerecht werden zu können, können doch erst auf der Grundlage einer solchen UVP die Auswirkungen einer Tätigkeit auf die in Art. 3 Abs. 2 lit. b USP aufgeführten Schutzgüter eruiert werden. Genauere Angaben zu dieser Verträglichkeitsprüfung sind in Art. 8 USP und Anlage I USP enthalten.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Vgl. in Bezug auf § 3 Abs. 4 AUG *Carstens et al.*, Nutzung der Erkenntnisse der marinen Ökosystemforschung für die Antarktische Umweltschutzaufgaben, 31 f.; *Kämmerer*, in: Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 1 (8), die festhalten, dass den verwandten Begriffen grundsätzlich gemeinsam sei, dass sie einen ähnlichen, „negativ“ geprägten Sinnzusammenhang haben, der als „erheblich“ zusammengefasst werden könne.

¹⁷¹ Zum integrierten Ansatz des USP ausführlich *Fritz*, Integrierter Umweltschutz im Völkerrecht, 235 ff. S. auch schon oben 3.2, am Anfang.

¹⁷² *Epiney/Furger/Heuck*, Umweltplanungsrecht, 13.

¹⁷³ So bereits in Bezug auf die UVP-Richtlinie der EU (RL 2011/92 bzw. die Vorgängerregelung RL 85/337) *Epiney/Furger/Heuck*, Umweltplanungsrecht, 11.

¹⁷⁴ Ausführlich zur Umweltverträglichkeitsprüfung unten 3.2.5.

Bei der Ermittlung der Auswirkungen sind jedenfalls stets, also unabhängig davon, welche Art von Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist (PE, IEE oder CEE),¹⁷⁵ folgende **Kriterien** zu berücksichtigen:

- Das **Ausmaß der jeweiligen Tätigkeit** ist anhand ihrer räumlichen Ausdehnung, ihrer Dauer und ihrer Intensität zu ermitteln (Art. 3 Abs. 2 lit. c) i) USP).

Aus dem Begriff „Ausmaß“ wird insbesondere deutlich, dass nicht bloß Einwirkungen auf die Umwelt, sondern in erster Linie deren Folgen zu prüfen sind.¹⁷⁶

- Es ist außerdem eine **kumulative Betrachtungsweise** zu Grunde zu legen, d.h. die Auswirkungen der Tätigkeit sind sowohl allein als auch in Verbindung mit anderen Tätigkeiten im Gebiet des Antarktis-Vertrags zu ermitteln (Art. 3 Abs. 2 lit. c) ii) USP).¹⁷⁷

Eine kumulative Betrachtung wird demnach ausdrücklich lediglich im Hinblick auf andere Tätigkeiten verlangt. Denkbar ist allerdings auch, dass eine einzelne Tätigkeit mehrere Auswirkungen hat. Bei einer isolierten Betrachtung der Auswirkungen, könnte man diese noch als „umweltverträglich“ einstufen, mit der Folge, dass die Tätigkeit genehmigt bzw. als mit den Vorgaben des USP im Einklang stehend angesehen würde. Eine kumulative Betrachtung, bei der die Synergieeffekte wie die Wechselwirkungen zum Beispiel zwischen verschiedenen Schadstoffen (und nicht zwischen den Umweltgütern), ebenso wie Verlagerungseffekte infolge bestimmter Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen berücksichtigt werden, könnte zu einem anderen Ergebnis führen.¹⁷⁸ Diese Synergieeffekte könnten als weniger umweltverträglich bewertet werden, mit der Folge, dass die Tätigkeit nicht genehmigt würde.¹⁷⁹ Insbesondere Ziel und Zweck des Protokolls, einen möglichst umfassenden Schutz für die Antarktis sicherzustellen, sprechen dafür, diese Wechselwirkungen bei der Ermittlung der Auswirkungen zu berücksichtigen. Der Wortlaut der Bestimmung steht dem auch nicht entgegen, da hier im Plural von „Auswirkungen“ die Rede ist.

- Neben den Auswirkungen auf die Umwelt sind auch die **schädlichen Wirkungen der Tätigkeit auf eine andere Tätigkeit** im Gebiet des Antarktisvertrags zu berücksichtigen (Art. 3 Abs. 2 lit. c) iii) USP).

Dies ist vor allem immer dann von Bedeutung, wenn es beispielsweise um die Bewertung einer touristischen Tätigkeit geht, die möglicherweise Auswirkungen auf eine wissenschaftliche Forschungstätigkeit haben könnte. In diesem Fall wäre aufgrund der Sonderstellung der wissenschaftlichen Forschung dieser grundsätzlich Vorrang einzuräumen.¹⁸⁰

¹⁷⁵ Hierzu sogleich noch ausführlich 3.2.5.

¹⁷⁶ Vgl. auch *Guidelines for Environmental Impact Assessment in Antarctica*, 3.3.2.

¹⁷⁷ Vgl. *Guidelines for Environmental Impact Assessment in Antarctica*, 3.1.3.

¹⁷⁸ *Mentzini*, *Europäisches Umweltrecht*, 73; *Peters*, NuR 1996, 235 (236).

¹⁷⁹ So bereits in Bezug auf die RL 85/337 *Heuck*, *Infrastrukturmaßnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport*, im Erscheinen.

¹⁸⁰ Vgl. zum Stellenwert der Forschung im USP noch unten 3.3.

- Bei der Ermittlung der Auswirkungen sind **Technologien und Verfahren** zu berücksichtigen, die gewährleisten, dass die Unternehmungen die Umwelt nicht gefährden (Art. 3 Abs. 2 lit. c) iv) USP).
 - Das Vorhandensein der Mittel zur **Überwachung** der Schlüsselparameter für die Umwelt und Bestandteile des Ökosystems, um nachteilige Wirkungen der Tätigkeit zu erkennen und frühzeitig vor ihnen zu warnen sowie aufgrund der Überwachungsergebnisse oder erweiterter Kenntnisse über die antarktische Umwelt und die abhängigen und verbundenen Ökosysteme die Betriebsverfahren soweit erforderlich zu ändern, ist sicherzustellen (Art. 3 Abs. 2 lit. c) v) USP).
 - Ebenso ist das Vorhandensein der Mittel zur umgehenden und wirksamen Reaktion auf **Unfälle**, insbesondere wenn diese sich auf die Umwelt auswirken können, zu gewährleisten (Art. 3 Abs. 2 lit. c)vi) USP).
- Gemäß **Art. 3 Abs. 2 lit. d USP** hat eine regelmäßige und wirksame **Überwachung** stattzufinden, mit der eine **Prüfung der Auswirkungen laufender Tätigkeiten**, einschließlich der Bestätigung vorausgehender Auswirkungen, sichergestellt werden soll.
 - Außerdem muss gemäß **Art. 3 Abs. 2 lit. e) USP** eine regelmäßige und wirksame **Überwachung** stattfinden, um die frühzeitige **Entdeckung möglicher unvorhergesehener Wirkungen** zu erleichtern, die sowohl innerhalb als auch außerhalb des Gebiets des Antarktisvertrags durchgeführte Tätigkeiten auf die antarktische Umwelt sowie die abhängigen und verbundenen Ökosysteme haben.

Diese Bestimmung ist insofern von Interesse als sie auch Tätigkeiten mit einbezieht, die außerhalb des Gebiets des Antarktisvertrags liegen, allerdings nur soweit es um die Überwachung der Auswirkungen geht, nicht jedoch um die Anwendung der spezifischen Verpflichtungen, die sich aus dem Umweltschutzprotokoll und seinen Anlagen ergeben. Insofern ist zwischen Art. 3 Abs. 1 USP und Art. 3 Abs. 2 lit. e) USP auch kein Widerspruch zu sehen. So ist z.B. bei der Prüfung der Umweltverträglichkeit auch auf die Synergiewirkungen mit anderen Tätigkeiten abzustellen, die möglicherweise auch außerhalb des Antarktis-Gebietes stattfinden. Mit einer solchen weiten Auslegung kann die Effektivität des Protokolls sichergestellt werden. Dennoch lässt sich wohl nicht verneinen, dass der Schutz am besten sichergestellt wäre, wenn alle Tätigkeiten mit potentiellen Auswirkungen auf die antarktische Umwelt sowie die abhängigen und verbundenen Ökosysteme, unabhängig davon ob sie innerhalb oder außerhalb des Gebiets der Antarktis liegen, insgesamt vom Anwendungsbereich des Protokolls erfasst wären.¹⁸¹

7) Zur rechtlichen Tragweite der Umweltschutzgrundsätze

Der Titel des Art. 3 USP („Umweltschutzgrundsätze“ bzw. „*Environmental Principles*“) könnte auf den ersten Blick den Schluss nahelegen, dass die dort verankerten Prinzipien als solche von vornherein kein Maßstab für die Zulässigkeit von Tätigkeiten in der Antarktis darstellen könnten, könnte es sich doch nur um präzisierungsbedürftige Grundsätze handeln, die als solche kaum einer Anwendung im Einzelfall zugänglich wären. Hierfür könnten auch der teilweise offene Wortlaut bzw. die

¹⁸¹ S. auch *Rothwell*, EJIL 2000, 591 (594), wobei allerdings nicht ganz klar ist, ob er die Anwendung auf außerhalb des Antarktisvertrags liegende Gebiete nur bei der Überwachung oder darüber hinaus auch bei den anderen Verpflichtungen annimmt.

verwandten unbestimmten Rechtsbegriffe sowie der Umstand, dass gewisse Vorgaben (wie insbesondere die UVP) in den Anlagen noch konkretisiert werden, angeführt werden.

Zu überzeugen vermag dieser Ansatz jedoch nicht: Die Verbindlichkeit der Bestimmung als solche folgt bereits aus ihrer systematischen Stellung im Haupttext des Abkommens, so dass es insofern in Betracht kommt, dass bestimmte Verhaltensweisen der Vertragsstaaten gegen sie verstoßen. Daran ändert auch ihre teilweise möglicherweise relativ geringe inhaltliche Bestimmtheit und der damit einhergehende weite Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten nichts; die Tatsache, dass den in Art. 3 USP enthaltenen Vorgaben keine mathematisch genauen Handlungsanweisungen entnommen werden können (und zudem ihre inhaltliche Tragweite bzw. normative Dichte und damit auch rechtliche Bedeutung durchaus variiert), so dass für die Beurteilung der Vertragskonformität einer Maßnahme häufig Abwägungen entscheidend sein werden, vermag den **rechtlich verbindlichen Charakter** dieser Vorgaben nicht zu ändern. Denn die Auslegungsbedürftigkeit einer Norm bzw. die Notwendigkeit der Einbeziehung von Wertungen bei ihrer Anwendung hat nichts mit ihrer rechtlichen Verbindlichkeit zu tun. Diese kann nämlich nicht nur bei konditional, sondern auch bei final formulierten Normen gegeben sein, so dass auch „Grundsätze“ rechtlich zwingende Regeln enthalten (können), auch wenn ihnen allein nicht unbedingt die Lösung eines konkreten Konflikts entnommen werden kann. Das Verhalten der Vertragsstaaten ist also am Maßstab der erwähnten Vorgaben zu messen und muss ihnen – wenn auch unter Berücksichtigung der ggf. vorzunehmenden Abwägung – entsprechen.

Dass das Protokoll davon ausgeht, dass Art. 3 USP durchaus (ggf. konkretisierungsbedürftige) **rechtlich verbindliche Vorgaben für die Zulässigkeit von Tätigkeiten in der Antarktis** zu entnehmen sind, ergibt sich auch aus Art. 3 Abs. 4 USP: So verlangt Art. 3 Abs. 4 lit. a USP nicht bloß, dass bei der Planung und Ausführung bestimmter Tätigkeiten (nämlich solche im Rahmen wissenschaftlicher Forschungsprogramme, des Tourismus oder solchen, für die eine Vorankündigung nach Art. VII Abs. 5 AntarktisV erforderlich ist) die Umweltgrundsätze berücksichtigt werden, sondern dass sie mit den Umweltgrundsätzen des Art. 3 Abs. 3 USP „vereinbar“ sein müssen. Grund hierfür dürfte wohl sein, dass diese Tätigkeiten als potentiell besonders umweltgefährdend angesehen werden.¹⁸² Zusätzlich bestimmt Art. 3 Abs. 4 lit. b USP, dass diese Tätigkeiten geändert, unterbrochen oder eingestellt werden, wenn sie zu Auswirkungen auf die antarktische Umwelt oder die abhängigen oder verbundenen Ökosysteme führen oder zu führen drohen, die mit diesen Grundsätzen unvereinbar sind.

Grammatikalisch ist nicht ganz klar, ob sich der Verweis auf den Antarktisvertrag auf alle Tätigkeiten inklusive derjenigen im Rahmen von Forschungsprogrammen und Tourismus bezieht, oder nur auf „sonstige staatliche und nicht-staatliche Tätigkeiten“. Während der englische Originaltext hier nicht weiterhilft, bezieht sich der Relativsatz im französischen Text *„pour lesquelles une notification préalable est requise par l'Article VII para. 5 du Traité sur l'Antarctique“* unzweifelhaft lediglich auf die *„autres activités gouvernementales et non-gouvernementales“*. Dies dürfte bedeuten, dass Tätigkeiten, die im Rahmen wissenschaftlicher Forschungsprogramme oder des Tourismus durchgeführt werden, stets mit den Umweltgrundsätzen vereinbar sein müssen, während sonstige staatliche und nicht-staatliche Tätigkeiten dies nur müssen, wenn sie einer Vorankündigungspflicht gemäß Art. VII Abs. 5 AntarktisV unterliegen.

¹⁸² Krüger, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 26.

Art. VII Abs. 5 AntarktisV bestimmt wiederum, dass die Vorankündigungspflicht für „alle nach und innerhalb der Antarktis von ihren Schiffen oder Staatsangehörigen durchgeführten Expeditionen und alle in ihrem Hoheitsgebiet organisierten oder von dort aus durchgeführten Expeditionen nach der Antarktis“ gilt.

Unter Expeditionen werden nach dem allgemeinen Sprachgebrauch Forschungs- und Entdeckungsreisen verstanden, so dass grundsätzlich auch alle Forschungstätigkeiten und touristischen Aktivitäten von der Vorankündigungspflicht erfasst sind. Verlangt wird jedoch auch noch ein territorialer Bezug, so dass reine Schiffsbewegungen, ohne dass es zu einer Stationierung oder Ent- bzw. Beladung kommt, von dieser Ankündigungspflicht nicht erfasst sind.¹⁸³ Dieser Ansatz wird auch durch die Staatenpraxis¹⁸⁴ bestätigt.¹⁸⁵ Auch den Fischfang wird man wohl keiner Vorankündigungspflicht unterwerfen können: Zum einen scheint zweifelhaft, ob man hier tatsächlich von einer „Expedition“ ausgehen kann; außerdem dürfte es regelmäßig am territorialen Bezug fehlen. Schließlich ist anzuführen, dass, soweit es sich um eine Aktivität handelt, die von dem Übereinkommen über die Erhaltung lebender Meeresschätze der Antarktis (CCAMLR) erfasst ist, das speziellere Ankündigungs- und Meldesystem des Art. XX Abs. 2 CCAMLR¹⁸⁶ gilt.¹⁸⁷

Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass Art. 3 Abs. 4 USP insofern weiter gefasst ist als Art. VII Abs. 5 AntarktisV, als er für die ersten beiden Kategorien nicht auf einen territorialen Bezug abstellt. Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass grundsätzlich **alle Forschungstätigkeiten und touristischen Tätigkeiten im Gebiet des Antarktisvertrags** mit den **Grundsätzen „vereinbar“** sein müssen. Bei allen anderen Tätigkeiten, die keiner Vorankündigungspflicht nach Art. VII Abs. 5 AntarktisV unterliegen, wie insbesondere Schiffsbewegungen ohne Stationierung, müssen die Grundsätze nur „berücksichtigt“ werden.

Die Frage nach der genauen **rechtlichen Tragweite** der in Art. 3 USP formulierten **Umweltschutzgrundsätze** ist vor diesem Hintergrund in Anknüpfung an den **inhaltlichen Aussagegehalt seiner verschiedenen Teile** zu beantworten. Dieser geht in weiten Teilen durchaus nicht nur über bloße Berücksichtigungspflichten hinaus, sondern enthält auch mitunter einer Präzisierung zugängliche Vorgaben. Diese finden sich weniger in Art. 3 Abs. 1 USP (dem letztlich nur eine entsprechende Berücksichtigungspflicht entnommen werden kann), denn in **Art. 3 Abs. 2 USP**: Diese Bestimmung stellt im Ergebnis **echte Anforderungen an die Planung und Durchführung der in seinen Anwendungsbereich fallenden Tätigkeiten**, woran auch der Umstand nichts ändert, dass die konkreten Verhaltenspflichten in der Regel mit unbestimmten Rechtsbegriffen operieren und häufig nur (aber immerhin) ins Gewicht fallende bzw. erhebliche Beeinträchtigungen der aufgeführten Schutzgüter verboten sind. Es ist nämlich durchaus denkbar, dass solche erheblichen Beeinträchtigungen in Anbetracht aller Umstände bejaht werden können, was entsprechende Pflichten der Vertragsstaaten nach sich zieht; der den Vertragsstaaten mit diesen unbestimmten Rechtsbegriffen eingeräumte Beurteilungsspielraum kann m.a.W. eben auch überschritten werden.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass der EuGH durchaus auch in Bezug auf eher allgemeine unionsrechtliche Vorschriften, denen wegen ihrer zu großen inhaltlichen Unbestimmtheit auch die unmittelbare Wirkung versagt blieb,

¹⁸³ *Krüger*, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 23.

¹⁸⁴ Vgl. Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK, wonach auch die Übung der Vertragsparteien bei der Auslegung einer Bestimmung ergänzend zu berücksichtigen ist.

¹⁸⁵ Vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 2 AUG; weitere Nachweise bei *Krüger*, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 24, Fn. 67.

¹⁸⁶ „Die Mitgliedstaaten der Kommission erteilen [...] Informationen über die Nutzung, einschließlich der Fanggebiete und Fischereifahrzeuge, damit zuverlässige Statistiken über die Fänge und die eingesetzten Mittel gesammelt werden können“.

¹⁸⁷ *Krüger*, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 24.

einen Verstoß der Mitgliedstaaten gegen die diesen zu entnehmenden Vorgaben festgestellt hat. So bejahte er z.B. in der Rs. C-135/05¹⁸⁸ eine Verletzung des Art. 13 RL 2008/98 (Abfallrahmenrichtlinie) bzw. der entsprechenden Bestimmung in der Vorgängerrichtlinie, wonach die Abfallbewirtschaftung ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit und ohne Schädigung der Umwelt zu gestalten ist. Zwar würden die zur Erreichung der in der Vorschrift formulierten Zielsetzungen zu treffenden Maßnahmen inhaltlich nicht genau bezeichnet; wohl aber seien die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels festgelegt, wobei ihnen allerdings ein Spielraum bei der Beurteilung der Erforderlichkeit solcher Maßnahmen belassen werde. Daher sei es grundsätzlich nicht möglich, aus der Unvereinbarkeit einer tatsächlichen Situation mit den in der erwähnten Richtlinienbestimmung festgelegten Zielen unmittelbar abzuleiten, dass der betreffende Mitgliedstaat gegen diese Bestimmung verstoßen habe. Falls jedoch eine solche tatsächliche Situation fortbesteht, ohne dass die Behörden eingreifen, habe der Mitgliedstaat in der Regel seinen Ermessensspielraum überschritten. Diese Voraussetzungen hielt der EuGH in Bezug auf die Situation in Italien – wo es eine beträchtliche Anzahl von Deponien gab, bei denen gerade keine umwelt- und gesundheitsschutzgerechte Abfallentsorgung sichergestellt war, ganz abgesehen von einer beträchtlichen Anzahl von Stellen, an denen Abfall unkontrolliert beseitigt wurde – für gegeben.

In der Rs. C-103/00¹⁸⁹ ging es um das unionsrechtlich geforderte Schutzsystem für eine Meeresschildkrötenart. Die Kommission hatte in ihrer Klage nicht nur die Unzulänglichkeit des rechtlichen und institutionellen Rahmens beanstandet, um der betreffenden Schildkrötenart einen wirksamen und langfristigen Schutz zu gewährleisten, sondern auch die Untätigkeit der verantwortlichen lokalen Behörden, um durch konkrete Maßnahmen die Fortpflanzungsstränge der Meeresschildkröte zu schützen. Dabei ging es um den Verkehr von Mopeds auf dem Sandstrand, das Vorhandensein von kleinen Booten im Meeresgebiet sowie die Errichtung illegaler Bauwerke am Strand. Im Ergebnis wurde ein Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1 RL 92/43 (Habitatrichtlinie) – der insbesondere eine Störung der geschützten Arten verbietet – festgestellt.

Wenn somit die Umweltgrundsätze rechtlich verbindlich sind, haben die Vertragsstaaten dafür zu sorgen, dass in den Anwendungsbereich des Protokolls fallende Tätigkeiten, für die ihnen eine Regelungszuständigkeit zukommt, den dort genannten Vorgaben entsprechen. Dies wiederum impliziert eine irgendwie geartete tatsächliche und rechtliche Kontrolle dieser Tätigkeiten. Eine solche dürfte aber in der Regel nur durch ein irgendwie geartetes Genehmigungserfordernis sichergestellt werden können. Grundsätzlich spricht vor diesem Hintergrund daher Vieles dafür, dass die effektive Einhaltung dieser Vorgaben impliziert, dass bei im Antarktisgebiet geplanten Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des Protokolls fallen, ein wie auch immer ausgestaltetes **Genehmigungserfordernis** vorgesehen wird, wie es sich wohl auch und insbesondere aus der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung ergibt.¹⁹⁰

3.2.4 Verbot von Tätigkeiten im Zusammenhang mit mineralischen Ressourcen

Art. 7 USP verbietet jede Tätigkeit im Zusammenhang mit mineralischen Ressourcen, es sei denn diese erfolgt aufgrund **wissenschaftlicher Forschung**. Da das Umweltschutzprotokoll einen Zusatz zum Antarktisvertrag darstellt (Art. 4 Abs. 1 USP), erstreckt sich das Verbot auf den Anwendungsbereich desselben, d.h. auf das Gebiet der Antarktis, also auf das Gebiet südlich von 60°

¹⁸⁸ EuGH, Rs. C-135/05 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-3475.

¹⁸⁹ EuGH, Rs. C-103/00 (Kommission/Griechenland), Slg. 2002, I-1147.

¹⁹⁰ Hierzu noch unten 3.2.5 4).

südlicher Breite, inklusive der Hohen See.¹⁹¹ Gebiete außerhalb dieses Bereiches werden jedoch nicht von dem Verbot erfasst.¹⁹²

Art. 7 USP erfasst nur **mineralische Ressourcen**, ohne diese jedoch näher zu definieren. Eine Definition findet sich jedoch im Übereinkommen zur Regelung der Tätigkeiten im Zusammenhang mit mineralischen Ressourcen der Antarktis, das nicht in Kraft getreten ist. Dennoch kann es zur Auslegung herangezogen werden.¹⁹³ Demnach sind mineralische Ressourcen „*all non-living natural non-renewable resources, including fossil fuels, metallic and non-metallic minerals*“ (Art. 1 Abs. 6 CRAMRA). Tätigkeiten im Zusammenhang mit mineralischen Ressourcen werden als „*prospecting, exploration or development*“ definiert (Art. 1 Abs. 7 CRAMRA).¹⁹⁴

Der **Abbau von Eis**, wirtschaftlich durchaus eine Aktivität von großem Interesse,¹⁹⁵ ist von diesem Verbot nicht erfasst, die anderen Bestimmungen des Protokolls, insbesondere die allgemeinen Grundsätze¹⁹⁶ sowie die Vorschriften zur Umweltverträglichkeitsprüfung finden jedoch Anwendung.¹⁹⁷

In Bezug auf die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine **Tätigkeit im Rahmen wissenschaftlicher Forschung** erfolgt und damit nicht von dem Verbot erfasst ist, sind dem Protokoll keine Kriterien zu entnehmen. Naheliegend ist es hier, auf den **objektiv erkennbaren Zweck** der Tätigkeit abzustellen,¹⁹⁸ so dass diese Ausnahme vom Verbot der Tätigkeiten im Zusammenhang mit mineralischen Ressourcen nur dann greift, wenn der Hauptzweck der Aktivitäten in der wissenschaftlichen Forschung zu sehen ist. Nicht ausreichend wäre es hingegen, wenn der eigentlich objektiv erkennbare Zweck in der Tätigkeit mit mineralischen Ressourcen zu sehen ist, bei dieser Gelegenheit aber auch wissenschaftliche Forschungen durchgeführt werden. Die Abgrenzung – die Schwierigkeiten bereiten kann – ist im Einzelfall unter Einbezug aller relevanten Umstände zu treffen.

3.2.5 Anlage I - Umweltverträglichkeitsprüfung

Bereits **Art. 3 Abs. 2 lit. c USP** beinhaltet eine **allgemeine Pflicht zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung bei Tätigkeiten im Gebiet des Antarktisvertrags** und präzisiert einige

¹⁹¹ *Bastmeijer*, Antarctic Environmental Protocol, 271 ff.; *Migliorino*, in: Francioni/Scovazzi (Hrsg.), International Law for Antarctica, 395 (400); *Rothwell*, EJIL 2000, 591 (596). S. zur Definition des Antarktis-Gebiets schon oben 3.2.3.1).

¹⁹² So wohl auch die Ansicht von *Rothwell*, EJIL 2000, 591, wenn er darauf hinweist, dass das Umweltschutzprotokoll darüber hinaus keine genaueren Angaben enthalte.

¹⁹³ S. auch *Bastmeijer*, Antarctic Environmental Protocol, 270.

¹⁹⁴ Die Begriffe *prospecting*, *exploration* und *development* werden wiederum in Art. 1 Abs. 8-10 CRAMRA definiert.

¹⁹⁵ *Rothwell*, EJIL 2000, 591 (597).

¹⁹⁶ Vgl. insbesondere Art. 3 Abs. 2 lit. b) iii) USP, wonach auch erhebliche Veränderungen der „glazialen und marinen Umwelt“ zu vermeiden sind.

¹⁹⁷ Ausführlich *Bastmeijer*, Antarctic Environmental Protocol, 270 mit Verweis auf *Final Act of the IVth SATCM*: „*The Meeting noted that mineral resources, as defined in Art. 1 para. 6 CRAMRA, do not include ice and that if harvesting of ice, including icebergs, were to become a possibility in the future there could be impacts on the Antarctic environment and on dependent and on associated ecosystems. (...) The Meeting agreed that the question of harvesting Antarctic ice should be further considered by the Antarctic Treaty Consultative Parties at the next regular meeting*“. S. auch *Pannatier*, in: Rens/Jakubec (Hrsg.), Le droit international face à l'éthique, 107 (111); *Rothwell*, EJIL 2000, 591 (597).

¹⁹⁸ S. auch m.w.N. *French*, JIWL 1999, 291 (305).

hierbei zu beachtende Parameter. Diese Pflicht wird in **Art. 8 i.V.m. Anlage I USP** ausdrücklich unter dem Titel „**Umweltverträglichkeitsprüfung**“ aufgegriffen und näher ausgestaltet. Oberstes **Ziel** ist die möglichst **umfassende Ermittlung der Auswirkungen bestimmter Tätigkeiten auf die Umwelt** und die **Berücksichtigung der Ergebnisse dieser Prüfung bei der Erfüllung der sich aus dem Protokoll ergebenden Pflichten**.

1) Erfasste Tätigkeiten

Nach **Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 USP** ist bei **Tätigkeiten** – wobei dieser Begriff denkbar **weit auszulegen** ist, so dass letztlich jede in den geographischen Anwendungsbereich des Protokolls fallende Aktivität erfasst ist¹⁹⁹ – im **Gebiet des Antarktisvertrags**, die im Rahmen wissenschaftlicher Forschungsprogramme oder des Tourismus durchgeführten werden, und allen sonstigen staatlichen und nicht-staatlichen Tätigkeiten, für die nach Art. VII Abs. 5 AntarktisV eine Vorankündigung erforderlich ist, eine **vorherige Prüfung ihrer Auswirkungen auf die antarktische Umwelt oder die anhängigen oder verbundenen Ökosysteme** durchzuführen. Somit unterliegen grundsätzlich alle Tätigkeiten²⁰⁰ mit Ausnahme der Fischerei und einfachen Schiffsbewegungen dieser Bestimmung.²⁰¹ Der *Final Act* des *XI. ATCM* stellt darüber hinaus klar, dass sich die UVP nicht auf durch CCAS und CCAMLR geregelte bzw. diese Vertragswerke erfasste Tätigkeiten bezieht.²⁰² Um jedoch eine Umgehung der UVP-Pflicht zu vermeiden, dürfte die Aussage des ATCM in Bezug auf das CCAMLR lediglich bedeuten, dass die Tätigkeit nur insoweit von der UVP-Pflicht ausgeschlossen ist, als sie sich auf die Nutzung der marinen Ressourcen bezieht. Soweit beispielsweise im Rahmen dieser Tätigkeit die Abfallentsorgung betroffen ist, muss diese weiterhin auf ihre Umweltverträglichkeit hin geprüft werden.²⁰³

Gemäß Art. 8 Abs. 3 USP haben die Prüfverfahren auch bei jeder **Veränderung der Tätigkeit** stattzufinden, unabhängig davon, worauf diese Veränderung zurückzuführen ist.²⁰⁴ Die Veränderung wird also wie eine Neuaufnahme der Tätigkeit behandelt, so dass im Einzelfall zu prüfen ist, ob und wenn ja tatsächlich eine Veränderung vorliegt und damit ob eine UVP durchzuführen ist.²⁰⁵

¹⁹⁹ Vgl. i.Erg. ähnlich auch *Bastmeijer*, Antarctic Environmental Protocol, 172 f.

²⁰⁰ Pläne und Programme sind von der Pflicht nicht erfasst (hierzu auch *Bastmeijer*, Antarctic Environmental Protocol, 177 f.).

²⁰¹ I.Erg. ebenso *Bastmeijer*, Antarctic Environmental Protocol, 172 mit Verweis auf *Report of the Working Group II of the XIth ATCM, 22-30 April 1991, of the Final Report of the XIth ATCM*. S. auch bereits oben 3.2.3 3).

²⁰² *Bastmeijer*, Antarctic Environmental Protocol, 173; *Krüger*, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 24; *Pannatier*, in: Rens/Jakubec (Hrsg.), *Le droit international face à l'éthique*, 107 (112). *Final Act of the XIth ATCM* vom 4. Oktober 1991: „*With respect to the activities referred to in Art. 8, the Meeting noted that it was not intended that those activities should include activities undertaken in the Antarctic Treaty area pursuant to the Convention on the Conservation on Antarctic Marine Living Resources or the Convention of the Conservation of Antarctic Seals*“.

²⁰³ Beispiel bei *Bastmeijer*, Antarctic Environmental Protocol, 173.

²⁰⁴ In Art. 8 Abs. 3 USP werden folgende (nicht abschließenden) Beispiele aufgeführt: Steigerung oder Verringerung der Intensität einer laufenden Tätigkeit, Aufnahme einer zusätzlichen Tätigkeit, Außerdienststellung einer Einrichtung oder eine Änderung auf sonstige Weise.

²⁰⁵ *Bastmeijer*, Antarctic Environmental Protocol, 175; *Guidelines for Environmental Impact Assessment in Antarctica*, 3.1.1.: „*Once the activity is defined, any subsequent changes to the activity must be clearly identified and addressed according to when they occur in the EIA process (e.g. if the change occurs once the EIA document is completed, then an amendment to the EIA or a rewrite of the document may be necessary depending on how significant the change is. In every case it is important that the change and its implica-*

Eine „Veränderung“ im Sinne dieser Vorschrift ist wohl nur ab einer gewissen Bedeutung zu bejahen, wobei sich hier Abgrenzungsprobleme stellen können. Eine Veränderung dürfte aber letztlich – in Anknüpfung an das Ziel der UVP, möglichst umfassend die Umweltauswirkungen einer Tätigkeit zu eruieren – zumindest immer dann anzunehmen sein, wenn die für die Umweltauswirkungen maßgeblichen Eckpunkte der Tätigkeit (insbesondere Intensität, Dauer, Umfang) betroffen sind, wobei bereits die Formulierung des Art. 8 Abs. 3 USP erkennen lässt, dass der Begriff der Veränderung wohl eher weit zu fassen ist, so dass eine solche im Zweifel zu bejahen ist, ein Ansatzpunkt, der auch durch die Zielsetzungen des Protokolls im Allgemeinen und der Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung im Besonderen nahegelegt wird.

Gemäß **Art. 7 Abs. 1 Anlage I USP** findet die Anlage I zur Umweltverträglichkeitsprüfung jedoch keine Anwendung in **Notfällen**, in denen der Schutz von Menschenleben oder die Sicherheit von Schiffen, Luftfahrzeugen oder hochwertigen Ausrüstungen oder Einrichtungen oder der Schutz der Umwelt eine Tätigkeit erfordert, bevor das Verfahren einer Umweltverträglichkeitsprüfung abgeschlossen ist bzw. werden kann. M.a.W. würde das „Abwarten“ der Ergebnisse einer UVP – deren Durchführung grundsätzlich eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt – den Erfolg einer solchen Rettungsaktion gefährden, so dass hier regelmäßig eine entsprechende zeitliche Dringlichkeit vorausgesetzt wird.²⁰⁶ Die Vertragsparteien und der Ausschuss sind über die in Notfällen durchgeführten Tätigkeiten, die an und für sich einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedurft hätten, sofort zu unterrichten. Spätestens nach 90 Tagen ist ein ausführlicher Bericht über die Tätigkeiten vorzulegen (Art. 7 Abs. 2 Anlage I USP).

Wird eine Tätigkeit bzw. Expedition gemeinsam von mehreren Vertragsparteien geplant, so sieht Art. 8 Abs. 4 USP vor, dass die beteiligten Parteien eine aus ihrer Mitte bestimmen, welche die Durchführung der UVP koordiniert.

2) Maßstab bzw. potentielle Auswirkungen der Tätigkeiten

Eine **Umwelterheblichkeitsprüfung** bzw. eine **Umweltverträglichkeitsprüfung** ist nach Art. 1 Abs. 2 Anlage I USP nur dann erforderlich, wenn die **Auswirkungen nicht weniger als geringfügig oder vorübergehend** sind. Damit wird an die bereits in Art. 8 Abs. 1 USP figurierende Einteilung der (möglichen) Umweltauswirkungen von Tätigkeiten – die sich auf die antarktische Umwelt sowie die abhängigen oder verbundenen Ökosysteme beziehen – in **drei Kategorien** angeknüpft:

- Bei **weniger als eine geringfügige oder vorübergehende Auswirkung der Tätigkeit** auf die antarktische Umwelt bzw. die Schutzgüter des Protokolls kann die Tätigkeit umgehend durchgeführt (und damit genehmigt) werden (**Art. 1 Abs. 2 Anlage I USP**). Ob eine weniger als eine geringfügige oder vorübergehende Auswirkung angenommen werden kann, ist auf geeignete Weise festzustellen, wie sich (implizit) aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 S. 1 Anlage I USP ergibt.
- Sofern bei der Vorprüfung nicht bloß eine weniger als eine geringfügige oder vorübergehende Auswirkung, sondern eine **geringfügige oder vorübergehende Auswirkung** festgestellt wird und auch keine umfassende Bewertung der Umweltauswirkungen gemäß Art. 3

tions (in terms of impacts) is assessed in the same manner as other impacts previously identified in the EIA process”. Bastmeijer, ebd., macht jedoch auch auf die praktischen Schwierigkeiten einer solchen UVP aufmerksam, die nach dem nationalen Verfahren durchzuführen sind, da die Projekte oft eher kurzfristig angelegt sind und die Verantwortlichen meist vor Ort in der Antarktis sind.

²⁰⁶ Vgl. hierzu auch Bastmeijer, Antarctic Environmental Protocol, 174.

USP erfolgt, ist eine **vorläufige Bewertung der Umweltauswirkungen** gemäß **Art. 2 Anlage I USP** vorzunehmen. Diese vorläufige Bewertung – die es erlauben muss festzustellen, ob eine mehr als eine geringfügige oder vorübergehende Auswirkung wahrscheinlich zu gewärtigen ist – ist ausreichend, sofern sie nicht zum Ergebnis führt, dass wahrscheinlich mehr als eine geringfügige oder vorübergehende Auswirkung verursacht wird (in diesem Fall ist dann eine umfassende Bewertung der Umweltauswirkungen i.S.d. Art. 3 Anlage I USP durchzuführen). Damit kommt bei einer **geringfügigen oder vorübergehenden Auswirkung** dieser Artikel zum Zuge. Tätigkeiten, die lediglich eine geringfügige oder vorübergehende Auswirkung haben, dürfen grundsätzlich durchgeführt werden, wobei allerdings geeignete Verfahren (unter Einschluss von Überwachungstätigkeiten) in Gang zu setzen sind, um die effektiven Auswirkungen der Tätigkeiten zu prüfen und zu bestätigen.

- Schließlich ist in dem Fall, in dem eine Tätigkeit wahrscheinlich **mehr als eine geringfügige oder vorübergehende Auswirkung** entfaltet, eine umfassende Bewertung der Umweltauswirkungen nach Art. 3 Anlage I USP vorzunehmen.

Letztlich sind dem Protokoll also **verschiedene Arten von Prüfungen** zu entnehmen, die im Folgenden noch im Einzelnen erörtert werden und die sich durch ihre unterschiedliche Intensität bzw. ihren unterschiedlichen „Tiefgang“ sowie verschiedene verfahrensrechtliche Vorgaben unterscheiden: eine Art **Vorprüfung** (Art. 1 Anlage I USP), eine **Umwelterheblichkeitsprüfung** bzw. eine vorläufige Bewertung der Umweltauswirkungen (Art. 2 Anlage I USP) und schließlich die eigentliche **Umweltverträglichkeitsprüfung** („umfassende Bewertung der Umweltauswirkungen“, Art. 3 Anlage I USP). Soweit im Folgenden auf alle drei Verfahren Bezug genommen wird, wird von „Umweltverträglichkeitsprüfung“ gesprochen, auch wenn dieser Begriff mitunter nur für die dritte Stufe gebraucht wird (die hier entweder mit „umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung“ oder dem in der deutschen Fassung des Protokolls verwandten Begriff „umfassende Bewertung der Umweltauswirkungen“ bezeichnet wird).

Während in den früheren Empfehlungen grundsätzlich auf die Erheblichkeit der Auswirkungen abgestellt wurde, tauchen die **Begriffe „geringfügig“ und „vorübergehend“** im Umweltschutzprotokoll erstmals auf,²⁰⁷ wobei diese jedoch nicht näher definiert werden. Letztlich wird man daraus aber wohl schließen können, dass zwischen einer quantitativen („geringfügig“) und einer zeitlichen („vorübergehend“) Komponente der Umweltauswirkungen unterschieden werden kann,²⁰⁸ wobei beide Aspekte die „Erheblichkeit“ einer Umweltauswirkung in dem Sinn, dass eine vorläufige Bewertung der Umweltauswirkungen oder eine umfassende Bewertung derselben durchzuführen ist, begründen können. Insofern können die Begriffe „geringfügig“ und „vorübergehend“ wohl auch als eine Ausdifferenzierung des Ausmaßes bzw. der Qualität und Quantität einer (Umwelt-) Auswirkung aufgefasst werden. Damit wird verdeutlicht, dass das Ausmaß der Auswirkungen von einer Vielzahl variabler Faktoren abhängt.

Im Gegensatz etwa zur UVP-Richtlinie der EU (RL 2011/92) verzichtet das Protokoll jedoch auf eine Liste von Tätigkeiten, die grundsätzlich einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, bei denen also grundsätzlich davon ausgegangen wird, dass sie mehr als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen zeitigen. Auch können dem Protokoll keine (sonstigen) materiellen Bewertungsmaßstäbe, etwa in Form normativ konkretisierter Vorgaben, für die Ausfüllung dieser unbe-

²⁰⁷ S. zu dieser Entwicklung *Bastmeijer*, Antarctic Environmental Protocol, 190 ff.

²⁰⁸ So auch *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 20.

stimmten Rechtsbegriffe entnommen werden. Damit wird den Vertragsstaaten bei der genauen Bewertung der Auswirkungen von Tätigkeiten ein gewisser Gestaltungsspielraum eingeräumt.

Versucht man gleichwohl eine gewisse **Präzisierung der rechtlichen Tragweite** der zitierten Bestimmungen, so besteht zunächst die Schwierigkeit, dass die Unterteilung in „weniger geringfügig oder vorübergehend“, „geringfügig oder vorübergehend“ und „mehr als geringfügig oder vorübergehend“ **Fragen** aufwirft.²⁰⁹

- In Bezug auf die **zeitliche Komponente** ist nicht ersichtlich, inwiefern die Auswirkungen „weniger oder mehr als vorübergehend“ sein können. Eine Auswirkung besteht nämlich entweder gar nicht, ist vorübergehend, d.h. zeitlich befristet, oder eben langfristig, d.h. zeitlich (mehr oder weniger) unbefristet bzw. unabsehbar, zu erwarten. Allerdings wäre es wirklichkeitsfremd davon auszugehen, dass eine Tätigkeit gar keine Auswirkung auf die Umwelt in der Antarktis hat. Daher erscheint es sinnvoll, die Dreiteilung im Sinne von **kurz-, mittel- und langfristig** zu verstehen.
- Auch die Auslegung der **qualitativen Komponente** erweist sich als schwierig. Unter geringfügigen Auswirkungen werden regelmäßig unbedeutende oder solche geringeren Ausmaßes verstanden. Das Adjektiv „mehr“ weist darauf hin, dass es sich der Art nach um Auswirkungen handeln muss, die sich über andere Auswirkungen erheben und damit bedeutender sind als diese.²¹⁰ Es ist also davon auszugehen, dass unter „mehr als geringfügigen Auswirkungen“, „signifikante“ Auswirkungen zu verstehen sind. Inwiefern aber Auswirkungen als weniger als geringfügig angesehen werden können, erscheint fraglich. Der Begriff könnte dahingehend ausgelegt werden, dass keine Auswirkungen entstehen dürfen.²¹¹ Da jedoch – wie bereits erwähnt – menschliche Tätigkeiten in der Antarktis ohne Auswirkungen auf die Umwelt quasi unvorstellbar sind, würde diese Auslegung bedeuten, dass stets eine Umwelterheblichkeitsprüfung durchzuführen wäre.²¹² Allerdings scheint dies wohl kaum dem Verständnis des Umweltschutzprotokolls zu entsprechen, wäre doch die Einteilung in drei verschiedene Kategorien somit überflüssig. Daher geht es wohl auch hier letztlich um eine **Abstufung der Auswirkungen in vernachlässigbare, geringfügige bzw. wenig ins Gewicht fallende und stärkere bzw. weitergehende Umweltauswirkungen** der entsprechenden Tätigkeit.

Fraglich ist sodann, ob die Begriffe bzw. das Vorliegen der zeitlichen und qualitativen Auswirkungen **eigenständig** voneinander zu prüfen sind. Der Wortlaut verlangt, dass, um eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchführen zu müssen, die Auswirkungen der Tätigkeit „mehr als geringfügig **oder** mehr als vorübergehend“²¹³ sein müssen. Dies könnte dafür sprechen, dass die beiden Kriterien nicht zwingend kumulativ vorliegen müssen. Es wäre demnach denkbar, dass die Auswirkungen einer Tätigkeit zwar nur „vorübergehend“ sind, aber als „mehr als geringfügig“ einzustufen sind, mit der Folge, dass man auch in diesem Fall die Tätigkeit einer umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung unterziehen müsste. Allerdings dürfte der Begriff „**vorübergehend**“ **in erster Linie**

²⁰⁹ S. insoweit auch die Ausführungen bei *Kämmerer*, in: Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 1 (4 f.).

²¹⁰ Vgl. *Peters*, NuR 2004, 89 (90).

²¹¹ S. auch *Carstens et al.*, Nutzung der Erkenntnisse der marinen Ökosystemforschung für die Antarktis-Umweltschutzaufgaben, 4.

²¹² *Carstens et al.*, Nutzung der Erkenntnisse der marinen Ökosystemforschung für die Antarktis-Umweltschutzaufgaben, 4, 45.

²¹³ Hervorhebung durch die Autoren.

als **Präzisierung des Begriffs „Geringfügigkeit“** zu verstehen sein.²¹⁴ Hierfür spricht auch Sinn und Zweck der Vorschrift: Es geht ja letztlich darum zu eruieren, ob die antarktische Umwelt beeinträchtigt bzw. beschädigt wird, damit die entsprechende Tätigkeit verboten werden kann. Eine solche Umweltbeeinträchtigung dürfte aber wohl zu verneinen sein, wenn die Auswirkungen zwar nicht geringfügig, aber doch in kurzer Zeit reversibel (also vorübergehend) sind, oder wenn sie zwar von Dauer (also nicht vorübergehend), aber imponderabel sind, also nicht ins Gewicht fallen.²¹⁵ Deutlich wird damit, dass die **Begriffe „geringfügig“ und „vorübergehend“** letztlich **Elemente** sind, die für die Bestimmung des wohl letztlich entscheidenden **Ausmaßes einer (möglichen) Umweltbeeinträchtigung** ausschlaggebend und vor diesem Hintergrund gesamthaft zu betrachten sind.

Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden der Versuch einer **Präzisierung** der Voraussetzungen, bei deren Vorliegen von einer vorläufigen Bewertung der Umweltauswirkungen ganz abgesehen werden kann („weniger als eine geringfügige oder vorübergehende Auswirkung“), eine solche durchzuführen ist („geringfügige oder vorübergehende Auswirkung“) oder eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß Art. 3 USP vorzunehmen ist („mehr als eine geringfügige oder vorübergehende Auswirkung“), vorgenommen werden. **Ausgangspunkte** hierfür sind folgende Überlegungen:

- Zunächst ist der bereits erwähnte **Zweck der Anlage I USP**, der auch im Zusammenhang mit den **Umweltschutzgrundsätzen des Art. 3 USP** zu sehen ist, zu berücksichtigen: Letztlich geht es darum, dass die notwendigen Informationen beschafft werden können, um eine Grundlage dafür zu haben, dass die Vorgaben des Art. 3 USP, insbesondere des Art. 3 Abs. 2 USP – wonach in dieser Vorschrift näher präzierte erhebliche Umweltauswirkungen zu vermeiden sind – eingehalten werden können.
- Sodann ist das **Vorsorgeprinzip**, auf dem jede Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung letztlich fußt, zu beachten. Grundgedanke dieses Prinzips – wobei das Vorsorgeprinzip dem deutschen Umweltrecht entlehnt ist,²¹⁶ aber auch etwa im WTO-Recht zum Zuge kommt²¹⁷ und im EU-Recht verankert ist (Art. 191 Abs. 2 AEUV) – ist die Erkenntnis, dass Umweltbelastungen prioritär mit präventiven Maßnahmen zu begegnen ist, so dass Umweltschäden schon zu verhindern und nicht erst zu bekämpfen sind, wobei dies auch dann gilt, wenn die genauen Ursache-Wirkungszusammenhänge (noch) nicht mit letzter Sicherheit klar sind, also eine gewisse wissenschaftliche Unsicherheit besteht.²¹⁸ Weiter impliziert das Vorsorge-

²¹⁴ Hack, in: Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 29 (50); i.Erg. auch Kämmerer, in: Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 1 (5).

²¹⁵ S. Kämmerer, in: Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 1 (5).

²¹⁶ Vgl. nur, m.w.N., Jans/Vedder, European Environmental Law, 43.

²¹⁷ Zum Vorsorgeprinzip im WTO-Recht (auch im Vergleich zum EU-Recht) Trouche, CDE 2008, 279 ff.; Stokes, JEEPL 2008, 455 ff.

²¹⁸ Der EuGH formuliert das Vorsorgeprinzip (er unterscheidet nicht zwischen den Elementen der Vorbeugung und der Vorsorge) wie folgt: „Nach diesen Grundsätzen obliegt es der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, durch den Erlass von Maßnahmen, die geeignet sind, die bekannten Risiken auszuschalten, Umweltbelastungen an der Quelle vorzubeugen, sie zu verringern und nach Möglichkeit zu beseitigen“, vgl. EuGH, verb. Rs. C-175, 177/98 (Lirussi), Slg. 1999, I-6881, Rn. 51; ebenso EuGH, Rs. C-318/98 (Fornasar), Slg. 2000, I-4785, Ziff. 37; in EuGH, Rs. C-121/07 (Kommission/Frankreich), Slg. 2008, I-9159, Rn. 74, bezeichnet der Gerichtshof das Vorsorgeprinzip als ein Grundprinzip des Umweltschutzes; s. ansonsten zum Vorsorgeprinzip aus der Rechtspre-

prinzip eine Herabsetzung der Eingriffsschwelle, da umweltpolitische Maßnahmen – die ggf. auch Grundrechte Einzelner beeinträchtigen können – schon dann ergriffen werden können, wenn die genauen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge noch nicht eindeutig wissenschaftlich geklärt sind und / oder es lediglich um Gefahren oder Risiken geht,²¹⁹ wobei aber immer der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren ist.

- Jedenfalls sind der **Stand der Wissenschaft und die anerkannten Erfahrungsgrundsätze** zu berücksichtigen.²²⁰ In diesem Zusammenhang sind auch die besonderen Charakteristika der antarktischen Umwelt zu berücksichtigen (so etwa ihre besondere Empfindlichkeit aufgrund der klimatischen Bedingungen).
- Bei den erwähnten drei „Kategorien“ von Umweltauswirkungen handelt es sich letztlich um **Abstufungen des Ausmaßes der zu erwartenden Umweltauswirkungen**, bei deren Evaluation sowohl der **Zeitfaktor** als auch die **Intensität** zu berücksichtigen sind.

In Anbetracht des **Ziels des Umweltschutzprotokolls** im Allgemeinen und der **Anlage I USP** im Besonderen, die **Integrität und Entwicklung antarktischer Ökosysteme** zu schützen, zu bewahren und zu gewährleisten, erscheint es naheliegend, bei der nach Art. 1 f. Anlage I USP geforderten Bewertung der Umweltauswirkungen und ihre Einteilung in die genannten drei Stufen auf **die Regenerationsfähigkeit von Populationen und Gemeinschaften bzw. Auswirkungen** abzustellen und hierbei – wie die Maßstäbe der „Geringfügigkeit“ und des (nicht) vorübergehenden Charakters nahelegen – sowohl die **Intensität** als auch den **Zeitfaktor** zu berücksichtigen, wobei diese **gesamthaft evaluiert** werden müssen, um die Umweltauswirkungen zu bewerten und in die genannten Kategorien einzuordnen.²²¹ Darauf basierend können folgende allgemeine²²² Kriterien für die relevanten Begriffe formuliert werden:²²³

- **„weniger als geringfügig oder vorübergehend“**: Die Auswirkungen beeinflussen die Integrität und Entwicklung eines Ökosystems nur in sehr begrenztem Umfang; die Implikationen der Tätigkeit sind kaum messbar bzw. feststellbar. Allfällige Veränderungen sind

chung noch EuG, Rs. T-13/99 (Pfizer), Slg. 2002, II-3305; EuG, Rs. T-70/99 (Alpharma), Slg. 2002, II-3495; EuG, Rs. T-475/07 (Dow AgroSciences), Urt. v. 9.9.2011, Rn. 143 ff. (in diesen Urteilen unterscheidet das Gericht auch zwischen dem Begriff des Risikos und demjenigen der Gefahr). Vgl. ausführlich zum Vorsorgeprinzip jüngst, m.w.N., *Arndt*, Vorsorgeprinzip, *passim*.

²¹⁹ Vgl. im EU-Recht ausdrücklich EuGH, Rs. C-236/01 (Monsanto), Slg. 2003, I-8105, Rn. 111; EuGH, Rs. C-473/98 (Toolex), Slg. 2000, I-5681; EuGH, Rs. C-77/09 (Gowan Comercio Internacional), Urt. v. 22.12.2010; in Bezug auf mitgliedstaatliche Maßnahmen auch EuGH, Rs. C-333/08 (Kommission/Frankreich), Slg. 2010, I-757. Diese Grundaussagen des EuGH dürften auf das völkerrechtliche Vorsorgeprinzip übertragen werden können, so auch i.Erg. *Beyerlin/Marauhn*, *International Environmental Law*, 52 ff. Vgl. im Einzelnen zum Vorsorgeprinzip im Völkerrecht *Epiney/Scheyli*, *Umweltvölkerrecht*, 84 ff.; *Epiney/Scheyli*, *Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts*, 103 ff.; *Sands/Peel*, *Principles of International Environmental Law*, 217 ff.

²²⁰ Vgl. so bereits schon im Hinblick auf die RL 2011/92 (UVP-Richtlinie) *Epiney/Furger/Heuck*, *Umweltplanungsrecht*, 13. S. auch *Kracht*, *Unbestimmte Rechtsbegriffe im Umweltvölkerrecht*, 21 f.

²²¹ *Carstens et al.*, *Nutzung der Erkenntnisse der marinen Ökosystemforschung für die Antarktis-Umweltschutzaufgaben* 4. S. auch *Kämmerer*, in: *Wesnigk*, *Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis* Band 2, 1 (5 f.).

²²² Es versteht sich von selbst, dass diese Kriterien jeweils auf den Sachverhalt im Einzelfall zu subsumieren sind, wobei naturwissenschaftlichen Erkenntnissen eine zentrale Rolle zukommt.

²²³ S. *Carstens et al.*, *Nutzung der Erkenntnisse der marinen Ökosystemforschung für die Antarktis-Umweltschutzaufgaben* 4 f., 43 f. S. auch *Wesnigk*, *Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG*, 20 f., die auch einzelne Beispiele in Bezug auf die jeweiligen Schutzgüter des § 3 Abs. 4 AUG (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. b USP) aufführt, 23 ff.

grundsätzlich innerhalb von Tagen oder Wochen²²⁴ reversibel oder auf ein zu vernachlässigendes (kaum messbares) Maß reduziert.

- **„geringfügig oder vorübergehend“**: Die Auswirkungen beeinflussen die Integrität und Entwicklung eines Ökosystems nur in begrenztem, wenn auch feststellbarem und messbarem Umfang. Veränderungen sind innerhalb von Tagen, Wochen bis Monaten, grundsätzlich spätestens innerhalb eines Jahres, reversibel oder auf ein zu vernachlässigendes Maß reduziert.

- **„mehr als nur geringfügig oder vorübergehend“**: Die Auswirkungen auf die Integrität und Entwicklung eines Ökosystems gehen über diejenigen der vorherigen Kategorie hinaus. Sie führen also zu klaren Veränderungen im Ökosystem, die grundsätzlich außerhalb möglicher natürlicher „Schwankungen“ liegen. Nicht notwendig ist jedoch, dass hiermit eine substantielle Gefahr für die Schutzgüter einhergeht.

Insofern ist in Bezug auf diese dritte Kategorie noch klarzustellen, dass sie noch unterhalb dessen liegt, was nach Art. 3 Abs. 2 lit. b USP als „erhebliche Auswirkungen“ eingestuft wird.²²⁵ Bei einer erheblichen Auswirkung sind die Veränderungen nicht innerhalb eines Zeitraums von mehreren Jahren bis Jahrzehnten reversibel oder auf ein vernachlässigendes Maß reduziert, oder sind ganz irreversibel.²²⁶ Diese Unterscheidung ist in Bezug auf die Rechtswirkung insofern von Bedeutung, als nur für den Fall, dass eine erhebliche Auswirkung (in Bezug auf bestimmte Schutzgüter) vorliegt, die Genehmigung zu versagen ist.²²⁷

Die Frage, **welche der drei Stufen** zum Zuge kommt bzw. ob die erwähnten Voraussetzungen (nicht) vorliegen, ist auf der Grundlage des **Vorsorgeprinzips** zu beantworten: Das Eintreten der entsprechenden Auswirkungen der geplanten Tätigkeiten muss nicht sicher sein; vielmehr reicht eine entsprechende **Möglichkeit** aus. Dies impliziert auch, dass bei Zweifeln über solche Auswirkungen gleichwohl die entsprechende „Stufe“ maßgeblich ist, so dass eine „niedrigere“ Stufe nur dann angenommen werden darf, wenn die der nächsthöheren Stufe entsprechenden Auswirkungen auf der Grundlage entsprechender wissenschaftlicher Erkenntnisse nicht möglich erscheinen.²²⁸

Fraglich könnte in diesem Zusammenhang noch sein, ob die Bezugnahme auf die „Wahrscheinlichkeit“ im Text des Art. 2 Abs. 2, 3 Abs. 1 Anlage I USP eine andere Sicht in dem Sinn nahelegen könnte, dass eine „Möglichkeit“ solcher Auswirkungen nicht ausreicht, sondern diese vielmehr „wahrscheinlich“ sein müssen, was einen höheren Grad an „Si-

²²⁴ *Kämmerer*, in: *Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2*, 1 (5); *Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 20*, stellen auf eine Dauer im Sekunden- und Minutenbereich ab, wobei sie anführen, dass ein solcher Fall äußerst selten vorliegen wird.

²²⁵ So auch in Bezug auf § 4 Abs. 3 und § 3 Abs. 4 AUG *Carstens et al.*, *Nutzung der Erkenntnisse der marinen Ökosystemforschung für die Antarktis-Umweltschutzaufgaben*, 32; *Kämmerer*, in: *Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2*, 1 (6); in Bezug auf das USP *Kämmerer*, *Antarktis in der Raum- und Umweltschutzordnung des Völkerrechts*, 260 ff.

²²⁶ *Carstens et al.*, *Nutzung der Erkenntnisse der marinen Ökosystemforschung für die Antarktis-Umweltschutzaufgaben*, 46.

²²⁷ *Carstens et al.*, *Nutzung der Erkenntnisse der marinen Ökosystemforschung für die Antarktis-Umweltschutzaufgaben*, 32. S. zur Berücksichtigung der Ergebnisse im Rahmen der Genehmigungsentscheidung sogleich noch unten 3.2.5 5).

²²⁸ So auch ausdrücklich der EuGH in Bezug auf die Frage, ob im Falle von Unsicherheiten der Beeinträchtigung eines FFH-Gebiets gleichwohl eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, vgl. EuGH, Rs. C-127/02 (*Waddenvereniging*), Slg. 2004, I-7405, Rn. 44; EuGH, Rs. C-6/04 (*Kommission/Vereinigtes Königreich*), Slg. 2005, I-9017, Ziff. 54; EuGH, Rs. C-418/04 (*Kommission/Irland*), Slg. 2007, I-10947, Rn. 254.

cherheit“ – etwa im Sinne des Gefahrbegriffs im deutschen Recht – implizierte. Im Ergebnis sprechen die besseren Gründe für eine Verneinung dieser Frage: Schon die (authentischen) französische und englische Fassung dieser Bestimmung legen eine derartige Auslegung nicht nahe. Sodann und vor allem aber sprechen das Vorsorgeprinzip sowie Ziel und Zweck des USP und der Umweltverträglichkeitsprüfung gegen einen solchen Ansatz: Wenn sichergestellt werden soll, dass Umweltbeeinträchtigungen erkannt und vermieden werden (können), müssen entsprechende Möglichkeiten solcher Auswirkungen ausreichen. Jede andere Sicht brächte letztlich die Gefahr mit sich, dass – trotz möglicherweise ins Gewicht fallender oder gar möglicher erheblicher Umweltauswirkungen – weder eine genaue Abklärung der Umweltauswirkungen erfolgte noch die entsprechenden Tätigkeiten verboten oder reguliert werden, dies nur, weil die „Wahrscheinlichkeitsschwelle“ nicht überschritten ist. Der Klarheit halber sei aber nochmals betont, dass die nach der hier vertretenen Ansicht ausreichende „Möglichkeit“ selbstredend auf wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt sein muss; die berühmte „Vorsorge ins Blaue“ wird somit nicht propagiert. Im Übrigen dürfte die Schwelle der geforderten „Beeinträchtigungsmöglichkeit“ wohl umso niedriger anzusiedeln sein, je größer der drohende Schaden ausfällt. Deutlich wird damit, dass auch bei der Frage nach der geforderten „Möglichkeitenintensität“ ein gewisser Gestaltungsspielraum besteht, der dem Vorsorgeprinzip durchaus inhärent ist.

Im Übrigen stellt das Protokoll entscheidend auf die **Umweltauswirkungen der Tätigkeiten** ab: Diese sind nach den entwickelten Kriterien zu bewerten. Dieser Ansatz impliziert auch, dass es wohl kaum mit dem Protokoll vereinbar wäre, bei gewissen Kategorien von Tätigkeiten pauschal und von vornherein davon auszugehen, dass diese weniger als eine geringfügige oder vorübergehende Auswirkung oder (nur) eine geringfügige oder vorübergehende Auswirkung zeitigen, es sei denn, stärkere Auswirkungen erschienen von vornherein für derartige Tätigkeiten unmöglich,²²⁹ was jedenfalls allgemein bei wissenschaftlichen Tätigkeiten nicht der Fall ist; aber auch bei gewissen „Kategorien“ wissenschaftlicher Tätigkeiten dürften diese Voraussetzungen allenfalls ausnahmsweise zu bejahen sein.

Aus dem Protokoll geht nicht hervor, wer die Ermittlung bzw. die Bewertung der Auswirkungen vornehmen muss, der Verantwortliche für das Projekt oder die **nationalen Behörden**.²³⁰ Die besseren Gründe sprechen für letztere, wobei der Projektverantwortliche selbstverständlich in geeigneter Weise einzubeziehen ist, was schon deshalb in der Regel notwendig sein wird, weil dieser über die relevanten Informationen verfügt. Für die primäre Verantwortlichkeit der Behörden spricht jedoch, dass das Protokoll die Vertragsstaaten verpflichtet und eine alleinige Verantwortlichkeit des Projektträgers wohl kaum eine den Anforderungen des Protokolls entsprechende Bewertung zu gewährleisten vermag. Denn diesfalls bestünde die Gefahr, dass der Umweltschutz mit subjektiven Interessen in Konflikt gerät und letztlich hinter diesen zurückgestellt wird, indem die Auswirkungen der Tätigkeit von Anfang an als „weniger als geringfügig“ eingestuft werden, um weitere ausführlichere Prüfungen potentieller Umweltauswirkungen zu vermeiden.²³¹

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass den Vertragsparteien bei der Bewertung der Umweltauswirkungen einer Tätigkeit und damit bei der Einteilung derselben in die drei in Art. 1 ff. Anlage I USP genannten „Kategorien“ ein weiter Beurteilungsspielraum verbleibt, der zwar durch die erwähnten

²²⁹ Vgl. einen strukturell ähnlichen Ansatz in Bezug auf die RL 2011/92 (UVP-Richtlinie) in EuGH, Rs. C-427/07 (Kommission/Irland), Slg. 2009, I-6277, Rn. 41 ff.; EuGH, Rs. C-50/09 (Kommission/Irland), Urt. v. 3.3.2011.

²³⁰ Hierzu auch *Stoller*, *Ariz. J. Int'l & Comp. L.* 1995, 335 (357).

²³¹ Vgl. in diesem Zusammenhang *Stoller*, *Ariz. J. Int'l & Comp. L.* 1995, 335 (357).

Anhaltspunkte etwas eingeschränkt ist, jedoch gleichwohl die Gefahr einer uneinheitlichen Anwendung des Protokolls impliziert.²³²

3) Verfahren

Ob bei einer Tätigkeit eine Umwelterheblichkeitsprüfung oder eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, ist im Rahmen einer **Vorprüfung** (*Preliminary Assessment*) zu ermitteln. Diese ist stets durchzuführen und stellt somit das Minimum an Prüfung dar.²³³ Sie dient insbesondere dazu, erstmals die wahrscheinlichen Auswirkungen der Tätigkeit auf die Umwelt zu ermitteln. Ergibt die Prüfung, dass die Auswirkungen weniger als geringfügig oder vorübergehend ausfallen werden bzw. die Möglichkeit stärkerer Auswirkungen auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse nicht möglich erscheint, so kann grundsätzlich mit der Tätigkeit fortgefahren werden, ohne dass eine eigentliche Umweltverträglichkeitsprüfung oder auch nur eine Umwelterheblichkeitsprüfung durchgeführt werden muss.

Ergibt die Vorprüfung, dass die Tätigkeit eine geringfügige oder vorübergehende Auswirkung haben wird bzw. die Möglichkeit stärkerer Auswirkungen auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse nicht möglich erscheint, so ist eine weitere, jedoch in ihrem Umfang größere Vorprüfung, die **Umwelterheblichkeitsprüfung** (*Initial Environmental Evaluation*), durchzuführen.

Lediglich wenn eine der beiden Vorprüfungen zu dem Ergebnis führt, dass die Tätigkeit möglicherweise mehr als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen haben wird, ist eine **umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung** (*Comprehensive Environmental Evaluation*) durchzuführen.

a) Vorprüfung (*Preliminary Environmental Evaluation*)

Die **Vorprüfung** (*Preliminary Environmental Evaluation*) hat einen **verfahrenslenkenden Charakter**.²³⁴ Der wesentliche Unterschied zur Umweltverträglichkeitsprüfung liegt in der geringeren Prüfungstiefe. Es geht im Wesentlichen darum zu klären, ob eine Umwelterheblichkeitsprüfung bzw. umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung überhaupt erforderlich ist.²³⁵ Auch im Verhältnis zur Umwelterheblichkeitsprüfung ist die Prüfungstiefe geringer. Weiter zeichnet sich die Vorprüfung dadurch aus, dass die Art und Weise ihrer Durchführung weitgehend durch die Vertragsstaaten zu bestimmen ist; das Protokoll enthält kaum verfahrensrechtliche Anforderungen.

So sind die Umweltauswirkungen nach Art. 1 Abs. 1 Anlage I USP **vor der Aufnahme der Tätigkeiten** in einem **geeigneten innerstaatlichen Verfahren**²³⁶ zu prüfen; die Bestimmung enthält jedoch keine näheren Angaben zur materiellen und verfahrensrechtlichen Ausgestaltung dieser Vorprüfung. Fest steht aber jedenfalls, dass im Rahmen der Vorprüfung die **Umweltauswirkungen grundsätzlich zunächst zu ermitteln** sind, um sie daraufhin zu **bewerten**.

²³² So auch *Stoller*, *Ariz. J. Int'l & Comp. L.* 1995, 335 (357). Vgl. auch die Ausführungen bei *Hemmings/Kriwoken*, *Int Environ Agreements* 2010, 187 (190 ff.); *Podehl*, *Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag*, 147.

²³³ *Bastmeijer*, *Antarctic Environmental Protocol*, 178.

²³⁴ Vgl. *Dienes*, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), *UVPG*, § 3c *UVPG*, Rn. 11 (in Bezug auf das *UVPG*); *Peters*, *NuR* 2004, 89 (90).

²³⁵ Vgl. *Dienes*, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), *UVPG*, § 3c *UVPG*, Rn. 11 (in Bezug auf das *UVPG*).

²³⁶ Das bedeutet dann aber auch, dass die Vertragsparteien, die ein solches Verfahren noch nicht kennen, verpflichtet sind es einzuführen (*Pannatier*, in: *Rens/Jakubec* (Hrsg.), *Le droit international face à l'éthique*, 107 (112)).

Bestimmte Minimalanforderungen an die Ermittlung ergeben sich jedoch aus **Art. 8 Abs. 1 USP**, wonach aufgrund der vorherigen Prüfung das Ausmaß der Auswirkungen der Tätigkeit ermittelt werden soll, d.h. ob diese weniger als geringfügig oder vorübergehend, geringfügig oder vorübergehend bzw. mehr als geringfügig oder vorübergehend sind. Bereits in diesem Stadium ist somit auf alle möglichen Auswirkungen einzugehen.²³⁷ Die Vorprüfung muss also so ausgestaltet sein, dass diesen Anforderungen Rechnung getragen werden kann; insbesondere muss sie es erlauben, das Ausmaß der **Umweltauswirkungen der fraglichen Tätigkeit so zu bewerten**, dass eine **Einteilung in die drei „Beeinträchtigungskategorien“** *a priori* möglich erscheint.

Außerdem sind bei der Ermittlung der Auswirkungen die in **Art. 3 Abs. 2 lit. c USP** genannten **Kriterien** zu berücksichtigen,²³⁸ durch die der Gestaltungsspielraum der Vertragsparteien eingeschränkt wird.

Im Gegensatz zur Umwelterheblichkeitsprüfung (und zur Umweltverträglichkeitsprüfung) wird jedoch kein Alternativenvergleich verlangt, wird dieser in den Grundsätzen des Art. 3 Abs. 2 lit. c USP doch gerade nicht aufgeführt.²³⁹

Nur wenn die Vorprüfung mit Sicherheit ergibt, dass nur weniger als eine geringfügige oder vorübergehende Auswirkung zu gewärtigen ist, kann von einer Umwelterheblichkeits- oder umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung abgesehen werden, und die Tätigkeit kann ohne weitere Prüfung durchgeführt werden. Bereits die Feststellung der bloßen **Eintrittsmöglichkeit weiterer Auswirkungen** – die allerdings wissenschaftlich begründet sein muss – ist ausreichend, um eine weitergehende Prüfungspflicht nach Art. 2 oder 3 Anlage I USP zu begründen. Für diesen Ansatz spricht auch,²⁴⁰ dass die Vorprüfung in erster Linie eine Verfahrensfunktion einnimmt. Mit ihr soll festgestellt werden, ob eine Umwelterheblichkeits- oder umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist, also ob Umweltauswirkungen überhaupt möglich sind, die dann eingehender im Rahmen einer Umwelterheblichkeits- oder umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung zu ermitteln sind. Es geht lediglich um ein Besorgnispotential, die Vorprüfung soll aber die eigentliche Umweltverträglichkeitsprüfung nicht vorwegnehmen.²⁴¹

b) Umwelterheblichkeitsprüfung (*Initial Environmental Impact Assessment*)

Art. 2 Anlage I USP regelt die **Umwelterheblichkeitsprüfung**. Wurde im Rahmen der Vorprüfung festgestellt, dass eine Tätigkeit nicht bloß „weniger als eine geringfügige oder vorübergehende“ Auswirkung haben wird, erfolgt eine vorläufige Bewertung der Umweltauswirkung (sog. Umwelterheblichkeitsprüfung), es sei denn, es wird eine umfassende Bewertung der Umweltauswirkungen nach Art. 3 Anlage I USP vorgenommen. Auch die Umwelterheblichkeitsprüfung hat in erster Linie eine Verfahrensfunktion, indem ermittelt wird, ob es einer umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf.²⁴²

²³⁷ Bastmeijer, Antarctic Environmental Protocol, 179.

²³⁸ Bastmeijer, Antarctic Environmental Protocol, 180. S. zu diesen Grundsätzen bereits oben 3.2.3 2).

²³⁹ Bastmeijer, Antarctic Environmental Protocol, 180.

²⁴⁰ S. ansonsten schon oben 3.2.5 2) im Zusammenhang zu der Frage der Anforderungen an die „Beeinträchtigungsmöglichkeit“.

²⁴¹ Vgl. in diesem Zusammenhang auch Dienes, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVPG, § 3c UVPG, Rn. 12 (in Bezug auf das UVPG).

²⁴² Es handelt sich somit nicht um eine „echte“ Umweltverträglichkeitsprüfung, sondern um ein „Umweltgutachten von eingeschränktem Umfang“ (Podehl, Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag, 145).

Ziel der Umwelterheblichkeitsprüfung ist es zu ermitteln, ob die beabsichtigte Tätigkeit **mehr als eine geringfügige oder vorübergehende Auswirkung** entfaltet (Art. 2 Abs. 1 S. 2 Anlage I USP), so dass sie sich auch auf diejenigen Auswirkungen beziehen muss, die als mehr als geringfügig oder vorübergehend einzustufen sind.

Der Begriff Umwelterheblichkeitsprüfung erscheint insofern etwas missglückt gewählt, als es im Rahmen der Prüfung gerade nicht nur darum geht festzustellen, ob die Auswirkungen „erheblich“ sind, sondern ob diese mehr als nur „geringfügig oder vorübergehend“ sind.²⁴³ Insofern scheinen die englischen Begriffe „*Initial Environmental Impact Assessment*“ und „*Comprehensive Environmental Impact Assessment*“ die Situation besser zu umschreiben.

Im Gegensatz zur Vorprüfung sind bei der Umwelterheblichkeitsprüfung nicht nur die in Art. 3 Abs. 2 lit. c USP aufgeführten Kriterien zu berücksichtigen. Vielmehr sind Art. 2 Abs. 1 Anlage I USP **zusätzliche (materielle und verfahrensrechtliche) Anforderungen** zu entnehmen:

- So umfasst die Umwelterheblichkeitsprüfung zwingend eine **Beschreibung der beabsichtigten Tätigkeit**, einschließlich ihres Zweckes, ihres Ortes, ihrer Dauer und ihrer Intensität (Art. 2 Abs. 1 lit. a Anlage I USP).

Materiell wird hier im Ergebnis an Art. 3 Abs. 2 lit. c i) USP angeknüpft, so dass Art. 2 Abs. 1 lit. a Anlage I USP insofern keine eigenständige Bedeutung zukommt. Immerhin – und hier geht Art. 2 Abs. 1 lit. a Anlage I USP über Art. 3 Abs. 2 lit. c i) USP hinaus – ist aber zwingend auch eine Beschreibung der Tätigkeit notwendig, die wohl schriftlich sein muss.

- Weiter hat eine Prüfung von **Alternativen** zu der beabsichtigten Tätigkeit und etwaiger Auswirkungen der Tätigkeit einschließlich der Prüfung kumulativer Auswirkungen²⁴⁴ im Hinblick auf bereits laufende und bekannte geplante Tätigkeiten zu erfolgen (Art. 2 Abs. 1 lit. b Anlage I USP).

Die Prüfung der Alternativen ermöglicht, das Ausmaß der Auswirkungen anhand eines Vergleichselements besser zu bestimmen. Aus der Bestimmung ergibt sich somit zwar grundsätzlich die Pflicht, Alternativen tatsächlich zu prüfen. Allerdings geht aus ihr nicht hervor, wer diese Alternativen prüfen muss. Da die Umwelterheblichkeits- und die umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung jedoch grundsätzlich in der (letzlichen) Verantwortung der Behörden liegen müssen,²⁴⁵ spricht Vieles dafür, dass diese auch die Alternativenprüfung zu verantworten haben bzw. dafür zu sorgen haben, dass diese unter Beachtung der Vorgaben des Protokolls durchgeführt wird. Schon aufgrund des entsprechenden Fachwissens wird jedenfalls bei wissenschaftlichen Tätigkeiten der Verantwortliche für die Tätigkeit regelmäßig zunächst die Alternativenprüfung durchführen, deren Vollständigkeit und Plausibilität dann durch die Behörde überprüft wird bzw. zu überprüfen ist. Diese notwendigerweise bedeutende Rolle des Projektverantwortlichen birgt jedoch die Gefahr, dass in Betracht kommende Alternativen möglicherweise nicht oder nicht genügend geprüft werden, da dieser zwangsläufig ein subjektives Verständnis zu Grunde legen wird.²⁴⁶ Gerade hier setzt denn auch die Verantwortung der Behörde ein, die umfassend Vollständigkeit und Plausibilität der

²⁴³ Die Erheblichkeit ist vielmehr als weitere vierte Kategorie anzusehen. S. auch schon oben 3.2.5 2) zu den verschiedenen „Stufen“ von Umweltauswirkungen.

²⁴⁴ Richtigerweise hätte es wohl kumulative „Einwirkungen“ heißen müssen (*Kämmerer*, in: Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 1 (14)).

²⁴⁵ Oben 3.2.5 2).

²⁴⁶ *Lyons*, Polar Record 1993, 11 (116).

Alternativenprüfung zu prüfen hat. Hinzuweisen ist im Übrigen auf die Leitlinien zur Umweltverträglichkeitsprüfung in der Antarktis, die aufführen, was grundsätzlich als Alternative in Betracht kommen kann, z.B. ein anderer Standort oder ein anderer Zeitpunkt, der Einsatz anderer Technologien oder der Rückgriff auf bereits existierende Einrichtungen.²⁴⁷

Im Hinblick auf die kumulativen Auswirkungen ist anzuführen, dass Art. 2 Abs. 1 lit. b Anlage I USP lediglich auf die Kumulation mit den Auswirkungen anderer Tätigkeiten Bezug nimmt. Denkbar ist aber auch, dass eine Tätigkeit unterschiedliche Auswirkungen haben kann. Dass auch diese kumulativ zu betrachten sind, ergibt sich direkt aus Art. 3 Abs. 2 lit. c ii) USP.²⁴⁸

Schließlich ist im Zusammenhang mit den kumulativen Auswirkungen nur von „laufenden und bekannten geplanten“ Tätigkeiten die Rede. Denkbar ist aber auch, dass eine in der Vergangenheit stattgefundene Tätigkeit weiterhin Auswirkungen entfaltet. Im Hinblick auf Ziel und Zweck des Protokolls wird man auch in Bezug zu diesen Tätigkeiten bzw. Auswirkungen eine kumulative Betrachtungsweise vornehmen müssen.²⁴⁹

Festzustellen ist somit, dass die **Umwelterheblichkeitsprüfung** im Gegensatz zur Vorprüfung eine **größere Prüfungstiefe** aufweist, da sie einen Alternativenvergleich verlangt. Damit einhergehen gewisse **zusätzliche verfahrensrechtliche Präzisierungen** bzw. Anforderungen. Dennoch erscheint fraglich, inwieweit eine Zweiteilung der Vorprüfung sinnvoll ist, zumal gerade die Abgrenzung zwischen „weniger als geringfügigen oder vorübergehenden“ und „geringfügigen oder vorübergehenden“ Auswirkungen Schwierigkeiten bereiten könnte. Auch wird man anführen müssen, dass die Umwelterheblichkeitsprüfung nur in einem eher kleinen Ausmaß umfassender ist. Da letztlich aber auch die Rechtswirkungen (in beiden Fällen kann die Tätigkeit laut Umweltschutzprotokoll durchgeführt werden)²⁵⁰ die gleichen sind, spricht Vieles dafür, stets eine Alternativenprüfung durchzuführen und im Falle einer Genehmigung stets eine Überwachung der Tätigkeit zu verlangen, zumal sich letzteres bereits aus Art. 3 Abs. 2 lit. d, e USP ergeben dürfte und die Überwachungspflichten sich nach Art. 5 Anlage I USP ebenfalls auf alle durchgeführten bzw. genehmigten Tätigkeiten beziehen müssen. Gemäß Art. 5 Abs. 2 Anlage I USP ist nämlich zum einen zu prüfen bzw. zu bestätigen, in welchem Umfang die Auswirkungen mit dem Protokoll vereinbar sind, zum anderen sollen Informationen beschaffen werden, die dazu beitragen, die Auswirkungen auf ein Mindestmaß zu beschränken oder zu mildern, und gegebenenfalls Informationen darüber zu beschaffen, ob die Tätigkeit unterbrochen, eingestellt oder geändert werden muss.

Jedenfalls stünde es mit dem Umweltschutzprotokoll, insbesondere mit Art. 1, 2 Anlage I USP, in Einklang, die Vorprüfung und die Umwelterheblichkeitsprüfung in einem Verfahren zusammenzufassen, wobei jedoch die Anforderungen an letztere zu beachten wären.

²⁴⁷ *Guidelines for Environmental Impact Assessment in Antarctica*, 3.1.2.

²⁴⁸ Nicht ganz klar in diesem Zusammenhang *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 29. S. hierzu bereits oben 3.2.3 2).

²⁴⁹ So auch in Bezug auf §§ 7 Abs. 1 Nr. 2 und 8 Abs. 3 Nr. 6 AUG *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 29.

²⁵⁰ Zwar spricht Art. 2 Abs. 2 Anlage I USP noch davon, dass geeignete Verfahren vorzusehen sind, um die Auswirkungen der Tätigkeit zu prüfen und zu bestätigen; dies dürfte sich aber schon aus Art. 3 Abs. 2 lit. d, e USP ergeben und stellt somit eine in jedem Fall zu beachtende Anforderung dar.

c) Umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung (*Comprehensive Environmental Impact Assessment*)

Eine **umfassende Bewertung der Umweltauswirkungen** ist immer dann durchzuführen, wenn die Vorprüfung oder die Umwelterheblichkeitsprüfung ergeben haben, dass die Möglichkeit besteht, dass eine beabsichtigte Tätigkeit mehr als eine geringfügige oder vorübergehende Auswirkung verursachen wird.²⁵¹

Art. 3 Anlage I USP sind in Bezug auf die Art und Weise der Durchführung einer solchen umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung (*Comprehensive Environmental Impact Assessment*) **genauere Vorgaben** zu entnehmen.

So enthält Art. 3 Abs. 2 lit. a-1 Anlage I USP zunächst einen umfassenden **Katalog derjenigen Kriterien, die bei der Prüfung zu berücksichtigen** sind. Diese gehen über die in Art. 3 Abs. 2 lit. c USP, aber auch die in Art. 2 Abs. 1 Anlage I USP in Bezug auf die Umwelterheblichkeitsprüfung genannten Elemente hinaus, wenn auch teilweise an bereits in diesen Vorschriften erwähnte Aspekte angeknüpft wird, und sind insbesondere wesentlich präziser gefasst. Im Einzelnen hat eine Umweltverträglichkeitsprüfung danach folgendes zu leisten bzw. einzubeziehen:

- Beschreibung der **beabsichtigten Tätigkeit**,²⁵² einschließlich der **Alternativen**,²⁵³
- Beschreibung des **Ist-Zustands der Umwelt**,²⁵⁴
- Beschreibung der **Methoden und Daten**, die für die Bewertung der Auswirkungen der beabsichtigten Tätigkeit verwandt wurde;
- **Bewertung** der Art, des Ausmaßes, der Dauer und Intensität der voraussichtlichen **unmittelbaren Auswirkungen der beabsichtigten Tätigkeit**;
- **Prüfung der möglichen mittelbaren oder weniger schwerwiegenden Auswirkungen der beabsichtigten Tätigkeit**;

Der Wortlaut in der deutschen Sprachfassung scheint ungeschickt formuliert. Der Begriff „schwerwiegend“ stellt bereits auf das Ausmaß der Auswirkungen ab, was wiederum eine Bewertung der Auswirkungen voraussetzt, diese soll im Rahmen der Prüfung jedoch erst ermittelt werden. In der englischen bzw. französischen Originalfassung wird jedoch nicht auf das Ausmaß sondern allein auf die Kausalität abgestellt, indem von „*indirect or second order impacts*“ bzw. „*impacts indirects ou secondaires*“ gesprochen wird. Richtigerweise hätte die Übersetzung ins Deutsche somit „indirekte oder sekundäre Auswirkungen“ heißen müssen.²⁵⁵

- Prüfung der **kumulativen Auswirkungen** der beabsichtigten Tätigkeit im Hinblick auf laufende und bekannte geplante Tätigkeiten;²⁵⁶
- Angabe von **Maßnahmen**, einschließlich **Überwachungsprogrammen**, die getroffen werden könnten, um **Auswirkungen der beabsichtigten Tätigkeit auf ein Mindestmaß zu**

²⁵¹ Zur Frage, wie in diesem Zusammenhang mit Unsicherheiten umzugehen ist, schon oben 3.2.5 2).

²⁵² Vgl. hierzu *Guidelines for Environmental Impact Assessment in Antarctica*, 3.1.1.

²⁵³ Zur Bedeutung der Alternativenprüfung s. bereits oben 3.2.5 3)b).

²⁵⁴ Eine Liste der zu berücksichtigenden Aspekte findet sich in *Guidelines for Environmental Impact Assessment in Antarctica*, 3.2.

²⁵⁵ Allerdings ist nicht ersichtlich, inwieweit sich die „sekundären“ Auswirkungen von den indirekten Auswirkungen unterscheiden. Charakteristisch für indirekte Auswirkungen ist gerade, dass sie mittelbar, also sekundär sind. Der Erwähnung der „sekundären Auswirkungen“ dürfte somit keine eigenständige Bedeutung zukommen (so bereits auch in Bezug auf die RL 2011/92 (UVP-Richtlinie) *Heuck*, Infrastrukturmaßnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport, im Erscheinen).

²⁵⁶ S. zur kumulativen Betrachtungsweise bereits oben 3.2.3 2),

beschränken oder zu mildern und unvorhergesehene Auswirkungen festzustellen, und die dazu dienen, frühzeitige Hinweise auf nachteilige Wirkungen der Tätigkeit zu erhalten und schnell und wirksam auf Unfälle zu reagieren;

- Angabe der **unvermeidbaren Auswirkungen der beabsichtigten Tätigkeit**;
- Prüfung der **Wirkung der beabsichtigten Tätigkeit** auf die Durchführung **wissenschaftlicher Forschung** und auf **andere bestehenden Nutzungen und Werte**;
- Angabe von **Wissenslücken** und **Unsicherheiten**, die beim Sammeln der erforderlichen Information aufgetreten sind;
- **allgemein verständliche Zusammenfassung** der zusammengestellten Informationen;
- **Name und Anschrift der Person oder Organisation**, welche die umfassende Bewertung der Umweltauswirkungen vorbereitet hat.

Verfahrensrechtlich ist vorgesehen, dass der **Entwurf der umfassenden Bewertung der Umweltauswirkungen öffentlich zugänglich zu machen** und an alle Vertragsparteien zu verteilen ist, die ihn wiederum für Stellungnahmen öffentlich zugänglich machen (Art. 3 Abs. 3 Anlage I USP). Die Stellungnahmen sind innerhalb einer Frist von 90 Tagen einzureichen.

Der Entwurf wird außerdem spätestens 120 Tage vor der nächsten Konsultativtagung den **Konsultativparteien und dem Ausschuss** zugestellt (Art. 3 Abs. 4 Anlage I USP). Der Ausschuss prüft diesen Entwurf und gibt spätestens nach 15 Monaten seine Stellungnahme ab (Art. 3 Abs. 5 Anlage I USP). Erst nachdem diese vorliegt, darf ein endgültiger Beschluss gefasst werden (Art. 3 Abs. 5 Anlage I USP); im Übrigen enthält eine **endgültige umfassende Bewertung der Umweltauswirkungen** u.a. zumindest eine **Zusammenfassung der zu dem Entwurf eingegangenen Stellungnahmen** und ist **öffentlich zugänglich** zu machen (Art. 3 Abs. 6 Anlage I USP). Die Rolle der Konsultativparteien und des Ausschusses ist somit insofern zwar aus verfahrensrechtlicher Sicht durchaus von Belang, aber dennoch in materieller Hinsicht insofern eher gering, als der Stellungnahme keine irgendwie gearteten Rechtswirkungen zukommt;²⁵⁷ immerhin dürfte aber das verbindlich vorgesehene Verfahren im Allgemeinen und die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Stellungnahmen im Besonderen im Ergebnis implizieren, dass eine Auseinandersetzung mit den wichtigsten vorgebrachten Argumenten bzw. Elementen erfolgt und diese in die endgültige umfassende Bewertung in der einen oder anderen Weise einbezogen werden, käme diesen Vorgaben doch ansonsten keinerlei Bedeutung zu.

Das finale Dokument, also die endgültige umfassende Bewertung der Umweltauswirkungen, ist ebenfalls mindestens 60 Tage vor Beginn der Tätigkeit öffentlich bekannt zu machen (Art. 3 Abs. 6 Anlage I USP).

Für den Fall, dass die Tätigkeit genehmigt wird, sieht Art. 5 Anlage I USP ein **Überwachungsverfahren** vor, mit dem die gleichen Ziele verfolgt werden, wie bei der Überwachung von Tätigkeiten, die nach einer Erheblichkeitsprüfung genehmigt werden.

4) Erfordernis einer behördlichen Genehmigung

Das Umweltschutzprotokoll regelt die Frage, ob die Durchführung einer in seinen Anwendungsbereich fallenden Tätigkeit stets einer (staatlichen) **Genehmigungspflicht** zu unterwerfen ist, nicht ausdrücklich.²⁵⁸ Berücksichtigt man weiter, dass das Protokoll an anderen Stellen (so insbesondere

²⁵⁷ S. auch *French*, *JIWLP* 1999, 291 (305); *Podehl*, Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag, 140.

²⁵⁸ Ausführlich zu dieser Frage schon *Bastmeijer*, *Antarctic Environmental Protocol*, 266 ff.

in Art. 3 Anlage II USP) explizit ein Genehmigungserfordernis formuliert, könnte einiges dafür sprechen, dass die Pflicht zur Durchführung einer umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung nicht zwingend mit einer Pflicht, die entsprechende Tätigkeit einem Genehmigungserfordernis zu unterstellen, einhergeht. Erst recht müsste dies für diejenigen Tätigkeiten gelten, die nur einer Vorprüfung oder nur einer Umwelterheblichkeitsprüfung unterliegen. In Bezug auf letztere sehen Art. 1 Abs. 2 und Art. 2 Abs. 2 Anlage I USP im Hinblick auf die Vorprüfung und Umwelterheblichkeitsprüfung denn auch vor, dass die Tätigkeit durchgeführt werden kann, wenn diese ergeben, dass die Auswirkungen (weniger als) geringfügig oder vorübergehend sind, woraus geschlossen werden könnte, dass zumindest in Bezug auf solche Tätigkeiten – deren Auswirkungen dieses (bestimmte) Ausmaß also nicht überschreiten – keine Genehmigung erforderlich sei.²⁵⁹ Dem Protokoll wäre also nur zu entnehmen, dass eine Vorprüfung und ggf. eine umfassende Umwelterheblichkeits- bzw. eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, falls eine in den Anwendungsbereich des Protokolls fallende Tätigkeit geplant ist; hingegen ginge damit keine Pflicht der Vertragsparteien einher, die erfassten Tätigkeiten einem Genehmigungserfordernis zu unterwerfen. Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass das Protokoll auch keine (einfache) Notifizierungspflicht formuliert.

Die besseren Gründe sprechen jedoch dafür, dass die Vorgaben des Protokolls letztlich nur unter der Voraussetzung des **Bestehens einer Genehmigungspflicht der erfassten Tätigkeiten** tatsächlich eingehalten werden können. So nehmen verschiedene Bestimmungen des Protokolls auf Maßnahmen Bezug, die die Einhaltung seiner Vorgaben sicherstellen sollen, so insbesondere Art. 3 Abs. 2 lit. d, e USP, Art. 2 Abs. 2 Anlage I USP, die in erster Linie Fragen der Überwachung betreffen. Weiter wird verschiedentlich erwähnt, dass ein „Beschluss“ über die Durchführung der Tätigkeit gefasst wird, der jedoch nur bei Vorliegen der erörterten Vorgaben gefasst werden darf. So sieht z.B. Art. 4 Anlage I USP vor, dass jeder Beschluss darüber, ob eine beabsichtigte Tätigkeit, die einer UVP unterliegt, durchgeführt werden soll bzw. darf und wenn ja, ob in der ursprünglichen oder in geänderter Form, sich auf die umfassende Bewertung der Umweltauswirkungen sowie auf sonstige entsprechende Überlegung stützt, und Art. 3 Abs. 5 Anlage I USP spricht vom „endgültigen Beschluss“ über die Durchführung der beabsichtigten Tätigkeit. Weiter sieht Art. 8 Abs. 2 USP vor, dass die in Anlage I vorgesehenen Prüfverfahren „im Verlauf der Vorbereitung von **Beschlüssen** angewandt werden, die alle im Gebiet des Antarktisvertrags (...) durchgeführten Tätigkeiten (...)“²⁶⁰ betreffen. Art. 6 Abs. 1 lit. b Anlage I USP verpflichtet die Vertragsparteien „eine jährliche Liste der vorgenommenen vorläufigen Bewertung der Umweltauswirkungen und der daraufhin gefassten **Beschlüsse**“²⁶¹ dem Ausschuss zu übermitteln und öffentlich zugänglich zu machen. Diese Formulierungen und auch die Systematik des Art. 8 USP sowie der Anlage I USP legen es nahe, dass mit dem Begriff Beschluss auf eine behördliche Entscheidung und folglich eine Genehmigung Bezug genommen wird. Der Umstand, dass – im Gegensatz zur Anlage II USP – nicht ausdrücklich von „Genehmigung“ gesprochen wird, ändert hieran nichts: Denn diese Differenz dürfte darauf beruhen, dass der UVP als solche in erster Linie ein verfahrensrechtlicher Charakter zukommt und die diesbezüglichen Vorschriften als solche gerade keine Voraussetzungen für die Erteilung der Ge-

²⁵⁹ Vgl. in diese Richtung *Bastmeijer*, Antarctic Environmental Protocol, 268. So wohl auch die Ansicht von *Podehl*, Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag, 139.

²⁶⁰ Hervorhebung durch die Autoren.

²⁶¹ Hervorhebung durch die Autoren.

nehmung implizieren; diese ergeben sich vielmehr aus anderen Bestimmungen des Protokolls (so u.a. aus den Umweltgrundsätzen des Art. 3 Abs. 2 USP, aber auch aus der Anlage 2 USP). Vor diesem Hintergrund erscheint die Annahme, dass aus der nicht ausdrücklichen Formulierung einer Genehmigungspflicht in Art. 8 USP und Anlage I USP, dies im Gegensatz zu Anlage II USP, geschlossen werden kann, dass eine solche nicht notwendig ist, keineswegs zwingend.

Daher sind letztlich **Sinn und Zweck des Protokolls** sowie seine **effektive Wirkung** entscheidend. Diese sprechen aber u.E. klar dafür, dass die in den Anwendungsbereich des Protokolls fallenden Tätigkeiten grundsätzlich einer umfassenden Genehmigungspflicht zu unterstellen sind: Denn das Protokoll verpflichtet jedenfalls einerseits, in Bezug auf die in seinen Anwendungsbereich fallenden Tätigkeiten eine Vorprüfung sowie ggf. eine Umwelterheblichkeits- oder Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen; andererseits dürfen diese Tätigkeiten erst nach Abschluss dieser Prüfungen aufgenommen werden, und im Übrigen haben die Vertragsstaaten Maßnahmen zu ergreifen, welche die Vertragskonformität der Tätigkeiten sowie ihre Überwachung sicherstellen. Hintergrund dieser Verpflichtungen ist letztlich das Anliegen, eine umfassende Prüfung der Umweltauswirkungen solcher Tätigkeiten sicherzustellen sowie die zur Einhaltung der Vorgaben des Protokolls erforderlichen Maßnahmen ergreifen zu können. Es erscheint jedoch kaum vorstellbar, dass diesen Vorgaben nachgekommen werden kann, ohne dass eine Genehmigungspflicht für die vom Anwendungsbereich des Protokolls erfassten Tätigkeiten besteht: Nur die Pflicht zur Einreichung eines Genehmigungsantrags sowie die Möglichkeit, die Genehmigung zu versagen, wenn den Anforderungen des Protokolls nicht Genüge getan wird, vermag tatsächlich zu gewährleisten, dass nur Tätigkeiten durchgeführt werden, die den entsprechenden Vorgaben entsprechen. Insbesondere vermag lediglich das Auferlegen von Pflichten für die für die Tätigkeit Verantwortlichen grundsätzlich nicht zu genügen, da schon aufgrund der Interessenkonflikte hier kaum eine objektive Beurteilung erwartet werden kann.

Insgesamt ist vor diesem Hintergrund letztlich (auch) aus parallelen Erwägungen wie bezüglich der Verantwortung für die Prüfung der Umweltauswirkungen²⁶² davon auszugehen, dass staatlichen Behörden eine „Letztverantwortung“ für die Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen eine Tätigkeit durchgeführt werden darf, zukommt, was letztlich nur über ein **Genehmigungserfordernis** erreicht werden kann.

Der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, dass eine Differenzierung danach, welche Auswirkungen eine Tätigkeit entfaltet, in diesem Zusammenhang wenig sinnvoll sein dürfte: Denn die Frage, ob tatsächlich eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, hängt ja von der Prüfung der Auswirkungen ab, für die wiederum eine staatliche Behörde verantwortlich zeichnen muss, so dass es diesem System nicht Rechnung trüge, ein Genehmigungserfordernis nur bei Tätigkeiten, in Bezug auf die eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 3 Anlage 1 USP durchzuführen ist, anzunehmen, ist die Anwendbarkeit dieses Verfahrens doch zunächst klärungsbedürftig, so dass es zwingend erscheint, umfassend alle in den Anwendungsbereich des Protokolls fallende Tätigkeiten dem Genehmigungserfordernis zu unterstellen. Angesichts des Umstands, dass auch Veränderungen einer Tätigkeit einer UVP unterliegen (Art. 8 Abs. 3 USP), müssen auch solche genehmigungsbedürftig sein.²⁶³

²⁶² Hierzu oben 3.2.5 2).

²⁶³ Allerdings setzt das Vorliegen einer Veränderung einer Tätigkeit ein gewisses „Gewicht“ voraus, s. hierzu oben 3.2.5 1).

Nur am Rande sei bemerkt, dass auch die Praxis der Vertragsstaaten für den hier vertretenen Ansatz spricht, sind Umweltverträglichkeitsprüfungen auf nationaler Ebene doch regelmäßig einer (öffentlich-rechtlichen) Genehmigungsentscheidung vorgeschaltet.²⁶⁴ Hieran ändert auch die nach der hier vertretenen Ansicht nicht vertragskonforme Praxis der USA nichts, die lediglich eine Pflicht zur Vorprüfung sowie ggf. zur Umwelterheblichkeits- oder Umweltverträglichkeitsprüfung des für die Tätigkeit Verantwortlichen kennt, jedoch kein Genehmigungserfordernis, bevor mit der Tätigkeit begonnen werden darf.²⁶⁵

Fraglich ist in diesem Zusammenhang noch, wie sich die somit anzunehmende **grundsätzliche Genehmigungsbedürftigkeit von Tätigkeiten in der Antarktis** zu den „speziellen“ **Genehmigungspflichten** aufgrund anderer Vorgaben des Protokolls verhält. Relevant ist dies in erster Linie im Verhältnis zu der artenschutzrechtlichen Genehmigung nach der Anlage II USP: Eine solche kann Ausnahmen von den grundsätzlichen Verboten der Anlage II USP begründen.²⁶⁶ Im Ergebnis ist die Beantwortung dieser Frage den Vertragsstaaten überlassen, lassen sich dem Protokoll doch keine irgendwie gearteten Vorgaben über das Verhältnis der verschiedenen Genehmigungen zueinander entnehmen. Sicherzustellen ist aber jedenfalls, dass einerseits sowohl die Tätigkeit als solche, andererseits die Abweichungen von artenschutzrechtlichen Bestimmungen einer Genehmigungspflicht unterworfen werden. Dieser Vorgabe kann sowohl durch eine Art „einheitliche“ Genehmigung, die alle Aspekte berücksichtigt, als auch durch verschiedene „separate“ Genehmigungen Genüge getan werden.

5) Zur Berücksichtigung der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Genehmigungsentscheidung

Nach **Art. 4 Anlage I USP** ist der entscheidende Beschluss, ob eine Tätigkeit (evtl. auch nur in abgeänderter Form) durchgeführt werden kann, auf die Ergebnisse einer ggf. durchgeführten umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung sowie auf sonstige entsprechende Überlegungen zu stützen. Damit ist bereits dieser Bestimmung eine Pflicht zu entnehmen, die Ergebnisse der umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung, aber auch diejenigen der Vorprüfung und der Umwelterheblichkeitsprüfung, die unter den Begriff der sonstigen relevanten Überlegungen zu subsumieren sein dürften und die insbesondere dann von Bedeutung sind, wenn keine umfassende Prüfung durchgeführt wurde, bei der **Genehmigungsentscheidung zu berücksichtigen**. Damit dürften schon aus dieser Bestimmung insoweit durchaus materiell-rechtliche Anforderungen abzuleiten sein. Vorgaben über die Art und Weise dieser Berücksichtigung, insbesondere in Bezug auf die Gewichtung der verschiedenen Interessen, sind dem Protokoll jedoch nicht zu entnehmen, so dass der **Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten** denkbar **weit** gehalten ist. Immerhin lässt diese Verpflichtung jedoch erkennen, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht nur eine Ermittlung der Umweltauswirkungen eines Projekts, sondern darüber hinaus eine **Einbeziehung ihrer Ergebnisse im Rahmen des letztlich maßgeblichen Entscheidungsprozesses** verlangt. Eine bloße Kenntnisnahme ist also nicht ausreichend, sondern gefordert ist eine auch **materielle Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Umweltverträglichkeitsprüfung**. Zudem muss eine Verweige-

²⁶⁴ Vgl. *Bastmeijer*, Antarctic Environmental Protocol, 268.

²⁶⁵ Vgl. zur Rechtslage in den USA noch unten 6.2.

²⁶⁶ Im Einzelnen hierzu unten 3.2.6.

rung der Genehmigung im Anschluss an diese Berücksichtigung möglich sein, verlöre diese Pflicht doch ansonsten jeglichen Sinn.

Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass sich aus **Art. 3 Abs. 2 USP** durchaus „echte“ **materiell-rechtliche Pflichten** ergeben,²⁶⁷ bei deren Anwendung selbstredend auf die **Umweltverträglichkeitsprüfung zurückzugreifen** ist, ermöglicht doch erst letztere genauere Erkenntnisse über die Umweltauswirkungen der erfassten Tätigkeiten. Zu erinnern ist hier an zwei „Kategorien“ von Pflichten:

- Nach **Art. 3 Abs. 2 lit. a USP** sind Tätigkeiten im Gebiet des Antarktisvertrags so zu planen und durchzuführen, dass nachteilige **Auswirkungen auf die antarktische Umwelt sowie die abhängigen und verbundenen Ökosysteme begrenzt** werden. Der Spielraum der Vertragsparteien wird somit beschränkt.²⁶⁸ Allerdings lässt sich daraus nicht schließen, dass die Behörde im Falle einer mehr als nur geringfügigen oder vorübergehenden Auswirkung auf die Umwelt stets dazu verpflichtet wäre, die Tätigkeit zu verbieten. Eine Begrenzung der nachteiligen Auswirkungen kann nämlich schon dadurch erreicht werden, dass bei mehreren zur Verfügung stehenden Alternativen derjenigen Vorrang einzuräumen ist, welche die Umwelt am wenigsten beeinträchtigt. Weiter dürfte auch eine Genehmigung mit Auflagen möglich sein, die der Reduzierung der Auswirkungen dient. Darüber hinaus wird der Handlungsspielraum der Genehmigungsbehörde durch die Bestimmungen der weiteren Anlagen begrenzt, sind diese doch ebenfalls zwingend zu beachten.
- In Bezug auf **bestimmte Schutzgüter**, die **Art. 3 Abs. 2 lit. b USP** nennt, dürfte jedoch etwas anderes gelten, wird hier doch nicht bloß von einer „Begrenzung“, sondern von einer **„Vermeidung“** gesprochen. Der Begriff der Vermeidung impliziert nämlich, dass die Genehmigung unter Umständen zu versagen ist.²⁶⁹ Allerdings reicht nicht jede Auswirkung auf diese spezifischen Schutzgüter aus, vielmehr ist die Genehmigung nur dann zu versagen, wenn die Auswirkungen „erheblich“²⁷⁰, und damit sogar größer als „mehr als geringfügig oder vorübergehend“ sind.²⁷¹

Hierfür spricht insbesondere der Wortlaut („erheblich“ anstelle von „mehr als geringfügig oder vorübergehend“) sowie die Systematik, ergibt sich doch aus Art. 3 Anlage I USP (in Bezug auf das AUG aus § 12 Abs. 2 AUG), dass die Behörde eine Genehmigung (ggf. unter Auflagen erteilen kann), wenn die Auswirkungen „mehr als geringfügig oder vorübergehend“ sind.²⁷²

Falls die Vorprüfung oder die Umwelterheblichkeitsprüfung ergibt, dass die Auswirkungen lediglich (weniger als) geringfügig oder vorübergehend sind, sieht das Protokoll vor, dass die Tätigkeit durchgeführt werden kann (Art. 1 Abs. 2, Art. 2 Abs. 2 Anlage I USP). Jedoch gilt auch hier, dass

²⁶⁷ Zu diesen bereits oben 3.2.3 2).

²⁶⁸ Vgl. auch *Orrego Vicuna*, *Geo. Int'l Env'tl. L. Rev.* 1994-1995, 1 (5).

²⁶⁹ I.Erg. ebenso *Bastmeijer*, *Antarctic Environmental Protocol*, 291. So auch in Bezug auf § 4 Abs. 3 und § 3 Abs. 4 AUG *Carstens et al.*, *Nutzung der Erkenntnisse der marinen Ökosystemforschung für die Antarktis-Umweltschutzaufgaben*, 32; *Kämmerer*, *Antarktis in der Raum- und Umweltschutzordnung des Völkerrechts*, 260 ff. A.A. bzw. zumindest nicht ganz klar jedoch *Stoller*, *Ariz. J. Int'l & Comp. L.* 1995, 335 (358).

²⁷⁰ S. zur Auslegung des Begriffs bereits oben 3.2.5 2).

²⁷¹ S. auch *Wolfrum*, *ZRP* 1997, 336 (339).

²⁷² S. auch *Kämmerer*, in: *Wesnik*, *Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis* Band 2, 1 (6).

die weiteren Anlagen der USP zu beachten sind, so dass die Genehmigungsbehörde beispielsweise auf deren Grundlage die Entnahme bestimmter Tier- und Pflanzenarten verbieten muss.²⁷³ Außerdem ist Art. 3 Abs. 2 lit. a USP zu berücksichtigen. Es wäre also durchaus denkbar, dass die Tätigkeit trotz einer Vorprüfung bzw. Umwelterheblichkeitsprüfung, die ihr lediglich (weniger als) geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen attestiert, nur mit Auflagen durchgeführt werden kann, um die Auswirkungen noch weiter zu begrenzen. Im Übrigen sind zumindest bei geringfügigen oder vorübergehenden Auswirkungen jedenfalls Auflagen gefordert, um die Auswirkungen der Tätigkeit zu überprüfen und zu bestätigen.

In der Praxis dürfte es eher selten sein, dass nach erfolgter Vorprüfung oder Umwelterheblichkeitsprüfung ein Verbot auf der Grundlage des Art. 3 Abs. 2 lit. b USP ausgesprochen wird, sind hiervon doch regelmäßig nur Tätigkeiten betroffen, bei denen mit mehr als geringfügigen oder vorübergehenden Auswirkungen zu rechnen ist und bei denen daher eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen ist.

Darüber hinaus sind die Konsultativparteien auch rechtlich an die verschiedenen Empfehlungen gebunden – jedenfalls soweit sie diese ratifiziert haben.²⁷⁴ Auch die Empfehlungen können den Spielraum der Vertragsparteien einschränken.²⁷⁵

Im Übrigen wird man jedenfalls von der Genehmigungsbehörde verlangen müssen, dass sie ihre Entscheidung unter Bezugnahme auf die durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung hinreichend **begründet**.

Protokoll und Anlage I enthalten jedoch keine Angaben, wer für die Einhaltung dieser Verpflichtungen verantwortlich ist und wer einen Verstoß gegen diese geltend machen kann: entweder der Staat, der den Teil der Antarktis beansprucht, in dem die Tätigkeit durchgeführt werden soll, oder der „Ursprungsstaat“ der Expedition bzw. Tätigkeit. Die Vertragsparteien haben bewusst auf die Beantwortung dieser Frage verzichtet, da sie eng mit der umstrittenen Frage der Gebietsansprüche im Zusammenhang steht.²⁷⁶ Jedenfalls dürfte aber der erwähnte „Ursprungsstaat“ in der Pflicht stehen.²⁷⁷

3.2.6 Anlage II - Erhaltung der antarktischen Tier- und Pflanzenwelt

Anlage II zum Umweltschutzprotokoll enthält Bestimmungen über die **Erhaltung der antarktischen Tier- und Pflanzenwelt** und übernimmt dabei zum größten Teil die Bestimmungen der *Agreed Measures on Conservation of Antarctic Fauna and Flora*.

Sie lässt jedoch die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien aufgrund des Internationalen Übereinkommens zur Regelung des Walfangs sowie des CCAS und CCAMLR unberührt (Art. 7 Anlage II USP bzw. Art. 4 Abs. 2 USP).²⁷⁸

²⁷³ S. hierzu sogleich 3.2.6.

²⁷⁴ So bereits oben 3.1.

²⁷⁵ Soweit die Empfehlungen jedoch durch das Umweltschutzprotokoll und insbesondere dessen Anlagen übernommen wurden, gilt der *lex posterior*-Grundsatz, d.h. letztere haben einen Anwendungsvorrang (*Podehl*, Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag, 121).

²⁷⁶ *Pannatier*, EJIL 1996, 431 (442 f.).

²⁷⁷ Vgl. hierzu auch schon oben 3.2.2.

²⁷⁸ Kritisch dazu *Orrego Vicuna*, Geo. Int'l Env'tl. L. Rev. 1994-1995, 1 (6).

Im Einzelnen sieht Anlage II USP einerseits ein grundsätzliches Verbot einer Reihe von Tätigkeiten vor, von denen jedoch im Falle einer Genehmigung unter gewissen Voraussetzungen Ausnahmen vorgesehen sind (1). Besondere Vorgaben kommen für besonders geschützte bzw. bedrohte Arten zum Zuge (2). Schließlich enthält Anlage II USP noch einige Vorgaben betreffend nicht heimische Arten sowie Schädlinge und Krankheiten (3).

1) Entnahme aus der Natur und schädliche Einwirkungen nur mit Genehmigung

Gemäß Art. 3 Abs. 1 Anlage II USP ist die **Entnahme aus der Natur** oder eine **schädliche Einwirkung** grundsätzlich verboten, es sei denn, es wird eine Genehmigung erteilt.

Unter „**Entnahme aus der Natur**“ ist das „Töten, Verletzen, Fangen, Berühren oder Stören eines heimischen Säugetiers oder Vogels beziehungsweise das Entfernen oder Beschädigen heimischer Pflanzen in solchen Mengen, dass deren örtliche Verbreitung oder Häufigkeit erheblich beeinträchtigt würde“ (Art. 1 lit. g Anlage II USP) zu verstehen. Damit wird deutlich, dass die Warmblüter²⁷⁹ einem besonderen Schutzregime unterworfen sind, setzt der Schutz doch bereits auf Individuenebene an.²⁸⁰

Ein „**heimisches Säugetier**“ ist „jedes Exemplar, das einer zur Klasse der Säugetiere gehörenden Art angehört, im Gebiet des Antarktisvertrags heimisch ist oder dort aufgrund natürlicher Wanderungen saisonal vorkommt“ (Art. 1 lit. a Anlage II USP).

Ein „**heimischer Vogel**“ ist „jedes Exemplar in irgendeinem Abschnitt eines Lebens (einschließlich des Eis), das einer zur Klasse der Vögel gehörenden Art angehört, im Gebiet des Antarktisvertrags heimisch ist oder dort aufgrund natürlicher Wanderungen saisonal vorkommt“ (Art. 1 lit. b Anlage II USP).

Eine „**heimische Pflanze**“ ist „jede Land- oder Süßwasservegetation, einschließlich Moosen, Flechten, Pilzen und Algen, in irgendeinem Abschnitt ihres Lebens (einschließlich Samen und sonstiger Ableger), die im Gebiet des Antarktisvertrags heimisch ist“ (Art. 1 lit. c Anlage II USP). Die marine Vegetation ist von dieser Begriffsdefinition nicht erfasst.²⁸¹

Die deutschen Definitionen sind insofern unpräzise, als der Begriff „heimisch“ nicht umschrieben wird. Die englische Originalfassung ist genauer, da sie von „*native mammal/bird/plant*“ spricht und darauf abstellt, dass diese „*indigenous*“ to the Antarctic Treaty Area sind. Es kommt also u.a. darauf an, ob die Säugetiere, Vögel oder Pflanzen aus dem Gebiet des Antarktisvertrags stammen und dort natürlich vorkommen, also nicht durch den Menschen eingeführt wurden.

Art. 1 lit. h Anlage II USP listet eine Vielzahl von Tätigkeiten auf, die den Tatbestand des **schädlichen Einwirkens** erfüllen, wobei diese alle anthropogene Ursachen haben:

- das **Fliegen oder Landen von Hubschraubern oder sonstigen Luftfahrzeugen** in einer Weise, dass Vogel- und Robbenansammlungen gestört werden (Art. 1 lit. h i) Anlage II USP);
- die Benutzung von **Fahrzeugen oder Schiffen**, einschließlich Luftkissenboote und kleinen Booten, in einer Weise, dass Vogel- und Robbenansammlungen gestört werden (Art. 1 lit. h ii) Anlage II USP);

²⁷⁹ Fische werden in der Anlage II USP nicht erwähnt.

²⁸⁰ Carstens et al., Nutzung der Erkenntnisse der marinen Ökosystemforschung für die Antarktis-Umweltschutzaufgaben, 26.

²⁸¹ Carstens et al., Nutzung der Erkenntnisse der marinen Ökosystemforschung für die Antarktis-Umweltschutzaufgaben, 34.

- die Verwendung von **Sprenstoffen oder Schusswaffen** in einer Weise, dass Vogel- und Robbenansammlungen gestört werden (Art. 1 lit. h iii) Anlage II USP);

Diese ersten drei Kategorien zielen vor allem darauf ab, akustische Einwirkungen, auf welche die Tiere besonders empfindlich reagieren, zu verhindern.

- das **absichtliche Stören** brütender Vögel oder von Vögeln in der Mauser oder von Vogel- und Robbenansammlungen durch Menschen zu Fuß (Art. 1 lit. h iv) Anlage II USP);
- die erhebliche **Schädigung von Ansammlungen heimischer Landpflanzen** durch das Landen von Luftfahrzeugen, das Fahren von Fahrzeugen, durch Niedertreten oder auf andere Weise (Art. 1 lit. h v) Anlage II USP);
- jede Tätigkeit, die zu einer **erheblichen nachteiligen Veränderung des Lebensraums** von Arten und Populationen heimischer Säugetiere, Vögel, Pflanzen oder Wirbelloser führt (Art. 1 lit. h vi) Anlage II USP).

Anders als die vorherigen Kategorien handelt es sich bei der zuletzt genannten Kategorie nicht um eine direkt artenschutzrechtliche Norm, sondern sie dient dem Habitatschutz und damit nur „indirekt“ dem Artenschutz.²⁸² Sie kann somit nicht als allgemeiner Auffangtatbestand angesehen werden, zielt sie doch auf ein anderes Schutzgut (die Lebensräume von Arten und Populationen) ab.²⁸³ Allerdings wird auch hier vorausgesetzt, dass die Auswirkungen eine gewisse Intensität erreichen müssen.

Die Auflistung ist, mangels anderweitiger Hinweise (wie „z.B.“, „insbesondere“), als **abschließend** anzusehen.²⁸⁴ Dennoch ist festzustellen, dass sie ein **breites Spektrum an Tätigkeiten** erfasst, die sich negativ und auf erhebliche Weise auf die Flora und Fauna sowie deren Habitate auswirken können. Geschützt wird allerdings nicht das einzelne Tier, sondern der Schutz ist vielmehr auf „**Ansammlungen**“, also größere Gruppen von Tieren, sowie (in Bezug auf den zuletzt genannten Aspekt) von **Populationen** ausgerichtet.²⁸⁵

Ausnahmsweise können die Entnahme und die schädlichen Einwirkungen durch eine **Genehmigung** gestattet werden.²⁸⁶

Einer Genehmigung bedarf es jedoch nicht bei Notfällen, wenn diese zum Schutz von Menschenleben oder der Sicherheit von Schiffen, Luftfahrzeugen oder hochwertigen Ausrüstungen oder Einrichtungen oder der Umwelt erfolgen (Art. 2 Anlage II USP).²⁸⁷ Da nicht näher definiert wird, was unter „hochwertigen Ausrüstungen oder Einrichtungen“ zu verstehen ist, wird man wohl davon ausgehen können, dass nicht bloß auf den wissenschaftlichen, sondern auch auf den

²⁸² *Czybulka*, Natur- und Ökosystemsschutz in antarktischen Gewässern, 42.

²⁸³ Nicht ganz deutlich *Czybulka*, Natur- und Ökosystemsschutz in antarktischen Gewässern, 41 f., der von einem „Auffangtatbestand“ spricht, wobei allerdings zuzugeben ist, dass ihr insoweit ein Auffangcharakter zukommt, als nicht unter die anderen Buchstaben fallende Tätigkeiten gleichwohl wegen ihrer Auswirkungen auf die Lebensräume verboten sein können.

²⁸⁴ So auch *Kämmerer*, Antarktis in der Raum- und Umweltschutzordnung des Völkerrechts, 217. A.A. aber wohl *Wolfrum*, ZRP 1997, 336 (338).

²⁸⁵ Vgl. auch in Bezug auf § 17 Abs. 1 Nr. 2 AUG *Czybulka*, Natur- und Ökosystemsschutz in antarktischen Gewässern, 40.

²⁸⁶ Gemäß Art. 1 lit. f Anlage II USP bedeutet Genehmigung eine von einer zuständigen Behörde erteilte förmliche schriftliche Erlaubnis. Art. 1 lit. 3 Anlage II USP definiert die zuständige Behörde als jede Person oder Stelle, die von einer Vertragspartei zur Erteilung von Genehmigungen im Rahmen dieser Anlage ermächtigt ist.

²⁸⁷ Die Vertragsparteien und der Ausschuss sind jedoch sofort über die in Notfällen durchgeführten Tätigkeiten zu unterrichten (Art. 2 Abs. 2 Anlage II USP).

wirtschaftlichen Wert abgestellt werden darf.²⁸⁸ Ein Notfall dürfte immer dann vorliegen, wenn der Schutz des betreffenden Rechtsguts nur dann erreicht werden kann, wenn die Tätigkeit ohne Aufschub erfolgt, also eine zeitliche Dringlichkeit vorliegt, die regelmäßig nur in Kombination mit unvorhergesehenen Ereignissen auftritt.

Die Genehmigung muss Angaben über die genehmigte Tätigkeit enthalten, insbesondere wann, wo und von wem sie durchgeführt wird (Art. 3 Abs. 2 Anlage II USP). Neben diesen **verfahrensrechtlichen Anforderungen** formuliert **Art. 3 Abs. 2 Anlage II USP** auch **materiell-rechtliche Voraussetzungen**, bei deren Vorliegen eine Genehmigung erteilt werden kann. Es handelt sich dabei um eine **abschließende Aufzählung**, die entsprechend der Zielsetzung des Umweltschutzprotokolls und ihrer Anlagen restriktiv ausgestaltet und auszulegen ist und damit abschließend die Konstellationen definiert, in denen (ausnahmsweise) eine Genehmigung erteilt werden darf. Der **Ausnahmecharakter** der Vorschrift erschließt sich aus dem grundsätzlichen Verbot, das in Art. 3 Abs. 1 Anlage II USP formuliert ist, sowie aus der Zielsetzung des Protokolls, (u.a.) die antarktische Pflanzen- und Tierwelt möglichst umfassend zu schützen. Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass die Begriffsdefinitionen der verbotenen Handlungen („Entnahme aus der Natur“ und „schädliches Einwirken“) regelmäßig eine gewisse Intensität bzw. Erheblichkeit voraussetzen; insofern ist bereits die Reichweite des Verbots entsprechend eingeschränkt, was ebenfalls dafür spricht, Art. 3 Abs. 2 Anlage II USP als Ausnahmenvorschrift aufzufassen.

Im Einzelnen darf eine Genehmigung nach Art. 3 Abs. 2 Anlage II USP nur erteilt werden,

- um Exemplare für **wissenschaftliche Untersuchungen** oder wissenschaftliche Informationen zu beschaffen;
- um Exemplare für Museen, Herbarien, zoologische oder botanische Gärten oder für andere **Bildungs- und Kultureinrichtungen** oder entsprechende Nutzungen zu beschaffen;
- um Vorsorge für die **unvermeidlichen Folgen wissenschaftlicher Tätigkeiten**, die nicht auf andere Weise genehmigt sind, oder der Errichtung und des Betriebs wissenschaftlicher Unterstützungseinrichtungen zu treffen.

Die Aufzählung verdeutlicht erneut die Vorrangstellung, welche die wissenschaftliche Forschung im Rahmen der Aktivitäten im Gebiet des Antarktisvertrags einnimmt.²⁸⁹

Liegt eine dieser Fallkonstellationen vor, darf eine Genehmigung zudem nur unter bestimmten **Auflagen** erteilt werden, die eine Reihe von Anliegen, die wohl **kumulativ** zu verstehen sind, sicherstellen sollen (Art. 3 Abs. 3 Anlage II USP):

- Es dürfen nicht mehr heimische Säugetiere, Vögel oder Pflanzen getötet werden als **unbedingt notwendig** (Art. 3 Abs. 3 lit. a Anlage II USP).
- Es darf nur eine **geringe Anzahl heimischer Säugetiere oder Vögel** getötet werden. Außerdem ist sicherzustellen, dass in Verbindung mit anderen genehmigten Entnahmen aus der Natur keinesfalls mehr heimische Säugetiere oder Vögel aus örtlichen Populationen getötet werden als normalerweise durch natürliche Vermehrung in der folgenden Saison ersetzt werden können (Art. 3 Abs. 3 lit. b Anlage II USP).
- Schließlich sind die **Vielfalt der Arten** sowie die für ihr Dasein wesentlichen Lebensräume und das innerhalb des Gebiets des Antarktisvertrags bestehende **ökologische Gleichgewicht** zu erhalten (Art. 3 Abs. 3 lit. c Anlage II USP).

²⁸⁸ Pineschi, in: Francioni/Scovazzi (Hrsg.), International Law for Antarctica, 261 (275).

²⁸⁹ Bastmeijer, Antarctic Environmental Protocol, 283. Hierzu auch noch unten 3.3.

Man wird aus der Formulierung des Art. 3 Abs. 3 Anlage II USP und dem Schutzzweck der Anlage II im Allgemeinen und des Art. 3 Anlage II USP im Besonderen ableiten können, dass in dem Fall, dass die in Art. 3 Abs. 3 Anlage II USP genannten Zielsetzungen nicht erreicht werden können, die Genehmigung zu versagen ist, ein Umstand der bei Art. 3 Abs. 3 lit. b, c Anlage II USP eine Rolle spielt, so dass es sich bei diesen Bestimmungen letztlich um zusätzliche Genehmigungsvoraussetzungen handelt.

Zusätzlich und allgemein bestimmt Art. 3 Abs. 6 Anlage II USP, dass die Entnahme heimischer Säugetiere und Vögel aus der Natur derart erfolgen muss, dass Schmerzen und Leiden soweit irgend möglich vermieden werden.

Soweit es um die Einfuhr der Arten in die jeweiligen Staaten geht, ist zudem das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen aus dem Jahr 1973 zu beachten.²⁹⁰

2) Genehmigung bei besonders geschützten Arten

Einem **besonderen Schutzregime** unterliegen die „**besonders geschützten Arten**“, die Anhang A zur Anlage II USP aufführt (Art. 3 Abs. 4 Anlage II USP).²⁹¹ Deren Entnahme ist nur unter **drei kumulativ vorzuliegenden Voraussetzungen** erlaubt: Sie muss erstens für einen **zwingenden wissenschaftlichen Zweck** erfolgen, zweitens darf sie das **Überleben oder die Erholung der betreffenden Art oder örtlichen Population nicht gefährden**, und drittens muss sie soweit möglich unter Anwendung von Methoden erfolgen, die **nicht zum Tod führen** (Art. 3 Abs. 5 Anlage II USP). Indem verlangt wird, dass das Überleben oder die Erholung der betreffenden Art oder örtlichen Populationen nicht gefährdet werden sollen, wird indirekt auch der **Lebensraum der Arten** geschützt.²⁹²

Etwas unklar bleibt hier der Begriff des „zwingenden“ wissenschaftlichen Zwecks. Der systematische Zusammenhang mit Art. 3 Abs. 2 lit. a) Anlage II USP lässt hier zumindest erkennen, dass dieser vom „gewöhnlichen“ wissenschaftlichen Zweck zu unterscheiden ist, wobei das Unterscheidungskriterium wohl das zwingende Bedürfnis, gerade auf diese Arten für die Beantwortung der wissenschaftlichen Fragestellung zurückgreifen zu müssen, ist, so dass keine anderen Möglichkeiten ersichtlich sind. Nicht sachdienlich erscheint es hingegen, hier qualitativ auf die „wissenschaftliche Dringlichkeit“ bzw. das (mehr oder weniger „wichtige“) wissenschaftliche Interesse abzustellen, da dieses keiner auch nur annähernd objektivierbaren inhaltlichen Präzision zugänglich ist.

3) Einbringen von nicht heimischen Arten, Schädlingen und Krankheiten

Um **Tier- und Pflanzenarten**, die im Gebiet des Antarktisvertrags **nicht heimisch** sind, in das Gebiet des Antarktisvertrags einzubringen – wobei sowohl das Land, Eisbänke und das Wasser erfasst sind –, bedarf es einer **Genehmigung** (Art. 4 Abs. 1 Anlage II USP).

Allerdings sind die Voraussetzungen für eine Genehmigungserteilung **restriktiv** ausgestaltet. So darf eine Genehmigung gemäß Art. 4 Abs. 3 Anlage II USP nur für **bestimmte Tier- und Pflanzenarten** erteilt werden, die Anhang B zur Anlage II USP aufführt. Es handelt sich dabei lediglich um Kulturpflanzen sowie Labortiere und Pflanzen, einschließlich Viren, Bakterien, Hefepilze und Schimmelpilze.

²⁹⁰ Hierzu *Krüger*, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 231 ff.

²⁹¹ Es handelt sich dabei um alle Arten der Gattung *Arctocephalus*, Pelzrobbe, und *Ommatophoca rossii*, Ross-Robbe.

²⁹² A.A. aber wohl *Pannatier*, EJIL 1996, 431 (445).

In der Genehmigung müssen **Art, Anzahl sowie gegebenenfalls Alter und Geschlecht** angegeben werden. Darüber hinaus sind diejenigen **Vorsichtsmaßnahmen** aufzuführen, mit denen ein Entweichen oder eine Berührung mit der heimischen Tier- und Pflanzenwelt vermieden werden kann (Art. 4 Abs. 3 Anlage II USP).

Die eingeführten Tiere und Pflanzen sind vor Ablauf der Genehmigung aus dem Gebiet der Antarktis zu **entfernen**, zu verbrennen oder durch eine andere gleich wirksame Methode, mit der eine Gefährdung der heimischen Tier- und Pflanzenwelt ausgeschlossen wird, zu vernichten, eine Verpflichtung, die in der Genehmigung festzuhalten ist (Art. 4 Abs. 4 S. 1, 2 Anlage II USP).

Nicht heimische Tiere und Pflanzen, die bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Umweltschutzprotokolls in das Gebiet des Antarktisvertrags eingeführt worden waren, ebenso wie deren Nachkommenschaft, sind zu entfernen, zu verbrennen oder durch eine andere gleich wirksame Methode zu vernichten, die sie keimfrei macht. Eine Ausnahme hiervon gilt allerdings, sofern sie für die heimische Tier- und Pflanzenwelt keine Gefahr darstellen (Art. 4 Abs. 4 S. 2 Anlage II USP).

Art. 4 Abs. 2 Anlage II USP verbietet außerdem ausdrücklich das Einführen von **Hunden** auf das Land oder Eisbänke.²⁹³ Eine Ausnahme von diesem Verbot ist nicht vorgesehen.

Nicht vom Einfuhrverbot erfasst ist das Einbringen von **Nahrung**, sofern es sich dabei nicht um lebende Tiere handelt²⁹⁴ und sofern die Teile von Pflanzen und Tieren sowie deren Erzeugnissen unter sorgfältiger Kontrolle gehalten und im Einklang mit Anlage III USP sowie Anhang C zur Anlage II USP vernichtet werden (Art. 4 Abs. 5 Anlage II USP). Nach Anhang C zur Anlage II USP ist vorbereitetes Geflügel, bevor es zum Versand in das Antarktis-Gebiet verpackt wird, auf Spuren von Krankheiten (Newcastle-Krankheit, Tuberkulose, Mykose etc.) zu untersuchen. Alle nicht verbrauchten Geflügelteile sind aus dem Gebiet des Antarktisvertrags zu entfernen, zu verbrennen oder durch eine andere gleich wirksame Methode, die eine Gefährdung der heimischen Tier- und Pflanzenwelt ausschließt, zu vernichten.

Schließlich hat jede Vertragspartei gemäß Art. 5 Abs. 6 Anlage II USP zu verlangen, dass **Vorsichtsmaßnahmen** getroffen werden, um das Einbringen von Mikroorganismen wie Viren, Bakterien, Parasiten, Hefepilzen und Schimmelpilzen, zu verhindern, die in der heimischen Tier- und Pflanzenwelt nicht anzutreffen sind. Aus diesem Grund ist gemäß Anhang C Anlage II USP das Einbringen nicht keimfreier Erde soweit irgend möglich zu vermeiden.

3.2.7 Anlage III - Beseitigung und Behandlung von Abfällen

1) Inhaltliche Vorgaben

Anlage III zum Umweltschutzprotokoll über die Beseitigung und Behandlung von Abfällen enthält umfassende Vorgaben betreffend die **Abfallbeseitigung, die Abfallverbrennung und Abfallmanagementpläne**. Auch diese Vorgaben werden bei der Erteilung der Genehmigung einer Tätigkeit zu berücksichtigen sein, legen sie doch dem Verantwortlichen der Tätigkeiten bestimmte

²⁹³ Hunde, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Protokolls bereits in dem Gebiet waren, waren bis zum 1. April 1994 von dort zu entfernen, Art. 4 Abs. 2 Anlage II USP.

²⁹⁴ Anhang C zur Anlage II USP bestimmt, dass lebendes Geflügel oder andere lebende Vögel nicht in das Gebiet des Antarktisvertrags eingebracht werden dürfen. Dabei handelt es sich – soweit diese Tiere Nahrungsmittel darstellen – somit um eine Vorschrift lediglich deklaratorischen Charakters, gilt das Verbot doch bereits über Art. 4 Abs. 5 Anlage II USP.

Rechte und Pflichten auf. Anlage III USP erfasst allerdings nur **in der Antarktis erzeugten Abfall, der nach Inkrafttreten des Protokolls** entstanden ist.²⁹⁵ Im Übrigen sind – da Art. 1 Abs. 1 Anlage III USP auf Art. VII Abs. 5 AntarktisV verweist – nur anzeigepflichtige Tätigkeiten betroffen,²⁹⁶ und die Anlage III USP erfasst nur landseitige Aktivitäten, während die Beseitigung von Abfällen auf der See von Anlage IV USP geregelt werden.²⁹⁷

Die Beseitigung von Abfällen im Gebiet der Antarktis, die jedoch außerhalb des Gebietes produziert werden, also m.a.W. die Einfuhr von Abfällen in das Gebiet der Antarktis, fällt in den Anwendungsbereich des **Basler Übereinkommens** über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung²⁹⁸ und der **London Dumping Convention (LDC)**^{299, 300}.

Gemäß **Art. 1 Abs. 2 Anlage III USP** sind sowohl die **Entstehung als auch die Beseitigung von Abfall im Antarktisgebiet** soweit wie möglich zu **beschränken**. Die Bestimmung stellt somit (auch) eine Ausprägung des umweltrechtlich **Ursprungsprinzips** dar.³⁰¹

Art. 2 Abs. 1 Anlage III USP enthält eine abschließende Liste derjenigen **Abfallsorten**³⁰², die aus dem Gebiet der Antarktis zu **entfernen** sind.

Aus dem Wortlaut der Bestimmung ergibt sich indessen nicht eindeutig, ob auch das „Entledigen“ dieser Abfallsorten stets als unzulässig anzusehen ist. Einige Vertragsstaaten, zu denen auch die Bundesrepublik Deutschland zählt, sehen dies ausdrücklich vor.³⁰³ Vieles spricht dafür, dass ein solches Verbot letztlich zwingend aus Art. 2 Abs. 1 Anlage III USP folgt: Denn wenn solche Abfälle aus der Antarktis zu entfernen sind, darf man sich ihrer im Antarktisgebiet auch nicht entledigen.

Abwässer und flüssige Haushaltsabfälle sind nur unter dem Vorbehalt des Möglichen zu entfernen (Art. 2 Abs. 2 Anlage III USP). Besteht keine andere Abfallbeseitigungsmöglichkeit, können diese Abfälle in tiefen Eisgruben oder im Meer³⁰⁴ beseitigt werden (Art. 4 Abs. 2, Art. 5 Abs. 1 Anlage III USP).

Brennbare feste Abfälle, die bei der Verbrennung schädliche Emissionen verursachen können, dürfen in Müllverbrennungsanlagen verbrannt werden, die „schädliche Emissionen soweit wie irgend möglich vermeiden“ (Art. 3 Abs. 1 Anlage III USP). Die Anlage enthält jedoch keine genaueren Angaben zu einzuhaltenden Emissionswerten.

²⁹⁵ Vgl. Art. 2 Abs. 1 Anlage III USP.

²⁹⁶ S. auch *Krüger*, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 129.

²⁹⁷ Ausführlich zum Verhältnis zu anderen völkerrechtlichen Übereinkommen *Krüger*, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 129. S. zum Verhältnis zu MARPOL sogleich 3.2.7 2).

²⁹⁸ Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung, 22. März 1989, 28 ILM 649, BGBl. 1994 II 2703, in Kraft seit 5. Mai 1992.

²⁹⁹ Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen, 29. Dezember 1979, 11 ILM 1293, BGBl. 1977 II 180, in Kraft seit 30. August 1975.

³⁰⁰ Vgl. im Einzelnen *Krüger*, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 129 ff., 142 ff.

³⁰¹ *Podehl*, Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag, 152.

³⁰² Es handelt sich dabei um radioaktive Stoffe, elektrische Batterien, flüssige und feste Brennstoffe, Schwermetalle, PVC, Kunststoffabfälle, Brennstofffässer und sonstige feste, nicht brennbare Abfälle.

³⁰³ Vgl. § 22 Abs. 3 AUG. S. hierzu auch *Krüger*, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 131.

³⁰⁴ Bei größeren Mengen wird Mazeration verlangt. Kritisch dazu *Krüger*, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 142.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass (auch) die Anlage III durch eine Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen geprägt ist (vgl. z.B. Art. 1 Abs. 2, Art. 2 Abs. 2, Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 2 und 3, Art. 8 Abs. 3 Anlage III USP), die den Vertragsparteien einen erheblichen Gestaltungsspielraum einräumen. In der Regel sind die Verpflichtungen nur „soweit als möglich“ vorzunehmen; Minimalstandards legt die Anlage indessen nur ausnahmsweise fest.³⁰⁵ Die rechtliche Tragweite der Anlage dürfte daher insgesamt als eher gering einzustufen sein.³⁰⁶

2) Verhältnis zu MARPOL

Die jeweiligen, sich teilweise überschneidenden Regelungsgegenstände der Anlage III USP einerseits und des **MARPOL-Übereinkommens**³⁰⁷, insbesondere dessen Anhang V, der schiffsbetriebsbedingtes Einleiten von Schadstoffen in das Meer verhindern bzw. beschränken soll, andererseits werfen die Frage des **Verhältnisses beider Regelungswerke** zueinander auf.

Die allgemeine Regel des Art. 30 Abs. 2 WVK – wonach, wenn ein Vertrag vorsieht, dass er einem früher oder später geschlossenen Vertrag untergeordnet ist oder nicht als mit diesem unvereinbar anzusehen ist, der andere Vertrag Vorrang hat – hilft in diesem Zusammenhang nicht weiter: Denn Art. 4 Abs. 2 USP regelt nur das Verhältnis zwischen dem Umweltschutzprotokoll und den (sonstigen) Abkommen im Rahmen des antarktischen Vertragssystems. Da das MARPOL-Übereinkommen jedoch kein völkerrechtlicher Vertrag im Rahmen dieses Systems ist, kann die Bestimmung hier keine Anwendung finden. Anlage III USP enthält ebenfalls keine Angaben über das Verhältnis zu anderen völkerrechtlichen Verträgen. Zwar bestimmt Art. 14 Anlage IV USP, dass für diejenigen Vertragsparteien, die auch Vertragsparteien von MARPOL 73/78 sind, die Anlage die besonderen Rechte und Pflichten aufgrund jenes Übereinkommens unberührt lässt; allerdings ist der Anwendungsbereich der Bestimmung klar definiert und beschränkt sich auf die Anlage IV, so dass sich auch hieraus kein Vorrang des MARPOL-Übereinkommens gegenüber Anlage III bzw. dem gesamten Madrider Protokoll ergibt.³⁰⁸

Auch lässt sich keine einheitliche Praxis der Vertragsparteien erkennen (vgl. insoweit Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK): Einige Staaten (wie z.B. die USA) räumen dem MARPOL-Übereinkommen Vorrang ein, während andere Staaten (wie z.B. Australien und Großbritannien) das MARPOL-Übereinkommen und das Madrid-Protokoll grundsätzlich nebeneinander anwenden, was bedeutet, dass das Madrid-Protokoll immer dann zum Zuge kommt, wenn das MARPOL-Übereinkommen bestimmte Aspekte nicht anspricht bzw. das Madrider-Protokoll strenger ausgestaltet ist.³⁰⁹

Vor diesem Hintergrund ist auf die völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Regeln *lex specialis derogat lege generali* und *lex posterior derogat lege posterior* zurückzugreifen: Anlage IV USP und Annex V MARPOL regeln (weitgehend) das Gleiche, so dass die Konfliktklausel des Art. 14 Anlage IV USP durchaus Sinn ergibt. Im Gegensatz dazu spricht Anlage III USP Fragen an, die durch MARPOL gerade nicht (im Einzelnen) geregelt werden, so dass Anlage III USP somit als das speziellere Vertragswerk anzusehen ist. Darüber hinaus handelt es sich auch noch um die jüngere

³⁰⁵ Rothwell, EJIL 2000, 591 (604).

³⁰⁶ Kritisch Orrego Vicuna, Geo. Int'l Env'tl. L. Rev. 1994-1995, 1 (7).

³⁰⁷ Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe, 2. November 1973, 12 ILM 1319, in Kraft seit 2. Oktober 1983.

³⁰⁸ Wood, Ocean Dev. and Int'l L. 2003, 139 (149 f.).

³⁰⁹ Ausführlich zu dieser Frage Wood, Ocean Dev. and Int'l L. 2003, 139 (142 ff.).

Vorschrift. Im Ergebnis finden somit grundsätzlich die allgemeinen Bestimmungen des MARPOL-Übereinkommens Anwendung, soweit diese mit den Bestimmungen des Madrider Protokolls vereinbar sind, ansonsten gehen dessen spezielleren Vorschriften vor bzw. es ist jedenfalls sicherzustellen, dass die **Vorgaben der Anlage III USP eingehalten** werden.³¹⁰

3.2.8 Anlage IV -Verhütung der Meeresverschmutzung

1) Inhaltliche Vorgaben

Anlage IV USP enthält Bestimmungen zur **Verhinderung der Meeresverschmutzung**. Sie gilt in Bezug auf jede Vertragspartei für Schiffe, die berechtigt sind, ihre Flagge zu führen, und für jedes andere Schiff, das für sie Unternehmungen in der Antarktis durchführt oder unterstützt, solange es im Gebiet des Antarktisvertrags eingesetzt ist (Art. 2 Anlage IV USP).

Anlage IV findet allerdings keine Anwendung auf Kriegsschiffe, Flottenhilfsschiffe oder sonstige einem Staat gehörende Schiffe, die derzeit im Staatsdienst stehen und ausschließlich anderen als Handelszwecken dienen (Art. 11 Abs. 1 Anlage IV USP). Diese Einschränkung des Anwendungsbereichs ist insofern von Bedeutung als der überwiegende Teil der Aktivitäten in der Antarktis durch die Staaten selbst durchgeführt wird und diese regelmäßig keinen Handelszwecken dienen.³¹¹ Allerdings werden die Vertragsparteien – soweit zumutbar – dazu aufgefordert, der Anlage IV USP entsprechende Maßnahmen zu ergreifen und die Bestimmungen der Anlage auch dann anzuwenden, wenn staatliche Expeditionen durchgeführt werden (vgl. Art. 11 Abs. 1 S. 2 Anlage IV USP).³¹²

Folgende in der Anlage IV USP vorgesehene **Verbotstatbestände** sind besonders hervorzuheben, wobei diese im Falle eines Notfalls im Zusammenhang mit der Sicherheit des Schiffes und der an Bord befindlichen Personen oder der Rettung von Menschenleben auf See keine Anwendung finden (Art. 7 Abs. 1 Anlage IV USP):

- **Art. 3 Abs. 1 Anlage IV USP** verbietet das **Einleiten von Öl** ins Meer. Das Einleiten schädlicher flüssiger Stoffe i.S.d. Anlage II MARPOL 73/78 ist jedoch nur verboten, soweit es sich um Mengen oder Konzentrationen handelt, die für die Meeresumwelt schädlich sind.
- **Art. 4 Anlage IV USP** verbietet das **Einleiten schädlicher flüssiger Stoffe oder sonstiger chemischer oder anderer Stoffe** ins Meer in Mengen oder Konzentrationen, die für die Meeresumwelt schädlich sind.
- **Art. 5 Anlage IV USP** verbietet die **Beseitigung von Kunststoffgegenständen und Müll** im Meer. Soweit Lebensmittelabfälle und Abwässer ins Meer eingeleitet werden, sind spezielle Vorschriften, wie z.B. das Einhalten bestimmter Mindestabstände zum Festland, zu beachten (Art. 5 Abs. 3 und 6 Anlage IV USP).
- **Art. 6 Anlage IV USP** enthält Bestimmungen für die **Abwassereinleitung durch Schiffe**, die für mehr als 10 Personen zugelassen sind. Wird das Abwasser in einem Sammelbehälter aufbewahrt, muss es mit einer mäßigen Rate eingeleitet werden, während das Schiff mit einer Geschwindigkeit von mindestens vier Knoten auf seinem Kurs fährt. Außerdem untersagen die Vertragsparteien jedes Einleiten von unbehandeltem Abwasser³¹³ ins Meer in einer

³¹⁰ So auch das Ergebnis von Wood, *Ocean Dev. and Int'l L.* 2003, 139 (150).

³¹¹ Pineschi, in: Francioni/Scovazzi (Hrsg.), *International Law for Antarctica*, 261 (275).

³¹² Hierzu Pineschi, in: Francioni/Scovazzi (Hrsg.), *International Law for Antarctica*, 261 (275 f.).

³¹³ Wobei „Abwasser“ die in Anlage IV zu MARPOL 73/78 angegebene Bedeutung hat.

Entfernung von weniger als 12 Seemeilen vom Land oder von Eisbänken, es sei denn, die Unternehmungen in der Antarktis würden dadurch ungebührlich beeinträchtigt.

Des Weiteren haben die Vertragsparteien gemäß **Art. 9 Abs. 1 Anlage IV USP** dafür zu sorgen, dass die Schiffe, die berechtigt sind ihre Flagge zu führen, die für sie Unternehmungen in der Antarktis durchführen oder unterstützen, vor dem Einlaufen in das Gebiet des Antarktis-Vertrags mit **Tanks von ausreichender Kapazität** an Bord zur Aufbewahrung jeden Ölschlammes und allen schmutzigen Ballast- und Tankwassers sowie aller sonstigen ölhaltigen Rückständen und Gemische ausgerüstet sind und an Bord über **ausreichende Kapazität zur Aufbewahrung von Müll** verfügen. Es sind Vereinbarungen zu treffen, um sicherzustellen, dass diese ölhaltigen Rückstände und der Müll nach Verlassen des Gebiets des Antarktisvertrags in Auffanglagern abgegeben werden.

Darüber hinaus enthält **Art. 8 Anlage IV USP** das allgemeine Gebot, dass **schädliche Auswirkungen auf die abhängigen und verbundenen Ökosysteme außerhalb des Gebiets des Antarktisvertrags** zu vermeiden sind. Es wird somit dem Anliegen Rechnung getragen, dass die Meeresverschmutzung nicht einfach bloß „verlagert“ wird.

Schließlich sind die Ziele der Anlage IV bei Entwurf, Bau, Bemannung und Ausrüstung der für die Antarktis vorgesehenen Schiffe allgemein zu berücksichtigen (Art. 10 Anlage IV USP).

Interessant ist aber auch, was in der Anlage nicht geregelt ist. Hierzu gehört insbesondere die Frage der Haftung.

2) Verhältnis zu MARPOL

Wie bereits oben³¹⁴ angeführt, sieht **Art. 14 Anlage IV USP** vor, dass für diejenigen Vertragsparteien, die auch Vertragsparteien von MARPOL 73/78 sind, die Anlage die besonderen Rechte und Pflichten aufgrund jenes Übereinkommens unberührt lässt. Diese Vorrangregelung gilt allerdings nur, soweit es sich um **denselben Regelungsgegenstand** handelt. Bestimmungen der Anlage IV USP, die nicht vom Regelungsbereich des MARPOL betroffen sind, entfalten damit weiterhin ihre Wirksamkeit.³¹⁵ Dennoch wurde mit Anlage IV USP ein Minimalstandard für diejenigen Vertragsparteien festgelegt, die nicht zugleich Vertragsparteien von MARPOL bzw. dessen Annex V sind.³¹⁶

3.2.9 Anlage V - Schutz und Verwaltung von Gebieten

Anlage V USP regelt den **Schutz und die Verwaltung von Gebieten**. Sie sieht vor, dass jedes Gebiet einschließlich jedes Meeresgebietes als ein besonders geschütztes oder besonders verwaltetes Gebiet der Antarktis bezeichnet werden kann und dass Tätigkeiten in diesen Gebieten im Einklang mit den nach der Anlage angenommenen Verwaltungsplänen verboten, eingeschränkt und verwaltet werden (Art. 2 Anlage V USP). Zweck solcher **Schutzzonen** ist also, das betreffende Gebiet aus Gründen des Umweltschutzes oder wegen seiner wissenschaftlichen Bedeutung besonders vor schädlichen Einwirkungen zu schützen.³¹⁷

³¹⁴ 3.2.7 2).

³¹⁵ Krüger, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 105.

³¹⁶ Orrego Vicuna, Geo. Int'l Env'tl. L. Rev. 1994-1995, 1 (9).

³¹⁷ Wolfrum, ZRP 1997, 336 (338).

Die **Ausweisung** von besonders geschützten Gebieten regelt **Art. 3 Anlage V USP**, die der besonders verwalteten Gebiete **Art. 4 Anlage V USP**, sowie Art. 5 und 6 Anlage V USP. Dabei ist es möglich, dass es zu Überschneidungen kommt (vgl. Art. 4 Abs.4 Anlage V USP).³¹⁸

Besonders verwaltete Gebiete sind Gebiete, in denen bereits Tätigkeiten durchgeführt werden oder in Zukunft durchgeführt werden können. Für diese Gebiete ist ein Managementplan aufzustellen, um Konflikte zwischen den verschiedenen Tätigkeiten zu verhindern.

Nach **Art. 3 Abs. 7 Anlage V USP** ist das **Betreten eines besonders geschützten Gebiets** grundsätzlich verboten, es sei denn, es wurde durch eine nach Art. 7 Anlage V USP erteilte Genehmigung gestattet. Die Voraussetzungen, unter denen ein Betreten des besonders geschützten Gebiets zulässig ist, sind nicht einheitlich geregelt, sondern in den jeweiligen Verwaltungsplänen der Gebiete festzulegen (Art. 5 Abs. 3 lit. i i) Anlage V USP).³¹⁹ Darüber hinaus enthalten die Verwaltungspläne eine klare Beschreibung derjenigen Voraussetzungen, unter denen Tätigkeiten in dem Gebiet durchgeführt werden können, einschließlich zeitlicher und räumlicher Beschränkung (Art. 5 Abs. 3 lit. i ii) Anlage V USP). In diesem Zusammenhang spielt dann vor allem auch die Ziel- und Zwecksetzung des Gebiets eine Rolle, die ebenfalls im **Verwaltungsplan** darzulegen ist.³²⁰

Des Weiteren führt **Art. 5 Abs. 3 lit. i Anlage V USP** weitere Kategorien von Tätigkeiten an, auf die sich die Genehmigung beziehen kann und deren Voraussetzungen im Voraus in den **Verwaltungsplänen** festzulegen sind:

- Errichtung, Änderung oder Beseitigung von Bauwerken;
- Einrichtung von Feldlagern;
- Einschränkung in Bezug auf Materialien und Lebewesen, die in das Gebiet verbracht werden dürfen;
- Entnahme heimischer Pflanzen und Tiere oder schädliches Einwirken auf solche Pflanzen und Tiere;
- Sammlung oder Entfernung alles dessen, was nicht von dem Inhaber der Genehmigung in das Gebiet gebracht wurde;
- Abfallbeseitigung;
- erforderliche Maßnahmen, die gewährleisten, dass die Ziele und Zwecke des Verwaltungsplans weiterhin erfüllt werden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Aktivitäten in den ausgewiesenen Schutzzonen im Vergleich zum übrigen Antarktisgebiet weiter eingeschränkt sind,³²¹ wobei die im Einzelnen maßgeblichen Vorgaben letztlich in den Verwaltungsplänen festzulegen sind.

³¹⁸ Auf die verfahrensrechtlichen sowie materiell-rechtlichen Aspekte der Ausweisung soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

³¹⁹ Die Schutzvorschriften der Schutzgebiete ergeben sich somit nicht unmittelbar aus Anlage V USP, sondern aus den jeweiligen Durchführungsplänen des betroffenen Gebietes (Wolfrum, ZRP 1997, 336 (338)).

³²⁰ Je nach dem Schutzzweck des Gebiets können gewisse Tätigkeiten als zulässig bzw. unzulässig erachtet werden.

³²¹ Wolfrum, ZRP 1997, 336 (338).

3.3 Zusammenfassende Bewertung - unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses von Anliegen wissenschaftlicher Forschung und Umweltschutzanliegen

Das Antarktische Vertragssystem im Allgemeinen und das Umweltschutzprotokoll im Besonderen sehen insgesamt ein auch im Vergleich zu anderen völkerrechtlichen Regelwerken **innovatives, relativ umfassendes und teilweise recht präzise ausgestaltetes System** vor, durch das letztlich sichergestellt werden soll, dass die Antarktis nur für **friedliche Zwecke** genutzt wird, wobei der **Forschung ein besonderer Stellenwert** eingeräumt wird, und ihr (komplexes) **Ökosystem erhalten** bleibt. Besonders hervorzuheben ist der Umstand, dass Tätigkeiten im Antarktis-Gebiet – wobei dieser Begriff denkbar weit gefasst ist und insbesondere auch alle Arten wissenschaftlicher Forschung in der Antarktis erfasst – nur unter relativ präzise umschriebenen verfahrens- und materiellrechtlichen Voraussetzungen zulässig sind.

Von besonderer Bedeutung sind hier in **materiell-rechtlicher Hinsicht** die in **Art. 3 Abs. 2 USP** enthaltenen **Umweltschutzgrundsätze** und die **artenschutzrechtlichen Vorgaben der Anlage II USP**. In **verfahrensrechtlicher Hinsicht** ist in erster Linie auf die Pflicht zur **Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 8 i.V.m. Anlage I USP)** und die damit einhergehende (sowie wohl schon aus den Umweltschutzgrundsätzen folgende) Pflicht, zumindest in Bezug auf bestimmte Tätigkeiten (worunter u.a. wissenschaftliche Forschungstätigkeiten fallen) eine **Genehmigungspflicht** vorzusehen, hinzuweisen.

Allerdings figurieren gerade bei den materiell-rechtlichen Voraussetzungen der Zulässigkeit von Tätigkeiten in der Antarktis zahlreiche **unbestimmte Rechtsbegriffe**. Diese können unter Rückgriff auf die völkerrechtlichen Auslegungsmethoden zwar etwas präzisiert werden; nicht zu verkennen ist jedoch, dass den Vertragsstaaten doch in der Regel (allerdings unterschiedlich weit ausfallende) Gestaltungsspielräume eingeräumt werden. Ob und inwieweit die innerstaatliche Konkretisierung bzw. Umsetzung der Vorgaben des USP sowie deren konkrete Anwendung (noch) mit den erörterten völkerrechtlichen Anforderungen in Einklang stehen bzw. bei welcher Auslegung der relevanten innerstaatlichen Gesetzgebung dies (noch) der Fall ist, ist in Bezug auf die sich hier jeweils stellenden konkreten Fragen im Einzelfall zu beantworten. Auf einige (ausgewählte) Aspekte wird unter 6. im Zusammenhang mit der rechtlichen Tragweite des AUG einzugehen sein.

Bereichsübergreifend festzuhalten bleibt gerade im Zusammenhang mit der in der vorliegenden Untersuchung im Zentrum stehenden Frage nach der Zulässigkeit wissenschaftlicher Forschung in der Antarktis, dass auch und gerade im Rahmen der **Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe**, die sich im USP finden und in weiten Teilen in oft wörtlicher Anlehnung an das USP in das AUG übernommen wurden, häufig eine **Interessenabwägung** erforderlich ist; die im Zentrum stehenden und mitunter gegenläufigen Interessen sind hier die **wissenschaftliche Forschung** einerseits und der **Umweltschutz** andererseits.

Aufgeworfen wird damit die Frage, ob das Antarktische Vertragssystem im Allgemeinen und das Umweltschutzprotokoll im Besonderen eine **Vorrangstellung des einen Interesses im Verhältnis zum anderen Interesse** erkennen lässt. Diese Frage ist im Ergebnis zu verneinen: Zwar kommt in verschiedenen Bestimmungen des Antarktischen Vertragssystems klar zum Ausdruck, dass der wissenschaftlichen Forschung ein besonderer Stellenwert beizumessen ist: So wird dieser schon in Art. II AntarktisV betont. Auch sind gewisse Tätigkeiten grundsätzlich verboten und Ausnahmen nur zum Zweck der wissenschaftlichen Forschung erlaubt. So verbietet Art. 7 USP jede Tätigkeit im Zusammenhang mit mineralischen Ressourcen, es sei denn, diese erfolgt im Rahmen wissenschaftlicher Forschung, oder die Entnahme von Arten ist u.a. und in erster Linie zu wissenschaftlichen Zwecken erlaubt (Art. 3 Anlage II USP). Der Antarktis wird darüber hinaus in Art. 3 Abs. 1 USP

ein besonderer Wert für die Durchführung wissenschaftlicher Forschung zugesprochen, und Art. 3 Abs. 3 USP³²² räumt der wissenschaftlichen Forschung grundsätzlich Vorrang ein, wobei gleichzeitig der Wert des Gebiets für die Durchführung solcher Forschung, die erhalten bleiben soll, betont wird.

Aus dieser besonderen Betonung der wissenschaftlichen Forschung kann jedoch nicht geschlossen werden, dass dieser (auch) gegenüber Anliegen des Umweltschutzes eine Art allgemeine Vorrangstellung oder ein größerer Stellenwert zukommen soll.³²³ Denn zunächst ist ja gerade Sinn und Zweck insbesondere des USP darin zu sehen, Vorgaben zu formulieren, damit **wissenschaftliche Forschung umweltverträglich** durchgeführt wird. Eine Art generalisierter (wenn auch nur relativer) Vorrang von Anliegen wissenschaftlicher Forschung im Verhältnis zu Belangen des Umweltschutzes stünde hiermit kaum in Einklang. Dieser Ansatz wird auch und gerade durch **Art. 3 Abs. 4 USP** bestätigt, der festhält, dass auch die **wissenschaftliche Forschung mit den Umweltgrundsätzen vereinbar** sein muss. Grund hierfür dürfte wohl sein, dass auch diese Tätigkeiten als potentiell (besonders) umweltgefährdend angesehen werden.³²⁴ Im Übrigen kann der Wert der Antarktis für die wissenschaftliche Forschung nicht losgelöst von Umweltanliegen gesehen werden, beruht der Wert der Antarktis für die wissenschaftliche Forschung doch unter anderem darauf, dass die Umwelt der Antarktis und ihre Ursprünglichkeit sowie die mit ihr verbundenen Ökosysteme erhalten bleiben.³²⁵ Insofern stellt das USP den Wert der wissenschaftlichen Forschung neben andere, in erster Linie den Umweltschutz betreffende Ziele.

Zusätzlich bestimmt Art. 3 Abs. 4 lit. b USP, dass eine Tätigkeiten geändert, unterbrochen oder eingestellt werden muss, wenn sie zu Auswirkungen auf die antarktische Umwelt oder die abhängigen oder verbundenen Ökosysteme führen oder zu führen drohen, die mit den Umweltgrundsätzen unvereinbar sind.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass weder dem antarktischen Vertragssystem im Allgemeinen noch dem Umweltschutzprotokoll im Besonderen eine Art Vorrangstellung von Anliegen **wissenschaftlicher Forschung** im Verhältnis zu **Umweltanliegen** einzuräumen ist; vielmehr sind **beide Interessen als gleichrangig** anzusehen und zu einem **Ausgleich** zu bringen.³²⁶ Die durchaus bestehende besondere Stellung der wissenschaftlichen Forschung ist damit in erster Linie im Verhältnis zu anderen Anliegen (z.B. solchen wirtschaftlicher Art) zu sehen, so dass ihr grundsätzlich Vorrang vor anderen (friedlichen) Tätigkeiten einzuräumen ist. Hingegen sind ihre Anliegen auf der Grundlage der Vorgaben des Umweltschutzprotokolls mit denjenigen des Umweltschutzes in Einklang zu bringen, wobei häufig eine Interessenabwägung entscheidend sein wird, die teilweise bereits durch das Protokoll selbst vorgenommen wurde, teilweise im Rahmen seiner An-

³²² Art. 3 Abs. 3 USP: „Tätigkeiten im Gebiet des Antarktisvertrags werden so geplant und durchgeführt, dass der wissenschaftlichen Forschung Vorrang eingeräumt und der Wert der Antarktis als Gebiet für die Durchführung solcher Forschung, einschließlich der für das Verständnis der globalen Umwelt wesentlichen Forschung, erhalten bleibt“.

³²³ Insofern nicht ganz klar *Kämmerer*, in: Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis, Band 2, 1 (15), der allgemein von dem besonderen Gewicht wissenschaftlicher Tätigkeit spricht; ebenfalls bereits zumindest unklar in dieser Beziehung *Kämmerer*, Antarktis in der Raum- und Umweltschutzordnung des Völkerrechts, 100 ff. Von einem „relativen Vorrang der Forschung vor dem Umweltschutz“ spricht *Butler*, *WissR* 1998, 332 (349).

³²⁴ *Krüger*, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 26.

³²⁵ So auch *Bastmeijer*, *Antarctic Environmental Protocol*, 102.

³²⁶ I. Erg. ähnlich wohl *Krüger*, Umweltschutzverträge in der Antarktis, 26; *French*, *JIWLP* 1999, 291 ff.

wendung und der „Ausfüllung“ der eröffneten Gestaltungsspielräume zu erfolgen hat, wobei die verwandten unbestimmten Rechtsbegriffe den Vertragsparteien hier einen gewissen Gestaltungsspielraum einräumen.

4 Zu den Rechtswirkungen des Umweltschutzprotokolls zum Antarktis-Vertrag in Deutschland

Mit der **Ratifizierung des Umweltschutzprotokolls**³²⁷ wurde dieses für die Bundesrepublik **völkerrechtlich verbindlich**. Darüber hinaus stellt sich aber die Frage, welche **Rechtswirkungen das Protokoll als solches in Deutschland** entfaltet. Nun wurde das Umweltschutzprotokoll durch das **Umweltschutzprotokoll-Ausführungsgesetz (AUG)**³²⁸ umgesetzt, so dass zweifellos primär dieses anzuwenden ist, wobei hier noch danach zu fragen ist, nach welchen Grundsätzen das **Gesetz auszulegen** ist, insbesondere, ob und ggf. inwieweit sich diese Auslegung an die Vorgaben des USP im Sinne einer **völkerrechtskonformen Auslegung** anzulehnen hat. Darüber hinaus kann sich aber auch die Frage nach einer **unmittelbaren Anwendbarkeit von Bestimmungen des USP** stellen. Diese Fragen werden in erster Linie in denjenigen Fallgestaltungen relevant, in denen im AUG keine (genügende bzw. ausdrückliche) Umsetzung erfolgt ist, wie dies in Bezug auf das Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 lit. g Anlage II USP zu entnehmende „Störungsverbot“ der Fall ist: Dieses figuriert gerade nicht als solches in § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG, so dass sich die Frage stellt, ob es gleichwohl durch die rechtsunterworfenen und die zuständige Behörde zu beachten ist bzw. ob dieses dem USP zu entnehmende Verbot unmittelbar angewandt werden kann.

Vor diesem Hintergrund geht es im Folgenden einerseits um die innerstaatliche Geltung und unmittelbare Anwendbarkeit völkervertragsrechtlicher Normen (5.1), andererseits um die Wirkung des Völkervertragsrechts für die Auslegung nationalen Rechts, insbesondere des AUG (5.2). Die beispielhaft erwähnte spezifische Frage, ob und inwieweit das in Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 lit. g Anlage II USP verankerte „Störungsverbot“ von den deutschen Behörden bzw. den Rechtsunterworfenen zu beachten ist, soll im Zusammenhang mit der Erörterung dieser Frage behandelt werden.³²⁹

4.1 Übernahme völkerrechtlichen Vertragsrechts in den innerstaatlichen Bereich: innerstaatliche Geltung und unmittelbare Anwendbarkeit

Dem Grundgesetz (GG) liegt die sog. (**gemäßigte**) **dualistische Konzeption** zugrunde, wonach nationales Recht und Völkerrecht zwei unabhängige und selbständige Rechtskreise bilden.³³⁰ Nach dieser Konzeption bedarf es für die „**Übernahme**“ eines **völkerrechtlichen Vertrages in die innerstaatliche Rechtsordnung** eines entsprechenden **staatlichen Rechtsakts**, der die Geltung und Anwendbarkeit im innerstaatlichen Bereich anordnet und bewirkt, was in Deutschland durch das sog. Vertragsgesetz, das dem völkerrechtlichen Vertrag innerstaatliche Geltung „verleiht“, geschieht. Diese Voraussetzung muss auch bei sich selbst-vollziehenden (sog. *self-executing*) bzw. unmittelbar anwendbaren Vorschriften vorliegen.³³¹ M.a.W. kommt eine unmittelbare Anwendbar-

³²⁷ Gesetz zum Umweltschutzprotokoll vom 4. Oktober 1991 zum Antarktis-Vertrag vom 22. September 1994; BGBl. 1994 II S. 2477 ff.

³²⁸ Gesetz zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls vom 4. Oktober 1991 zum Antarktisvertrag (Umweltschutzprotokoll-Ausführungsgesetz), vom 22. September 1994 (BGBl. I S. 2593), zuletzt geändert durch Art. 69 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).

³²⁹ S.u. 5.3.1 1)b).

³³⁰ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 25 GG, Rn. 1a, mit Verweis auf BVerfGE 111, 307 (318).

³³¹ Butzer/Haas, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), GG, Art. 59 GG, Rn. 119; BVerfGE 111, 307 (318 f.).

keit völkervertragsrechtlicher Bestimmungen von vornherein nur unter der Voraussetzung in Betracht, dass seine Geltung im innerstaatlichen Bereich durch ein entsprechendes (nationales) Gesetz angeordnet wurde.

Bei dieser „Übernahme“ der völkerrechtlichen Regelung in den innerstaatlichen Rechtsbereich stellt sich eine theoretische, vom Grundgesetz offen gelassene Frage, ob diese durch **Transformation** oder **Vollzugsanweisung** geschieht. Soweit die Anordnung bzw. das nationale Vertragsgesetz als Transformationsakt angesehen wird, gilt das umgesetzte Völkervertragsrecht als innerstaatliches Recht.³³² Hingegen geht die in der Lehre vorherrschende Vollzugslehre davon aus, dass der Vertragstext nicht in das innerstaatliche Gesetz aufgenommen wird, sondern dass das Vertragsgesetz lediglich die Anordnung beinhaltet, dass der völkerrechtliche Vertrag innerstaatlich zu beachten ist.³³³ Da der Theorienstreit für die unmittelbare Anwendbarkeit einer Norm im innerstaatlichen Recht keine und für die Auslegung des Vertrages bzw. des Transformationsakts sowie des nationalen Umsetzungsgesetzes kaum eine Rolle spielt,³³⁴ wird auf eine ausführliche Darstellung verzichtet und der neutrale Begriff der Übernahme gebraucht.³³⁵

Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG benennt die genauen Anforderungen an die Übernahme von Völkervertragsrecht, Art. 25 GG betrifft hingegen die allgemeinen Regeln des Völkerrechts (insbesondere das Völkergewohnheitsrecht). Nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG erfolgt die Übernahme einer völkervertraglich vereinbarten Norm durch ein **Zustimmungsgesetz**, wenn die Vertragsnorm die politischen Beziehungen des Bundes regelt oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht. Infolge dieses Gesetzes erlangt das vertragschließende Organ die Ermächtigung zur Abgabe einer Vertragserklärung. Außerdem tritt die innerstaatliche Geltung zu diesem Zeitpunkt ein.

Obwohl häufig eine synonyme Verwendung stattfindet, ist die innerstaatliche Geltung von der unmittelbaren Anwendbarkeit begrifflich abzugrenzen:³³⁶

- Die **Geltung** und damit **Verbindlichkeit einer völkervertragsrechtlichen Norm** im innerstaatlichen Bereich ergibt sich bereits aus dem **Zustimmungsgesetz** und impliziert, dass die Vertragsnorm beansprucht, im nationalen und internationalen Bereich beachtlich³³⁷ und geltendes Recht zu sein³³⁸ und dass somit die Staatsorgane grundsätzlich an sie gebunden sind.³³⁹ Ob die völkerrechtlichen Vertragsnormen als Bestandteil der in Deutschland geltenden Rechtsordnung gegenüber bestimmten Rechtsträgern Pflichten erzeugen bzw. Einzelnen subjektive Rechte einräumen, ist jedoch vom Grundsatz der innerstaatlichen Geltung zu un-

³³² Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 25 GG, Rn. 1a, der auf die Rechtsprechung verweist, welche die Frage zum Teil offen gelassen habe.

³³³ Vgl. Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, 156, m.w.N.

³³⁴ Vgl. zu dieser letztlich zu vernachlässigenden Bedeutung dieser konzeptionell durchaus interessanten Frage zusammenfassend auch von Arnould, Völkerrecht, Rn. 499.

³³⁵ So auch Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 25, Rn. 1a; Kunig, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 94; Bleckmann, Innerstaatliche Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge, 58.

³³⁶ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die klare Unterscheidung bei von Arnould, Völkerrecht, Rn. 502.

³³⁷ Flemisch, Völkerrechtliche Verträge, 79, m.w.N.

³³⁸ Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, 141.

³³⁹ Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, 158; Kempen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz Art. 59 Abs. 2 GG, Rn. 95.

terscheiden; diese zieht nicht notwendigerweise die direkte Anwendbarkeit einer völkerrechtlichen Norm nach sich.

- Dies ist vielmehr eine Frage der **unmittelbaren Anwendbarkeit**, die ihrerseits notwendigerweise die Geltung des Vertrages voraussetzt³⁴⁰ und die ausgehend vom konkreten Inhalt der betreffenden völkerrechtlichen Bestimmung zu bestimmen ist. Dabei sind dem Völkerrecht selbst keine Vorgaben darüber zu entnehmen, unter welchen Voraussetzungen eine Vorschrift auf nationaler Ebene unmittelbar anwendbar ist und welcher Rang ihr im Verhältnis zum (sonstigen) innerstaatlichen Recht zukommt, so dass diese Frage durch das **nationale Recht** zu beantworten ist.³⁴¹ Vor diesem Hintergrund ist es möglich, dass die einzelnen Länder unterschiedliche Auffassungen vertreten, wann eine völkerrechtliche Norm direkte Wirkung entfaltet und gegenüber den nationalen Vorschriften einen Anwendungsvorrang genießt. Eine unmittelbare Anwendbarkeit – die im Ergebnis nur bei relativ wenigen völkerrechtlichen Normen zu bejahen ist³⁴² – kommt in Deutschland nur unter der Voraussetzung in Betracht, dass die Bestimmung **hinreichend genau** ist, um als solche von den **Behörden angewendet** zu werden und **Grundlage einer behördlichen Entscheidung** zu sein. M.a.W. muss die Regelung nach Wortlaut, Zweck und Inhalt geeignet und hinreichend bestimmt sein, um rechtliche Wirkungen zu entfalten, ohne dass es hierfür weiterer normativer Ausfüllung bedarf.³⁴³

Der Vertrag bzw. die Vertragsnorm muss also hinreichend bestimmt sein, um konkrete Rechtsfolgen für den Einzelfall hervorzurufen. Die Norm muss zudem sachlich und strukturell zur Anwendung geeignet sein.³⁴⁴ Dies ist etwa zu bejahen, wenn sie Rechte und Pflichten für Einzelne begründet.³⁴⁵ Allerdings ist die unmittelbare Anwendbarkeit dann abzulehnen, wenn diese Rechte und Pflichten noch durch den innerstaatlichen Gesetzgeber konkretisiert werden müssen, diesem also letztlich (nur) ein Rechtsetzungsauftrag erteilt wird.³⁴⁶ Die hinreichende Bestimmtheit von völkerrechtlichen Normen lässt sich grundsätzlich im Wege der Auslegung der materiellen Regelung feststellen, wobei es möglich bzw. die Regel ist, dass innerhalb eines Vertrages Normen existieren, die unmittelbar anwendbar sind und andere, die einer innerstaatlichen Konkretisierung bedürfen, um anwendbar zu sein.³⁴⁷ Im Rahmen dieser Auslegung ist dann auch zu eruieren, ob die betreffende völkerrechtliche Norm subjektive Rechte und Pflichten für den Einzelnen enthält, eine von der unmittelbaren Anwendbar-

³⁴⁰ *Kunig*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 94 f.; *Rojahn*, in: Geiger/Fiederl (Hrsg.), *Völkerrechtlicher Vertrag und staatliches Recht*, 123 (126).

³⁴¹ *Betlem/Nollkaemper*, *EJIL* 2003, 569 (573 f.); *Doehring*, *Völkerrecht*, Rn. 702.

³⁴² *Betlem/Nollkaemper*, *EJIL* 2003, 569 (577).

³⁴³ Vgl. aus der Rechtsprechung z.B. BVerwGE 80, 223 (235); BVerwGE 87, 11 (13); s. auch schon BVerfGE 29, 348 (360). Aus der Literatur z.B. *Pieper*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), *GG*, Art. 59 GG, Rn. 40. S. auch noch die Nachweise in den nachfolgenden Fußnoten.

³⁴⁴ *Kunig*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 95; *Bleckmann*, *Innerstaatliche Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge*, 20; *Rojahn*, in: Geiger/Fiederl (Hrsg.), *Völkerrechtlicher Vertrag und staatliches Recht*, 123 (126); *Butzer/Haas*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), *GG*, Art. 59 GG, Rn. 120.

³⁴⁵ *Zuleeg*, *JA* 1983, 1 (6).

³⁴⁶ *Kunig*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 95; *Bleckmann*, *Anwendbarkeit*, 83 f.; *Geiger*, *Grundgesetz und Völkerrecht*, 141.

³⁴⁷ *Kunig*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 95.

keit (die auch nur durch eine Behörde erfolgen kann) zu unterscheidende Frage.³⁴⁸ Die Auslegung selbst erfolgt nach den völkerrechtlichen Interpretationsregeln der Art. 31 ff. WVK und nicht nach nationalen Auslegungsregeln.³⁴⁹ Denn das Zustimmungsgesetz überführt lediglich die Bestimmungen des entsprechenden völkerrechtlichen Vertrages in im innerstaatlichen Raum geltendes nationales Recht, ohne dass eine inhaltliche Änderung erfolgt so dass ein Rückgriff auf völkerrechtliche Auslegungsregeln geboten erscheint.³⁵⁰

Das Erfordernis der innerstaatlichen Geltung und unmittelbaren Anwendbarkeit (will man die betreffende Bestimmung als solche anwenden) kann nicht durch den Grundsatz *pacta sunt servanda* „umgangen“ werden. Er ist zwar als eine allgemeine Regel des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG anzusehen, „verwandelt“ die einzelnen Normen völkerrechtlicher Verträge aber nicht ihrerseits ebenfalls in allgemeine Regeln des Völkerrechts mit Vorrang vor innerstaatlichem Recht. Das allgemeine Völkerrecht enthält auch keine aus übereinstimmender Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung entspringende allgemeine Regel dahingehend, dass Staaten verpflichtet wären, ihre Verträge in ihr innerstaatliches Recht zu inkorporieren und ihnen dort Geltungs- oder Anwendungsvorrang vor innerstaatlichem Recht beizumessen. Ein innerstaatlicher Geltungs- oder Anwendungsvorrang kann sich allein aus einem entsprechenden innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl ergeben, und zwar auch bei Verträgen, die ihrem Inhalt zufolge die Parteien dazu verpflichten, den innerstaatlichen Geltungs- oder Anwendungsvorrang herbeizuführen.³⁵¹

Soweit die völkerrechtliche Norm die erwähnten Kriterien der unmittelbaren Anwendbarkeit erfüllt, muss nach dem innerstaatlichen Recht entschieden werden, ob und inwieweit die betreffende vertragliche Norm angesichts der hier maßgeblichen innerstaatlichen Vorgaben auch tatsächlich (auf eine bestimmte Fallgestaltung) angewandt werden kann. M.a.W. geht es hier darum, ob die unmittelbare Anwendbarkeit mit innerstaatlichem Recht vereinbar ist bzw. ob diese völkerrechtlichen Vorgaben sich in die nationale Normenordnung einordnen lassen,³⁵² eine Fragestellung, die letztlich in erster Linie die **Normenhierarchie** betrifft. Der Rang der übernommenen Vertragsregelung richtet sich grundsätzlich nach dem Rang des innerstaatlichen Rechtsetzungsakts, das im Regelfall ein Zustimmungsgesetz auf Stufe eines Bundesgesetzes darstellt und dem völkerrechtlichen Vertrag im innerstaatlichen Bereich den Rang eines Bundesgesetzes zuordnet,³⁵³ es sei denn, den Völkerrechtsnormen wird Verfassungsrang oder Überverfassungsrang zuerkannt, was wohl ohne weiteres nur für zwingendes Völkerrecht zutrifft. Vor diesem Hintergrund kommt also eine unmittelbare Anwend-

³⁴⁸ Hier ebenfalls differenzierend etwa *Geiger*, Grundgesetz und Völkerrecht, 142, 159; *Rojahn*, in: Geiger/Fiederl (Hrsg.), Völkerrechtlicher Vertrag und staatliches Recht, 123 (126). Aus der (objektiven) Anwendungspflicht der nationalen Behörden und Gerichte folgt damit nicht automatisch auch ein (subjektives) Berufungsrecht des Einzelnen in Bezug auf die betreffende völkerrechtliche Norm; subjektive Rechte entstehen nur dann, wenn der völkerrechtliche Vertrag derartige Rechte vermittelt. *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 59 GG, Rn. 18 mit Verweis auf BGHZ 52, 371 (383 f.); BSGE 60, 230 (234 f.). Ob dies der Fall ist, ist durch Auslegung zu ermitteln.

³⁴⁹ *Ress/Schreuer*, Wechselwirkungen zwischen Völkerrecht und Verfassung, 38 f.; *Rojahn*, in: Geiger/Fiederl (Hrsg.), Völkerrechtlicher Vertrag und staatliches Recht, 123 (125); *von Arnould*, Völkerrecht, Rn. 499.

³⁵⁰ So auch BVerfGE 4, 157 (168); BGHZ 51, 216 (220 f.); BVerwGE 87, 11, 16.

³⁵¹ *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 59 GG, Rn 17.

³⁵² *Kunig*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 95, 140 f.

³⁵³ *Geiger*, Grundgesetz und Völkerrecht, 160.

barkeit einer völkervertragsrechtlichen Bestimmung nur in Frage, wenn dies nicht gegen das Grundgesetz verstößt.

Wendet man diese **Grundsätze** auf das **USP** an, so ist Folgendes festzuhalten:

- Das **Zustimmungsgesetz** zum USP schafft die erwähnte Voraussetzung für seine Geltung in Deutschland.
- Hieraus folgt nicht zwingend die **unmittelbare Anwendbarkeit**, welche vielmehr durch Auslegung zu ermitteln ist; sie kommt aber **grundsätzlich in Betracht**, insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass das **AUG in weiten Teilen wörtlich Bestimmungen des USP übernimmt**, woraus geschlossen werden kann, dass derartige Formulierungen grundsätzlich hinreichend genau sein können, um als solche ohne weitere gesetzgeberische Konkretisierung angewandt zu werden. Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass das USP grundsätzlich sehr wohl eine innerstaatliche Umsetzung erfordert, da es zahlreiche Bestimmungen enthält, die eben gerade nicht unmittelbar anwendbar sind.³⁵⁴
- Grundsätzlich stehen die **Vorgaben des Umweltschutzprotokolls** sicherlich mit den **verfassungsrechtlichen Anforderungen in Einklang**, selbst wenn hier teilweise Grundrechtseingriffe vorgesehen sind, da von der Möglichkeit ihrer Rechtfertigung auszugehen ist. Dies ändert allerdings nichts daran, dass bei der konkreten Anwendung, insbesondere im Rahmen von Abwägungen, den verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung zu tragen ist.

Gegen die unmittelbare Anwendbarkeit des USP kann jedenfalls nicht eingewandt werden, dass das AUG als späteres Gesetz nach der sog. *lex-posterior*-Regel vorgehe (zumal die Anwendung dieses Grundsatzes *in casu* schon deshalb fraglich wäre, weil das Zustimmungsgesetz und das AUG am selben Tag verabschiedet wurden). Denn der Erlass des AUG ändert nichts daran, dass auch das USP aufgrund des Zustimmungsgesetzes innerstaatlich gilt und unmittelbar anwendbar sein kann. Nichts im AUG lässt erkennen, dass durch seinen Erlass ein Rückgriff auf das USP grundsätzlich ausgeschlossen werden soll, im Gegenteil: Das AUG zielt gerade darauf ab, die Vorgaben des USP umzusetzen,³⁵⁵ so dass es jedenfalls so auszulegen ist, dass eine völkerrechtskonforme Rechtslage sichergestellt werden kann. Dies aber impliziert, dass das AUG nur in dem Fall „vor“ dem USP anzuwenden ist, wenn es dessen Vorgaben auch tatsächlich umsetzt; soweit dies hingegen (aus welchen Gründen auch immer) nicht der Fall ist, kann diese „Lücke“ angesichts der Zielsetzung des Gesetzes jedenfalls nicht so ausgelegt werden, dass eine unmittelbare Anwendbarkeit des USP ausgeschlossen wäre.

Dieser Schluss drängt sich auch vor dem Hintergrund des Grundsatzes der völkerrechtskonformen Auslegung³⁵⁶ auf: Dieser Grundsatz – der auch dann gilt, wenn das Ausführungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag erst nach dem Inkrafttreten der völkerrechtlichen Bestimmungen erlassen wurde³⁵⁷ – impliziert nämlich, dass nicht anzunehmen ist,

³⁵⁴ A.A. wohl *Kämmerer*, in: Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis, Band 2, 1, der aus der grundsätzlichen Umsetzungsbedürftigkeit pauschal auf die nicht mögliche unmittelbare Anwendbarkeit schließen dürfte, was jedoch schon deshalb wenig überzeugend ist, weil die unmittelbare Anwendbarkeit in Bezug auf jede einzelne völkervertragsrechtliche Bestimmung zu prüfen ist.

³⁵⁵ Zur Zielsetzung des AUG noch unten 5.1.

³⁵⁶ Zu diesem auch noch sogleich unten 4.2.

³⁵⁷ Der *lex posterior*-Grundsatz findet hier also insofern keine Anwendung, es sei denn das nationale Recht sieht spezielle Rang- oder Kollisionsregeln ausdrücklich vor. Vgl. *Schweitzer*, Staatsrecht III, Rn. 440d, wobei dieser seine Aussage lediglich in Bezug auf unmittelbar anwendbares Völkerrecht bezieht. Die Frage nach der unmittelbaren Anwendbarkeit stellt sich jedoch erst in einem zweiten Schritt, nämlich, wenn sich das nationale Recht nicht völkerrechtskonform auslegen lässt. S. sogleich unten im Text.

dass der Gesetzgeber, sofern er dies nicht klar bekundet hat, von völkerrechtlichen Verpflichtungen abweichen oder die Verletzung solcher Verpflichtungen ermöglichen will.³⁵⁸

Sodann ist es zwar möglich, dass die Vertragsparteien die unmittelbare Anwendbarkeit mittels eines Vorbehalts ausschließen.³⁵⁹ Dies ist jedoch in Bezug auf das USP nicht anzunehmen, auch wenn es in dem Entwurf des Gesetzes zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls heißt, dass „durch das Ausführungsgesetz [...] die Regelungen des Umweltschutzprotokolls in die deutsche Rangordnung übernommen [werden], soweit sie noch nicht durch bestehende Gesetze und Rechtsverordnungen umgesetzt sind“.³⁶⁰ Denn hieraus dürfte noch nicht der allgemeine Ausschluss einer unmittelbaren Anwendbarkeit der völkerrechtlichen Normen folgen, hätte ein solcher Ausschluss doch vielmehr ausdrücklich vorgesehen werden müssen, zumal es sich hier auch nicht um einen Vorbehalt im völkerrechtlichen Sinn handelt. Weiter ist zu berücksichtigen, dass das Zustimmungsgesetz den Vertrag als Ganzes in die innerstaatliche Rechtsordnung überführt und somit in seiner Gesamtheit wirksam und folglich im Range eines Bundesgesetzes zu beachten ist.³⁶¹ Unmittelbar anwendbare Vorschriften bedürfen aber – eben aufgrund dieser Eigenschaft – gerade keiner Ausführungsgesetzgebung. Lediglich mittelbar anwendbare Vorschriften begründen für die Bundesrepublik Deutschland als Vertragspartei die Verpflichtung, ihren Inhalt zu achten und gegebenenfalls im Wege konkretisierender Rechtsprechung auszufüllen.³⁶²

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass – soweit keine oder eine mangelhafte Umsetzung des USP im AUG erfolgte – im Falle des Vorliegens der Voraussetzungen für eine **unmittelbare Anwendbarkeit der jeweiligen Bestimmungen des USP** diese direkt angewandt werden können.

4.2 Zur völkerrechtskonformen Auslegung des AUG

Während für die völkerrechtlichen Verträge sowie die entsprechenden Zustimmungsgesetze die völkerrechtlichen Auslegungsregeln i.S.d. Art. 31 ff. WVK heranzuziehen sind,³⁶³ ist bei der Auslegung des rein **nationalen Gesetzesrechts** auf die **nationalen Auslegungsgrundsätze** abzustellen.³⁶⁴ Dies erscheint schon vor dem Hintergrund zwingend, als der Wortlaut des Ausführungsgesetzes nicht automatisch mit demjenigen des völkerrechtlichen Vertrags identisch ist, ganz abgesehen davon, dass es sich eben um nationales Recht handelt. Dieser Grundsatz kommt auch dann zum

³⁵⁸ BVerfGE 74, 358 (370). Ausführlich zur Anwendbarkeit des *lex posterior*-Grundsatzes *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Art. 59 GG, Rn. 186 f. (Stand 1/2009, EL 54).

³⁵⁹ *Kempen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 59 GG, Rn. 95, so z.B. beim Übereinkommen über die Rechte der Kinder (BGBl. 1992 II 990) geschehen.

³⁶⁰ Vgl. BT Drs. 12/7491, 221.

³⁶¹ Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Kempen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 59 GG, Rn. 95; *Butzer/Haas*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), GG, Art. 59 GG, Rn. 119. A.A. wohl *Kämmerer*, in: Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 1 I, insb. Fn. 5, wenn er behauptet, dass ein Durchgriff auf die Bestimmungen des Protokolls nicht möglich sei, mit der Begründung, dass das Zustimmungsgesetz innerhalb der Normenhierarchie keinen höheren Rang als das Ausführungsgesetz habe.

³⁶² M.w.N. *Kempen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 59 GG, Rn. 95; *Butzer/Haas*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), GG, Art. 59 GG, Rn. 119.

³⁶³ S. in Bezug auf die Zustimmungsgesetze oben 5.1. Zu den völkerrechtlichen Auslegungsgrundsätzen oben 4.2., am Anfang.

³⁶⁴ S. nur *Pieper*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 59 GG, Rn. 42.

Zuge, wenn das primäre Ziel des jeweiligen nationalen Gesetzes die Umsetzung völkervertraglicher Verpflichtungen ist, wie dies beim AUG klar der Fall ist.³⁶⁵

Grundsätzlich ist das Grundgesetz jedoch vom **Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit** geprägt.³⁶⁶ Daher sind nationale Gesetze – in Anwendung bzw. unter Heranziehung der erwähnten nationalen Auslegungsgrundsätze – grundsätzlich bis zur Grenze des eindeutigen Wortlauts im Sinne des völkerrechtlichen Vertrages und damit **völkerrechtskonform** auszulegen.³⁶⁷

Die völkerrechtskonforme Auslegung verlangt also m.a.W., dass bei mehreren Auslegungsmöglichkeiten des nationalen Rechts diejenige Auslegung zu wählen ist, die völkerrechtskonform ist.³⁶⁸ Sie dient also dazu, Konflikte zwischen nationalem Recht und völkerrechtlichen Normen³⁶⁹ gar nicht erst entstehen zu lassen. Kann das nationale Recht völkerrechtskonform ausgelegt werden, entfaltet die Völkerrechtsnorm eine indirekte Wirkung.³⁷⁰

Diesem Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung kommt insbesondere dann eine zentrale Bedeutung zu, wenn es um Gesetze geht, die – wie das AUG – sichtlich **völkerrechtliche Vorgaben umsetzen** sollen bzw. die (im Nachhinein) als innerstaatliche Durchführung solcher Vorgaben angesehen werden. Bei deren völkerrechtskonformer Auslegung sind dann wiederum die **völkerrechtlichen Auslegungsgrundsätze** insofern relevant, als gerade diese darüber Auskunft geben, was völkerrechtskonform ist. M.a.W. führt die Heranziehung nationaler Auslegungsgrundsätze und -methoden dazu, dass im Ergebnis – jedenfalls bei nationalen Gesetzen, die völkerrechtliche Verträge umsetzen sollen – ein nationales Gesetz gleichwohl (zumindest teilweise) nach völkerrechtlichen Methoden auszulegen ist.

Im Einzelnen sind hier verschiedene Konstellationen denkbar: Zum einen kann der völkerrechtliche Vertragswortlaut ohne jegliche Veränderung ins nationale Recht übernommen worden sein. In diesen Fällen ist die vertragskonforme Auslegung in jedem Fall geboten. Zum anderen kann der Gesetzgeber das nationale Recht gewollt als Mittel zur Durchsetzung ausgestaltet haben. Durch diese Verknüpfung zwischen Vertragsrecht und nationalem Recht scheint dann ebenfalls eine vertragskonforme, nämlich teleologische Auslegung geboten, selbst wenn der Vertrag keine innerstaatliche Geltung und unmittelbare Anwendung aufweist. Schließlich kann das nationale Gesetz ohne Bezug zum Vertrag erlassen worden sein, insbesondere wenn das vor Vertragsschluss erfolgte.³⁷¹

³⁶⁵ Zu den Zielsetzungen des AUG noch unten 5.1.1.

³⁶⁶ *Ress/Schreuer*, Wechselwirkungen zwischen Völkerrecht und Verfassung, 38 f.; *Schorkopf*, in: Giegerich (Hrsg.), Der offene Verfassungsstaat des Grundgesetzes, 131 ff.; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 25 GG, Rn. 4; *von Arnald*, Völkerrecht, Rn. 513 ff.; BVerfGE 111, 307 (317).

³⁶⁷ *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Art. 59 GG, Rn. 183; *Schweitzer*, Staatsrecht III, 176; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 25 GG, Rn. 4-4a.

³⁶⁸ *Schweitzer*, Staatsrecht III, Rn. 440c.

³⁶⁹ Die völkerrechtlichen Vorgaben sind gegebenenfalls eigenständig von den nationalen Gerichten durch die Auslegung der völkerrechtlichen Normen nach den völkerrechtlichen Auslegungsmethoden zu bestimmen.

³⁷⁰ S. zur mittelbaren bzw. unmittelbaren Wirkung völkerrechtlicher Vorschriften im Rahmen nationaler Rechtsordnungen bzw. der Rechtsordnung der EU bereits *Heuck*, Infrastrukturmaßnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport, im Erscheinen.

³⁷¹ Vgl. *Bleckmann*, Innerstaatliche Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge, 85; *Rojahn*, in: Geiger/Fiedler (Hrsg.), Völkerrechtlicher Vertrag und staatliches Recht, 123 (138 ff.); *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Art. 59 GG, Rn. 182.

Obwohl das nationale Recht völkerrechtsfreundlich auszulegen ist, kann aber bei einer Kollision mit dem Verfassungsrecht grundsätzlich nicht den allgemeinen Regeln des Völkerrechts (vgl. die Rangregelung nach Art. 25 GG) oder dem Vertragsrecht (vgl. Übernahmevorschrift nach Art. 59 Abs. 2 GG) ein irgendwie gearteter Vorrang vor der Verfassung eingeräumt werden.³⁷² Somit ist bei der innerstaatlichen Auslegung von völkerrechtlichen Verträgen trotz der auch vom Bundesverfassungsgericht betonten völkerrechtsfreundlichen Ausrichtung des Grundgesetzes das **Verfassungsrecht** ein (ebenfalls) zu beachtender **Maßstab**. Nach Möglichkeit ist daher derjenigen völkerrechtsfreundlichen Auslegung der Vorzug zu geben, die auch die verfassungsrechtlichen Vorgaben beachtet, ganz abgesehen davon, dass nationale Gesetze grundsätzlich verfassungskonform auszulegen sind. Eine völkerrechtskonforme Auslegung darf somit nicht dazu führen, dass verfassungsrechtliche Vorgaben verletzt werden.

Allerdings kann eine Prüfung der Verfassungskonformität des völkerrechtlichen Vertrages nur indirekt vorgenommen werden, denn gerichtlicher Prüfungsgegenstand ist nicht der völkerrechtliche Vertrag, sondern das nationale Zustimmungsgesetz zum Vertrag, wobei das Zustimmungsgesetz jedoch den eigentlichen Inhalt des Vertrages wiedergibt und nach völkerrechtlichen Auslegungsregeln auszulegen ist.³⁷³

Im Ergebnis ist vor diesem Hintergrund das **AUG** im Wege der **vertrags- bzw. völkerrechtskonformen Auslegung** so auszulegen, dass den **Vorgaben des USP Rechnung** getragen wird; soweit möglich – wobei der klare Wortlaut wohl die Grenze darstellt – hat daher sogar eine tatbestandserweiternde Auslegung in Anlehnung an das USP stattzufinden. Bei dieser Auslegung sind aber auch Vorgaben des übergeordneten nationalen Verfassungsrechts zu beachten, die jedoch völkerrechtsfreundlich zu interpretieren sind.

Soweit eine völkerrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts, hier des AUG, möglich ist bzw. ausreicht, um den völkerrechtlichen Vorgaben Rechnung zu tragen, erübrigt sich letztlich ein direkter Rückgriff auf den völkerrechtlichen Vertrag bzw. das Zustimmungsgesetz, so dass sich die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit völkervertragsrechtlicher Bestimmungen bzw. des Zustimmungsgesetzes nur dann stellt, wenn sich die Konfliktlage mit der völkerrechtskonformen Auslegung nicht lösen lässt.³⁷⁴ Die **völkerrechtskonforme Auslegung** einer nationalen Norm geht also der **unmittelbaren Anwendbarkeit des Völkerrechts vor**, denn einer „Verdrängung“ der nationalen Norm bedarf es nicht, solange diese in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht ausgelegt werden kann.³⁷⁵ Die Reichweite der Auslegung bestimmt der Wortlaut der nationalen Vorschrift und darf – wie erwähnt – nicht über ihren ausdrücklichen Wortlaut hinausgehen.³⁷⁶

³⁷² *Ress/Schreuer*, Wechselwirkungen zwischen Völkerrecht und Verfassung, 46 f.

³⁷³ S. schon oben 4.1.

³⁷⁴ Die unmittelbare Anwendbarkeit kann dann auch zur Folge haben, dass der völkerrechtlichen Vorschrift gegenüber der ihr widersprechenden nationalen Norm Vorrang einzuräumen ist, *Betlem/Nollkaemper*, EJIL 2003, 569 (572).

³⁷⁵ *Rosenkranz*, EuZW 2007, 238 (242).

³⁷⁶ S. auch BVerfG, Beschluss vom 21. Nov. 2002 – 2 BvR 2202/d. So auch *Betlem/Nollkaemper*, EJIL 2003, 569 (576).

5 Zum Gesetz zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls zum Antarktis-Vertrag - ausgewählte Aspekte

Wie bereits mehrfach erwähnt, setzt das Gesetz zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls zum Antarktis-Vertrag (AUG) das **Umweltschutzprotokoll in Deutschland** um. Das Gesetz knüpft dabei **inhaltlich und strukturell weitgehend an das Protokoll** an, wobei auch die bereits dort figurierenden unbestimmten Rechtsbegriffe zumindest teilweise übernommen werden, ohne diese jedoch zu konkretisieren (etwa durch Regelbeispiele). Mitunter variiert aber auch die Terminologie im Vergleich zum USP; auch wirft die in manchen gesetzlichen Bestimmungen gebrauchte Terminologie Fragen auf, da auf unterschiedliche Begriffe in verschiedenen Vorschriften zurückgegriffen wird, obwohl es um parallele Rechtsfragen geht bzw. parallele Anliegen verfolgt werden. Gleichzeitig werden aber auch einige der nach der Konzeption des USP von den Vertragsparteien zu klärenden Aspekte einer ausdrücklichen Regelung zugeführt. Jedenfalls enthält das Gesetz eine **Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe**.

Im Folgenden geht es vor diesem Hintergrund darum, auf der Grundlage einiger allgemeiner Bemerkungen zu dem Gesetz (zu Zielsetzung und Systematik einerseits und der grundsätzlichen Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe andererseits, vgl. 6.1) einige zentrale Fragen zur Auslegung und Konzeption des Gesetzes zumindest einer gewissen Klärung zuzuführen. Diese drehen sich – in Anknüpfung an die der Untersuchung zugrunde liegenden Leistungsbeschreibung³⁷⁷ – im Wesentlichen einerseits um das Genehmigungserfordernis und das hierbei zu beachtende Verfahren, wobei auch die „Privilegierung“ der wissenschaftlichen Forschung zu berücksichtigen ist (vgl. §§ 3, 4, 6 AUG), andererseits um die artenschutzrechtlichen Bestimmungen des § 17 AUG. Diesen zentralen Aspekten des Gesetzes soll im Folgenden nachgegangen werden (6.2, 6.3), wobei – wo notwendig und sachdienlich – auch Querbezüge zu anderen gesetzlichen Bestimmungen hergestellt werden sollen. Gleichzeitig impliziert diese Herangehensweise aber auch, dass diese Untersuchung nicht den Anspruch erhebt, das AUG auch nur annähernd vollständig zu erörtern; vielmehr erfolgt eine Beschränkung auf die erwähnten ausgewählten, jedoch für die Tragweite des Gesetzes zweifellos zentralen Aspekte.

5.1 Allgemeines

5.1.1 Zielsetzung und Systematik des Gesetzes

§ 1 AUG definiert als **Ziel des Gesetzes** den umfassenden **Schutz der antarktischen Umwelt und der abhängigen und verbundenen Ökosysteme** sowie die **Bewahrung der Antarktis als ein dem Frieden und der Wissenschaft gewidmetes Naturreservat**. Die Bestimmung entspricht derjenigen des **Art. 1 USP**, welchem der Gedanke zu Grunde liegt, dass die wissenschaftliche Forschung in der Antarktis für die Beurteilung bestimmter Umweltveränderungen sowie der erforderlichen Umweltschutzmaßnahmen wesentlich ist, sie folglich selbst einen wichtigen Bestandteil des Umweltschutzes darstellt. Gleichzeitig wird daneben als eigenständige und offenbar sich selbst genügende Zielsetzung der Schutz der antarktischen Umwelt und der abhängigen und verbundenen

³⁷⁷ S.o. 2.

Ökosysteme genannt. Damit geht auch das AUG – ebenso wie das USP – davon aus, dass **Umweltschutz und wissenschaftliche Forschung grundsätzlich gleichberechtigt nebeneinander** stehen.³⁷⁸

Das AUG übernimmt weitestgehend die Bestimmungen des Umweltschutzprotokolls und seiner Anlagen, und auch der Aufbau ist in weiten Teilen an denjenigen des USP angelehnt. Im Einzelnen enthält das Gesetz folgende Kategorien von Bestimmungen bzw. Vorgaben (auf die teilweise in dieser Untersuchung noch vertieft eingegangen wird):

- In § 2 Abs. 1 AUG figurieren einige wenige Begriffsbestimmungen (Antarktis, Tätigkeit, Umwelterheblichkeitsprüfung, Umweltverträglichkeitsprüfung, Abfälle). Gemäß § 2 Abs. 2 AUG gelten gewisse der in dem Gesetz genannten Gebote und Verbote für alle natürlichen Personen mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland sowie für Teilnehmer einer Tätigkeit im Sinne des AUG³⁷⁹.
- § 3 AUG regelt die allgemeine Genehmigungspflicht. Grundsätzlich bedarf jede Tätigkeit i.S.d. § 2 Abs. 1 Nr. 2 AUG einer Genehmigung. § 3 Abs. 4 AUG regelt die Voraussetzungen, unter denen eine Genehmigung erteilt werden darf. Von einer Genehmigung kann nur ausnahmsweise, in den in § 3 Abs. 2 AUG genannten Fällen, abgesehen werden.³⁸⁰
- §§ 7-16 AUG enthalten Bestimmungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung und setzen somit Anlage I USP um.
- §§ 17-19 AUG beziehen sich auf den Schutz der antarktischen Tier- und Pflanzenwelt und somit auf Anlage II USP.³⁸¹
- §§ 20-28 AUG enthalten Bestimmungen zur Abfallbeseitigung und beziehen sich auf die Anlagen III und IV USP.
- §§ 29-31 AUG dienen der Umsetzung der Anlage V USP.
- § 32 AUG bezieht sich auf die Umsetzung des Art. 7 USP, der Tätigkeiten im Zusammenhang mit mineralischen Ressourcen verbietet.
- §§ 33-42 AUG enthalten Schlussbestimmungen, wobei insbesondere die Bußgeldvorschrift des § 36 AUG hervorzuheben ist.

5.1.2 Zur Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe

Zahlreiche Bestimmungen des AUG verwenden relativ **offene Begriffe** (z.B. „geringfügig“, „weniger als geringfügig“, „erheblich“, aber auch „besorgen lässt“, „haben wird“, letztere Begriffe insbesondere in Bezug auf zu erwartende Umweltauswirkungen), die häufig auch bereits im Umweltschutzprotokoll figurieren. Damit hängt die genaue rechtliche Tragweite zahlreicher Vorgaben des AUG von der **Auslegung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe**³⁸² ab. Im Einzelnen können die

³⁷⁸ S. insoweit im Einzelnen bereits oben 3.3 in Bezug auf das USP.

³⁷⁹ Vgl. die Definition des § 2 Abs. 1 Nr. 2, dem zu entnehmen ist, dass die Tätigkeit (z.B. Expeditionen oder der Bau und Betrieb wissenschaftlicher Forschungsstationen) in Deutschland organisiert werden oder von ihrem Hoheitsgebiet ausgehen muss.

³⁸⁰ Hierzu noch im Einzelnen unten 5.2.1 1).

³⁸¹ Hierzu noch im Einzelnen unten 5.3.

³⁸² U.E. ist letztlich die Hervorhebung der „unbestimmten“ Rechtsbegriffe nicht wirklich überzeugend, denn Rechtsbegriffe müssen in aller Regel ausgelegt werden, und die sog. „unbestimmten“ Rechtsbegriffe unterscheiden sich von den „sonstigen“ Rechtsbegriffen nicht qualitativ, sondern letztlich durch das Ausmaß an Offenheit bzw. Vagheit, vgl. ausführlich *Jestaedt*, in: Erichsen/Ehlers

sich hier stellenden Fragen selbstredend nur in Bezug auf die jeweilige konkrete Bestimmung beantwortet werden. Hierbei sind jedoch durchaus parallele grundlegende Fragestellungen bzw. Grundsätze relevant, die dann die Grundlage für die Beantwortung der sich jeweils stellenden konkreten Auslegungsfragen darstellen. Vor diesem Hintergrund geht es im Folgenden darum, die grundlegenden **Prinzipien, die bei der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe im AUG zu beachten sind**, zu erörtern, die dann im Rahmen der sich bei den einzelnen Bestimmungen stellenden Auslegungsfragen zu beachten sind.

Der Klarheit halber sei darauf hingewiesen, dass es hier nicht um eine auch nur annähernd umfassende Aufarbeitung der Problematik und Dogmatik rund um die unbestimmten Rechtsbegriffe gehen kann; Literatur und Rechtsprechung hierzu sind kaum noch überschaubar und im Kontext dieses Forschungsvorhabens ist ihre Aufarbeitung nicht zu leisten. Vielmehr beschränkt sich die Zielsetzung im Folgenden (nur, aber immerhin) darauf, auf der Grundlage der in der Rechtsprechung entwickelten und insoweit anerkannten Konzepte nach den für die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe im AUG maßgeblichen Leitlinien zu fragen und hierfür gewisse Kriterien zu entwickeln.

Ausgangspunkt hierfür ist, dass das aus **Art. 20 Abs. 3 GG** abzuleitende³⁸³ **Bestimmtheitsgebot** dem Rückgriff auf unbestimmte Rechtsbegriffe, deren objektiver Sinn sich nicht sofort erschließen lässt, sondern erst durch Auslegung ermittelt werden muss,³⁸⁴ nicht entgegensteht. Als Teil des Rechtsstaatsprinzips (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG) verlangt das Bestimmtheitsgebot zwar, „dass eine gesetzliche Ermächtigung der Exekutive zur Vornahme von Verwaltungsakten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt ist, so dass das Handeln der Verwaltung messbar und in gewissem Ausmaß für den Staatsbürger voraussehbar und berechenbar wird“.³⁸⁵ Damit wird die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe jedoch nicht ausgeschlossen. Denn der Umstand, dass eine Norm auslegungsbedürftig ist, bedeutet nicht (zwingend), dass sie (zu) unbestimmt ist und nicht mit Art. 20 Abs. 3 GG in Einklang stünde. Vielmehr verlangen gerade komplexe Sachverhalte die Verwendung eher offener Begriffe, um der Problemlage angemessen Rechnung tragen zu können; auch ist es häufig nicht möglich, alle sich in Zukunft möglicherweise stellenden Probleme bzw. Fragen vorherzusehen, so dass ein Rückgriff auf generalklauselartige Formulierungen bzw. unbestimmte Rechtsbegriffe ebenso sinnvoll wie notwendig ist und die gesetzlichen Vorgaben nicht immer nur mit „einfachen“ Begriffen und auf den ersten Blick klaren Ursache-Wirkungs-Beziehungen arbeiten können.³⁸⁶ Insofern erlauben unbestimmte Rechtsbegriffe eine gewisse Offenheit, räumen m.a.W. den zuständigen Behörden gewisse Spielräume ein, dies in der Regel im Hinblick darauf, dass die Umstände des Einzelfalls angemessen berücksichtigt werden können.

(Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 11, Rn. 23 f. Die eigentlich bedeutsame Frage ist diejenige, ob und inwieweit im Falle der Verwendung solcher Rechtsbegriffe die gerichtliche Kontrolle eingeschränkt wird bzw. der Verwaltung ein Beurteilungsspielraum eröffnet wird. Hierzu sogleich im Text. Gleichwohl soll im Folgenden trotzdem dieser Begriff verwendet werden, da damit an die gängige Terminologie angeknüpft wird.

³⁸³ Vgl. nur *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 20 GG, Rn. 289 ff.

³⁸⁴ *Hufen*, ZJS 2010, 603 (606).

³⁸⁵ BVerfGE 56, 1 (12); 108, 52 (75); 110, 33 (53 f.); BVerwGE 100, 230 (236). S. auch *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), GG, Art. 20 GG, Rn. 85; *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 20 GG, Rn. 169.

³⁸⁶ *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 20 GG, Rn. 289. S. auch *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), GG, Art. 20 GG, Rn. 86

Werden unbestimmte Rechtsbegriffe verwandt, unterliegt das Ergebnis, zu dem die Behörde bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe gelangt, grundsätzlich vollständig der durch **Art. 19 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Kontrolle durch die (Verwaltungs-) Gerichte**, so dass die Behörden somit keinen Beurteilungsspielraum haben.³⁸⁷ Dies impliziert in letzter Konsequenz, dass es (in Bezug auf eine bestimmte Rechtsfrage) grundsätzlich nur eine rechtmäßige Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffs geben kann (die aber ihrerseits durchaus eine gewisse Bandbreite eröffnen kann) und die Gerichte auch überprüfen können, ob die Auslegung stattgefunden hat und die Norm entsprechend dieser Auslegung angewandt wurde.³⁸⁸

Ein **Beurteilungsspielraum** – der sich letztlich dadurch auszeichnet, dass die Dichte der gerichtlichen Kontrolle reduziert wird, wobei sich das Ausmaß dieser Reduktion je nach der Art des eingeräumten Beurteilungsspielraums bzw. der Reichweite der Offenheit der verwandten Begriffe unterscheidet – wird in bestimmten Situationen jedoch eingeräumt bzw. ist anzunehmen,³⁸⁹ wobei in unserem Zusammenhang insbesondere folgende zwei Kategorien von Bedeutung sind.

- Risiko- und Prognoseentscheidungen,
- Entscheidungen durch unabhängig gestellte, weisungsfreie Sachverständigenausschüsse.³⁹⁰

Bei der Verwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe im AUG ist grundsätzlich davon auszugehen, dass es sich um solche **Risiko- oder Prognoseentscheidungen** handelt.³⁹¹ Denn es geht regelmäßig um die Beurteilung der **voraussichtlichen Wirkung von Tätigkeiten auf die antarktische Umwelt**, so dass entsprechende Prognosen angestellt werden (müssen). Vor diesem Hintergrund kommt der entscheidenden Behörde ein gewisser **Beurteilungsspielraum**, insbesondere bei der Subsumtion eines bestimmten Sachverhalts unter die entsprechende Norm, zu. Eine gerichtliche Kontrolle erfolgt jedoch gleichwohl; jedoch bezieht sich diese nur (aber immerhin) darauf, ob die **Grenzen des so eingeräumten Beurteilungsspielraums** beachtet wurden. M.a.W. zeichnet sich ein solcher Beurteilungsspielraum dadurch aus, dass der **Tatbestand der Norm selbst eine gewisse Offenheit** aufweist, wobei sich das **behördliche Handeln aber innerhalb der gleichwohl gezogenen Grenzen** bewegen muss.

Diese Grenzen für die Ausübung des Beurteilungsspielraums bzw. die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe können selbstredend nur in Bezug **auf jede einzelne Bestimmung** wirklich eruiert werden. **Bereichsübergreifend** ist aber bei den im AUG in der Regel zu treffenden Risiko- und Prognoseentscheidungen – neben dem bereits erwähnten Grundsatz der völkerrechtskonformen

³⁸⁷ *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 40 VwVfG, Rn. 147. S. auch BVerfGE 103, 142 (156).

³⁸⁸ *Hufen*, ZJS 2010, 603 (606).

³⁸⁹ *Maurer*, *Allg. Verwaltungsrecht*, § 7 Rn. 37 ff.; ausführlich *Jestaedt*, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, § 11, Rn. 45 ff., jeweils mit Nachweisen aus der Rechtsprechung.

³⁹⁰ Kritisch zur zuletzt genannten Fallgruppe *Maurer*, *Allg. Verwaltungsrecht*, § 7 Rn. 45: Durch die Schaffung solcher – ohnehin z.T. fragwürdig legitimierter – Gremien könne die Rechtsschutzgarantie unterlaufen werden, was umso bedenklicher sei, als die Ausschüsse weisungsfrei seien und daher auch nicht verwaltungsinternen und parlamentarischen Kontrollen unterlägen. Ferner sei fraglich, ob die vermutete Fachkompetenz, auf der die Lehre vom Beurteilungsspielraum beruhe, tatsächlich immer bestehe.

³⁹¹ Die zweite genannte Fallgruppe – auf die im Folgenden nicht mehr im Einzelnen eingegangen werden soll – könnte insbesondere im Zusammenhang mit den verfahrensrechtlichen Besonderheiten in Bezug auf die wissenschaftliche Forschung relevant sein (vgl. § 6 Abs. 4 AUG, der die Stellungnahme einer Kommission unabhängiger wissenschaftlicher Sachverständiger vorsieht). Vgl. zur Bindungswirkung solcher Stellungnahmen für die zuständige Behörde unten 5.2.2.3).

Auslegung³⁹² – insbesondere das **Vorsorgeprinzip** zu beachten, das auch im AUG und dem USP zum Ausdruck kommt (beispielsweise indem die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung verlangt wird). Der Grundsatz der Vorsorge wurde erstmals 1971 in der deutschen Umweltpolitik erwähnt und fand durch die Weltnaturcharta der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 1982 Einzug in das Völkerrecht.³⁹³ Es ist inzwischen – insbesondere aufgrund der Erwähnung in zahlreichen völkerrechtlichen Übereinkommen – als **Grundprinzip des Umweltvölkerrechts**³⁹⁴ und von der h.M. sogar als **Völkergewohnheitsrecht** anerkannt.³⁹⁵ Im Übrigen dürfte ihm in der Bundesrepublik auch **Verfassungsrang** zukommen, da er aus **Art. 20a GG** abzuleiten ist.³⁹⁶ Vor diesem Hintergrund ist er auch bei der Auslegung des AUG zu beachten, zumal er auch im USP zum Ausdruck gekommen ist.³⁹⁷

Die **genaue inhaltliche Tragweite des Vorsorgeprinzips** ist jedoch im Einzelnen sowohl im deutschen als auch im EU-Recht und (erst recht) im Völkerrecht umstritten³⁹⁸ und letztlich – trotz der fast uferlosen Literatur zum Vorsorgeprinzip³⁹⁹ – noch nicht wirklich abschließend geklärt. Aus rechtlicher Sicht sollten die Auseinandersetzung hierüber und die durchaus bestehenden Meinungsunterschiede jedoch nicht überbewertet werden: Denn jedenfalls zeichnet sich das Vorsorgeprinzip durch eine gewisse Offenheit aus, so dass es einen gewissen Gestaltungsspielraum impliziert, der sich sowohl auf die Tatbestands- als auch auf die Rechtsfolgenseite bezieht, ganz abgesehen davon, dass dem Prinzip auch ansonsten keine genauen „Handlungsanweisungen“ entnommen werden können. Dies ändert jedoch nichts daran, dass – da es sich um ein Rechtsprinzip handelt – seine Konturen gleichwohl zu umschreiben sind, womit auch sein normativer Aussagegehalt (etwas) präzisiert werden kann.

Anerkannter Grundgedanke des Vorsorgeprinzips ist die Erkenntnis, dass **Umweltbelastungen prioritär mit** präventiven Maßnahmen zu begegnen ist, so dass Umweltschäden schon zu verhindern und nicht erst zu bekämpfen sind und möglichst frühzeitig Maßnahmen zu ergreifen sind. Weiter – und hier geht das Vorsorgeprinzip anerkanntermaßen über den Präventionsgedanken hinaus – impliziert das Vorsorgeprinzip eine **Herabsetzung der Eingriffsschwelle**, da umweltpolitische Maßnahmen – die ggf. auch Grundrechte Einzelner beeinträchtigen können – schon dann ergriffen wer-

³⁹² Oben 4.2.

³⁹³ Zur Entwicklung des Vorsorgeprinzips im Deutschen, Europäischen und Internationalem Recht *Werner*, UPR 2001, 335 (336 f.). S. auch *Beyerlin/Mahraun*, International Environmental Law, 47; *de Sadeleer*, Environmental Principles, 91 ff. Allgemein zu diesem Prinzip *Cazala*, Principe de Précaution, *passim*; *Erben*, Vorsorgegebot, *passim*; *Arndt*, Vorsorgeprinzip, *passim*.

³⁹⁴ *Werner*, UPR 2001, 335 (338).

³⁹⁵ So auch m.w.N. *Beyerlin/Mahraun*, International Environmental Law, 55 f.; *de Sadeleer*, Environmental Principles, 315 ff.; *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 90; *Sands/Peel*, Principles of International Environmental Law, 217 ff.; *Kini*, Precautionary Principle, *passim*; *Kühn*, ZEuS 2006, 487 (491); *Trouwborst*, Precautionary Principle, 260 ff.; ebenso Sondervotum des Richters *Weera-mantry*, ICJ Rep. 1995, 288 ff.; a.A. *Birnie/Boyle/Redgwell*, International Law & the Environment, 160 ff.

³⁹⁶ Hierzu ausführlich, m.w.N., *Epiney*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 69 f.

³⁹⁷ Zu dem zuletzt genannten Aspekt *Kämmerer*, in: Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 1 (7 f.); zur impliziten Verankerung des Vorsorgeprinzips im USP auch *Bastmeijer*, Antarctic Environmental Protocol, 293 ff., 344 ff.

³⁹⁸ Vgl. umfassend zum Problemkreis etwa *Arndt*, Vorsorgeprinzip, insb. 124 ff., 180 ff.; *de Sadeleer*, Environmental Principles, 91 ff.; *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 103 ff.; *Trouwborst*, Precautionary Principle, *passim*; s. ansonsten die entsprechenden Kapitel in den umweltrechtlichen Lehrbüchern.

³⁹⁹ Vgl. etwa die Nachweise bei *Arndt*, Vorsorgeprinzip, *passim*.

den dürfen, wenn die **genauen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge noch nicht eindeutig wissenschaftlich** geklärt sind und / oder es lediglich um **Gefahren oder Risiken** geht,⁴⁰⁰ wobei aber immer der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** zu wahren ist. Damit die betreffenden Entscheidungen jedoch nachvollziehbar bleiben und nicht rein hypothetische Erwägungen bzw. lediglich behauptete Gefahren oder Risiken ausschlaggebend sind (keine „Vorsorge ins Blaue“), erfordern derartige Vorsorgeentscheidungen bei wissenschaftlicher Unsicherheit sorgfältige Abklärungen, die aus wissenschaftlicher Sicht zum Ergebnis führen, dass eine gewisse Gefahr oder ein gewisses Risiko besteht bzw. Anhaltspunkte für gewisse Ursache-Wirkungszusammenhänge zu belegen vermögen, so dass letztlich eine Art **Risikobewertung auf der Grundlage aller relevanten Umstände, Erkenntnisse und Erfahrungen** erfolgen muss.⁴⁰¹ Die Konzeption, dass im Falle der Bejahung eines Risikos für die Umwelt, eine Vorsorgemaßnahme ergriffen werden kann, impliziert damit notwendigerweise die Möglichkeit einer Art **Beweislastabschwächung** in dem Sinn, dass das Ergreifen einer bestimmten Vorsorgemaßnahme gerade nicht verlangt, dass ein „Beweis“ für das Bestehen des Risikos bzw. bestimmter Ursache-Wirkungszusammenhänge erbracht wird.⁴⁰² Auf dieser Grundlage kommt dem Vorsorgeprinzip auch und gerade bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der getroffenen Maßnahme eine wichtige Rolle zu,⁴⁰³ und – wie bereits erwähnt – **bei der Anwendung des Vorsorgeprinzips ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** zu beachten, so dass auch bereits im Rahmen der Heranziehung des Vorsorgeprinzips eine **Abwägung** zwischen dem Schadenspotential, der Möglichkeit zu seiner Verringerung durch die gewählte Maßnahme und der Schwere des Eingriffs vorzunehmen ist. Hinzu kommen sonstige verfassungsrechtlich gebotene Erwägungen, wobei in unserem Zusammenhang insbesondere die Rückwirkungen einer behördlichen Entscheidung auf die Forschungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG zu berücksichtigen sind. Auf dieser Grundlage ist es z.B. denkbar, dass bei einem hohen Risiko für die Umwelt an den Kausalitätsnachweis bzw. die „Kausalitätsmöglichkeit“ nur eher geringe Anforderungen gestellt werden, dies insbesondere soweit die Beeinträchtigung anderer verfassungsrechtlich gewährleisteter Interessen (wie z.B. der Forschungsfreiheit) weniger ins Gewicht fallen (was in Bezug auf den Einzelfall zu untersuchen ist). Das Vorsorgeprinzip bringt also insoweit eine „Gewichtsverlagerung“ zuungunsten anderer Interessen unter Einschluss grundrechtlich geschützter Rechtspositionen mit sich, da in diese auch dann eingegriffen werden darf, wenn noch keine klaren Ursache-Wirkungs-

⁴⁰⁰ Vgl. ausdrücklich für das im AEUV verankerte Vorsorgeprinzip EuGH, Rs. C-236/01 (Monsanto), Slg. 2003, I-8105, Rn. 111; EuGH, Rs. C-473/98 (Toolex), Slg. 2000, I-5681; EuGH, Rs. C-77/09 (Gowan Comercio Internacional), Urt. v. 22.12.2010; in Bezug auf mitgliedstaatliche Maßnahmen auch EuGH, Rs. C-333/08 (Kommission/Frankreich), Slg. 2010, I-757.

⁴⁰¹ Vgl. aus der hier sehr aussagekräftigen Rechtsprechung des EuGH etwa EuGH, Rs. C-192/01 (Kommission/Dänemark), Slg. 2003, I-9693, Rn. 45 ff.; EuGH, Rs. C-236/01 (Monsanto), Slg. 2003, I-81105, Rn. 106 ff.; EuGH, Rs. C-333/08 (Kommission/Frankreich), Slg. 2010, I-757, Rn. 92; EuGH, Rs. C-343/09 (Afton Chemical), Urt. v. 8.7.2010; EuGH, Rs. C-77/09 (Gowan Comercio Internacional), Urt. v. 22.12.2010, wo der Gerichtshof eine Risikobewertung auf der Grundlage aktueller wissenschaftlicher Informationen fordert; im Einzelnen zu dieser Risikobewertung *Arndt*, Vorsorgeprinzip, 180 ff.

⁴⁰² S. in Bezug auf das EU-Recht EuG, Rs. T-13/99 (Pfizer), Slg. 2002, II-3305, Rn. 168; EuGH, Rs. C-236/01 (Monsanto), Slg. 2003, I-8103, Rn. 108 ff.; EuGH, Rs. C-95/01 (Greenham), Slg. 2004, I-1333; ebenso etwa *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 3, Rn. 102; *Jans/Vedder*, European Environmental Law, 45; *Arndt*, Vorsorgeprinzip, 293 ff.; ähnlich *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 191, Rn. 31; *Calliess*, *VerwArch* 2003, 389 (390 ff.), der von der Möglichkeit einer Umkehrung der Beweislast spricht; s. auch EuGH, Rs. C-343/09 (Afton Chemical), Urt. v. 8.7.2010.

⁴⁰³ So auch *Schroeder*, DVBl. 2002, 213 (217 f.).

Zusammenhänge etabliert sind (wobei die erwähnten Risikoabschätzungsanforderungen aber zu beachten sind). Dies gilt auch für die Forschungsfreiheit.

Damit wird auch deutlich, dass zwar das USP und das AUG von einer grundsätzlichen „**Gleichrangigkeit**“ von **Interessen des Umweltschutzes und solchen der Forschungsfreiheit** ausgehen, was aber nichts daran ändert, dass die Anwendung des Vorsorgeprinzips insofern zu einer gewissen **Gewichtsverlagerung zugunsten des Umweltschutzes** führt, als die **Forschungsfreiheit auch dann eingeschränkt werden kann, wenn über gewisse Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge eben noch keine Klarheit** herrscht. Damit zeigt sich auch, dass die Problematik des Vorsorgeprinzips weniger in der inhaltlichen Auslegung und Deutung dieser Grundsätze denn in ihrer Gewichtung zu und ihrer Abwägung mit anderen Grundsätzen liegt.

Die **Bedeutung** und damit die **inhaltliche und rechtliche Tragweite des Vorsorgeprinzips** kann vor diesem Hintergrund durch folgende Aspekte **charakterisiert bzw. zusammengefasst** werden:

- Hintergrund des Vorsorgeprinzips ist die Erkenntnis, dass der **Vermeidung von Umweltbelastungen besondere Aufmerksamkeit** geschenkt werden soll. Angesichts der für den Umweltbereich typischen Unsicherheits-, Summations- und Akkumulationsproblemen müssen die notwendigen Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltschäden ergriffen werden können.
- Vor diesem Hintergrund impliziert das Vorsorgeprinzip über eine bloße **Gefahrenabwehr hinaus auch eine Risikoverhinderung oder -vermeidung**.⁴⁰⁴ Es erfolgt also eine „Gewichtsverlagerung“ hin zu einer möglichst weitgehenden Vermeidung von Umweltbelastungen. Praktisch relevant werden kann dies insbesondere für Problemstellungen, bei denen Summierungseffekte auftreten, oder (noch) Zweifel über die genauen Ursache-Wirkung-Zusammenhänge bestehen.
- Jedenfalls erforderlich ist aber eine **umfassende und den Umständen angemessene Risikobewertung** auf der Grundlage aller relevanten Umstände und Erkenntnisse.
- Damit einher gehen den Umständen angemessene **Begründungserfordernisse** im Hinblick auf die **Nachvollziehbarkeit der behördlichen Entscheidung**.
- Auswirkungen entfalten diese Grundsätze auch auf das **Maß des zulässigen und erforderlichen Schutzniveaus** im Rahmen der jedenfalls notwendigen **Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme**. Im Rahmen dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung ist dann umfassend auch anderen Interessen – so auch und gerade Interessen der Forschung und nach Art. 5 Abs. 3 GG geschützten grundrechtlichen Positionen – Rechnung zu tragen.
- Schließlich ist zu betonen, dass das Prinzip sowohl einen **materiell-rechtlichen** als auch einen **verfahrensrechtlichen Gehalt** aufweist, wobei letzterer etwa in der frühzeitigen Prävention durch Planungsinstrumente zum Ausdruck kommen. Dies wird auch im USP und im AUG deutlich, indem verfahrensrechtlich z.B. die Durchführung von Verträglichkeitsprü-

⁴⁰⁴ Zur Unterscheidung zwischen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge (eine Gefahr besteht nur dann, wenn nach dem objektiv zu erwartenden Gang der Dinge ein Schaden an dem geschützten Rechtsgut wahrscheinlich zu erwarten ist, während sich ein Risiko dadurch auszeichnet, dass der Schaden zwar möglich ist, allerdings die Kausalitäten und damit der Eintritt durchaus noch unsicher ist) nur, m.w.N., *Epiney*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 69.

fungen und ein Monitoring vorgeschrieben wird und indem materiell-rechtliche z.B. der „Besorgnisgrundsatz“ sowie Genehmigungsverbote statuiert werden.⁴⁰⁵

Im Rahmen der Anwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe des AUG geht es regelmäßig um die Frage, ob eine bestimmte Tätigkeit gewisse **Auswirkungen auf die antarktische Umwelt entfaltet oder nicht**, was letztlich – in der Regel im Rahmen bzw. im Vorfeld einer Genehmigung bzw. deren Verweigerung – durch die zuständige Behörde zu entscheiden ist, deren Entscheidung gerichtlich nachprüfbar ist, wobei jedoch der **eingeräumte Beurteilungsspielraum** zu beachten ist. In Bezug auf diesen ist zwischen **zwei Konstellationen** zu unterscheiden:

- Erstens ist nach der genauen **Reichweite bzw. der rechtlichen Tragweite oder Bedeutung der jeweils vorausgesetzten bzw. geforderten Umweltauswirkung** zu fragen. Hier geht es also um die Auslegung von Begriffen wie „erheblich“, „geringfügig“, „weniger als geringfügig“ oder „schädlich“. Diese Begriffe zeichnen sich durch eine gewisse Vagheit aus, wenn auch gewisse Konkretisierungen zumindest in den meisten Fällen durchaus möglich erscheinen, dies unter Rückgriff auf die gängigen juristischen Auslegungsmethoden, wobei hier selbstredend auch naturwissenschaftlicher Sachverstand gefragt ist. Nichtsdestotrotz werden auch solche Konkretisierungen immer nur eine gewisse „**Bandbreite**“ abstecken können, innerhalb derselben sich der Begriff bzw. seine Auslegung anzusiedeln hat. Insoweit kommt hier der zuständigen Behörde zweifellos ein gewisser **Beurteilungsspielraum** zu, der sich bereits auf die im Gesetz verwandten **Begrifflichkeiten sowie die Subsumtion eines konkreten Sachverhalts** unter diese bezieht. Dieser Beurteilungsspielraum dürfte sich grundsätzlich schon aus der **Formulierung der gesetzlichen Vorschriften selbst** bzw. ihrer Auslegung ergeben.
- Zweitens enthält das AUG unbestimmte Rechtsbegriffe, die sich auf die Frage beziehen, ob **gewisse Umweltauswirkungen zu erwarten** sind oder nicht. Hier werden im AUG verschiedene Begriffe verwandt (so insbesondere „besorgen lässt“, „haben wird“, „erwarten lassen“).

So spricht § 4 Abs. 3 AUG von „besorgen lässt“, während in § 7 AUG im Rahmen der Umwelterheblichkeitsprüfung darauf abgestellt wird, welche Auswirkungen die Tätigkeiten „voraussichtlich [...] haben werden“, und § 8 AUG im Rahmen der UVP davon spricht, welche Auswirkungen die Tätigkeiten „erwarten lassen“. § 6 Abs. 3 AUG nimmt wiederum darauf Bezug, welche Auswirkungen die Tätigkeiten „haben“.

Allerdings kommt diesen Begriffen nach ihrem **Aussagegehalt** und ihrer **systematischen Stellung** letztlich jeweils eine **parallele Funktion** zu, so dass sachliche Gründe für diese unterschiedliche Terminologie nicht ersichtlich sind und daher nicht davon auszugehen ist, dass diese unterschiedliche Wortwahl angesichts der weitgehenden Synonymität der Begriffe rechtlich von Bedeutung ist. Vielmehr geht es immer um die Frage, ob entsprechende Umweltauswirkungen möglich sind oder nicht. Für diesen Ansatz spricht auch, dass – ausgehend von den völkerrechtlichen Vorgaben des USP (und damit einer völkerrechtskonformen Auslegung) und den verfassungsrechtlichen Grundsätzen (impliziert Art. 20a GG doch, wie erwähnt, im Grundsatz die Anwendung des Vorsorgeprinzips) – jedenfalls der **Vorsor-**

⁴⁰⁵ Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 6; zur (impliziten) Verankerung des Vorsorgeprinzips im USP und im AUG auch *Kämmerer*, in: Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 1 (7 f.).

gegrundsatz bei der Auslegung dieser Begriffe zu beachten ist; dieser kommt aber in allen Fällen zum Zuge, was ebenfalls für eine grundsätzlich parallele rechtliche Bedeutung spricht.⁴⁰⁶ Schließlich kann nur durch den hier vertretenen Ansatz sichergestellt werden, dass dem **Grundanliegen sowohl des AUG als auch des USP**, im Sinne des Vorsorgeprinzips einerseits im Zweifel die zu erwartenden bzw. möglichen Umweltauswirkungen einer Tätigkeit im Vorfeld (eingehend) zu analysieren (auch wenn es sich um Forschung handelt, soll die diesbezügliche Privilegierung doch nur bei weniger als geringfügigen oder vorübergehenden Auswirkungen zum Zuge kommen, vgl. § 6 AUG), andererseits bei der Genehmigung die Umweltrisiken einer Tätigkeit umfassend berücksichtigen zu können, Rechnung getragen wird.

Im Übrigen führte eine Differenzierung – etwa in dem Sinn, dass im Falle der Verwendung des Begriffs „haben (wird)“ (vgl. § 6 Abs. 3 AUG) das Vorsorgeprinzip insoweit keine Anwendung finden soll, als Gewissheit über die Auswirkungen oder doch zumindest eine eigentliche Gefahr bestehen müsste, so dass Risiken nicht ausreichen – zu **gewichtigen Inkohärenzen**, wie am Beispiel des erwähnten § 6 Abs. 3 AUG aufgezeigt werden kann: Denn § 6 Abs. 1 AUG spricht von „besorgen lassen“ als Voraussetzung für die (verfahrensmäßige) Privilegierung der Forschung,⁴⁰⁷ während § 6 Abs. 3 AUG von „haben (werden)“ spricht; dabei geht es in beiden Absätzen im Ergebnis und jeweils in anderem Zusammenhang um dieselbe Frage, nämlich darum, ob die beabsichtigte Tätigkeit lediglich weniger als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen entfalten (kann) und damit den privilegierenden verfahrensrechtlichen Vorgaben des § 6 AUG unterliegt. Legte man nun unter maßgeblicher Berücksichtigung des Wortlauts bei beiden Absätzen einen anderen (Vorsorge-) Maßstab an, würde eine parallele Rechtsfrage in Bezug auf dieselben Rechtsfolgen (nämlich diejenige nach der Einschlägigkeit des (verfahrensrechtlichen) „Forschungsprivilegs“) nach verschiedenen Maßstäben beurteilt, was wenig schlüssig wäre. Abgesehen davon nimmt § 6 Abs. 3 S. 2 AUG auf § 4 Abs. 3 Nr. 2, 3 AUG Bezug, der seinerseits wiederum den Begriff des Besorgens erwähnt, was ebenfalls für einen einheitlichen Maßstab spricht. Aber auch die Begriffsverwendung in § 4 Abs. 3 AUG einerseits („besorgen lässt“) und § 7 Abs. 1 AUG andererseits („haben werden“) legt eine Parallelität der Auslegung nahe, geht es bei beiden Vorschriften doch um die Frage, ob eine Umwelterheblichkeitsprüfung durchzuführen ist, so dass im Falle einer Differenzierung für dieselbe Frage bzw. Rechtsfolge unterschiedliche Voraussetzungen gälten. Auch die unterschiedliche Begrifflichkeit in § 7 Abs. 1 AUG („haben werden“) und § 8 Abs. 1 AUG andererseits („erwarten lassen“) spricht für ein synonymes Verständnis, steht in beiden Vorschriften doch zur Debatte, welche Art und Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, ganz abgesehen davon, dass es wenig schlüssig wäre, bei der „mittleren“ Prüfdichte der Umwelterheblichkeitsprüfung (vgl. § 7 AUG) eine höhere Wahrscheinlichkeit zu verlangen als bei der höchsten Prüfdichte der umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung (vgl. § 8 AUG).

Bei dieser **Heranziehung des Vorsorgegrundsatzes**⁴⁰⁸ ist wiederum zu differenzieren:

⁴⁰⁶ I. Erg. ebenso *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 22, die von einer „Nachlässigkeit“ des Gesetzgebers spricht. Ebenso *Kämmerer*, in: *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 1 (8).

⁴⁰⁷ Zu dieser noch im Einzelnen 5.2.2.3).

⁴⁰⁸ Teilweise wird in diesem Zusammenhang auch noch darauf hingewiesen, dass es der im Gesetz verwendete Begriff „besorgen lassen“ nahelege, auf den Besorgnisgrundsatz des Wasserhaushaltsrechts zurückzugreifen, dem dieser Grundsatz sichtlich entlehnt sei und das eine besonders scharfe Ausprägung des Vorsorgeprinzips verankere, vgl. etwa *Kämmerer*, in: *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 1 (7 f.). Nach der hier vertretenen Ansicht ist diese Frage letztlich von untergeordneter

- Soweit es darum geht, ob eine **Umwelterheblichkeits- oder eine (umfassende) Umweltverträglichkeitsprüfung** durchzuführen ist, ist grundsätzlich darauf abzustellen, ob die Überschreitung der entsprechenden Schwelle **möglich** ist bzw. aus wissenschaftlicher Sicht **kein vernünftiger Zweifel** daran bestehen kann, dass solches nicht möglich ist; diesfalls ist zwingend die entsprechende vertiefte Prüfung vorzunehmen. Dieser schon im Rahmen der Auslegung des USP entwickelte Grundsatz (der aufgrund der völkerrechtskonformen Auslegung auch im AUG zu berücksichtigen ist) rechtfertigt sich schon deshalb, weil lediglich eine vertiefte Prüfung der Umweltauswirkungen einer Tätigkeit noch kein Verbot der entsprechenden (Forschungs-) Tätigkeit impliziert, so dass diese nur zeitlich aufgeschoben wird. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass der EuGH im Rahmen der sog. FFH-Richtlinie in Bezug auf die Notwendigkeit einer Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/42 – eine letztlich parallel gelagerte Fragestellung – unter Berufung auf das Vorsorgeprinzip einen derart strengen Maßstab anlegt.⁴⁰⁹
- Soweit es hingegen um die **Genehmigung** bzw. deren Verweigerung und die Formulierung von Auflagen zu einer Genehmigung geht, ist an die erörterten Grundsätze zum Vorsorgeprinzip anzuknüpfen und auf der Grundlage einer **umfassenden, wissenschaftlich fundierten Risikobeurteilung** die **Gefahr oder das Risiko des Eintretens des entsprechenden Schadens** zu eruieren und im Rahmen der Verhältnismäßigkeit die **Beeinträchtigung der Forschungsfreiheit** einzubeziehen. Bei der Durchführung dieser Prüfung dürfte der zuständigen Behörde aber regelmäßig ein **Beurteilungsspielraum** zukommen.

5.2 Zur Genehmigung i.S.d. § 3, 4, 6 AUG

Wichtigstes Handlungsinstrument des Ausführungsgesetzes ist das insbesondere in §§ 3, 4, 6 AUG normierte Genehmigungsverfahren, das rechtstechnisch als (präventives) **Verbot mit Erlaubnisvorbehalt** ausgestaltet ist.⁴¹⁰ Im Folgenden geht es um die zentralen Aspekte dieses Verfahrens, wobei sowohl materiell-rechtliche als auch verfahrensrechtliche Aspekte von Bedeutung sind. Dabei kann zwischen der Genehmigungspflicht selbst und ihrem Verhältnis zur artenschutzrechtlichen Regelung des § 17 AUG (6.2.1), dem Verfahren (6.2.2) und den bei der Erteilung der Genehmigung zu beachtenden Anforderungen (6.2.3) unterschieden werden.

Bedeutung, da sich der anzulegende Prognosemaßstab als solcher (im Sinne einer „Risikovorsorge“) bereits aus dem Vorsorgeprinzip selbst ergibt, bei seiner Heranziehung dann aber auch Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte zu beachten sind.

⁴⁰⁹ Vgl. EuGH, Rs. C-127/02 (Waddenvereinigung), Slg. 2004, I-7405, Rn. 44; EuGH, Rs. C-6/04 (Kommission/Vereinigtes Königreich), Slg. 2005, I-9017, Rn. 54; EuGH, Rs. C-418/04 (Kommission/Irland), Slg. 2007, I-10947, Rn. 254; s. auch schon oben 3.2.5 2).

⁴¹⁰ *Smeddinck*, NuR 2006, 342 (344).

5.2.1 Genehmigungspflicht (§ 3 Abs. 1, 2 AUG)

1) Grundsatz und Verhältnis zu § 17 AUG

Gemäß § 3 Abs. 1 AUG unterliegt jede **Tätigkeit i.S.d. § 2 Abs. 1 Nr. 2 AUG** im Gebiet des Antarktisvertrags⁴¹¹, die von

- deutschen Staatsangehörigen,
- anderen natürlichen Personen mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland,
- juristischen Personen oder nichtrechtsfähigen Personenvereinigungen mit Sitz im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland oder
- ausländischen juristischen Personen⁴¹² oder nichtrechtsfähigen Personenvereinigungen

durchgeführt wird, einer **Genehmigungspflicht**. Die Bestimmung dient der Umsetzung des Art. 8 i.V.m. Anlage I USP.⁴¹³

Das Genehmigungserfordernis gilt also nicht für Tätigkeiten, die von ausländischen natürlichen Personen durchgeführt werden, die nicht in Deutschland Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben, obschon die Tätigkeit in Deutschland organisiert wird und/oder von dort ausgeht.⁴¹⁴ Allerdings wird ein Genehmigungserfordernis immer schon dann zu bejahen sein, wenn mindestens eine der in § 3 Abs. 1 Nr. 1-4 AUG genannten Personenkategorien an der Durchführung beteiligt ist.⁴¹⁵

Unter „**Tätigkeiten**“ sind gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 AUG „Expeditionen, Reisen, Versorgungsfahrten und -flüge, Inspektionen und sonstige Unternehmungen in die oder in der Antarktis sowie der Bau, Umbau, Abbau oder Betrieb wissenschaftlicher Stationen und sonstiger Anlagen und Einrichtungen“ zu verstehen.⁴¹⁶ Der Begriff ist somit bewusst **weit gehalten**, so dass grundsätzlich alle

⁴¹¹ Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 AUG handelt es sich um das Gebiet südlich von 60 südlicher Breite. Zum Antarktisgebiet bereits oben 3.2.3 1) im Zusammenhang mit dem USP.

⁴¹² Ausländische juristische Personen müssen eine Person i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 1-3 AUG benennen, die als Antragsteller im Sinne des AUG gilt (§ 3 Abs. 1 S. 3 AUG). Eine Tätigkeit im Sinne des Gesetzes liegt dabei u.a. vor, wenn sie vom Hoheitsgebiet der Bundesrepublik aus organisiert wird (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 AUG), diesfalls ist der Einbezug ausländischer juristischer Personen von Bedeutung.

⁴¹³ BT Drs. 12/7491, 16.

⁴¹⁴ *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 10. OVG Berlin, Beschluss vom 29.4.2008, NuR 2008, 863 (865) hebt jedoch hervor, dass der deutsche Gesetzgeber durch die internationalen Vereinbarungen nicht gehindert gewesen wäre, die Genehmigungsbedürftigkeit auch über den sich aus Art. 8 Abs. 2 USP ergebenden Umfang hinaus auf alle von Deutschland ausgehenden Aktivitäten auszudehnen.

⁴¹⁵ *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 10. Nicht ganz klar *Hack*, in: *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 29 (36).

⁴¹⁶ Vgl. zu dieser (weiten) Definition etwa *Kämmerer*, in: *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 1 (9 f.); *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 10; OVG Berlin, Beschluss vom 29.4.2008, NuR 2008, 863 (864). Letzteres weist zutreffend darauf hin, dass nach der Systematik des Gesetzes die Umweltauswirkungen einer Tätigkeit bzw. deren Vermeidung entscheidend seien, womit es nicht in Einklang stünde, durch ein (zu) enges Verständnis bereits des Begriffs der Tätigkeit den Anwendungsbereich des Gesetzes von vornherein (zu sehr) einzuschränken.

irgendwie gearteten Aktivitäten in der Antarktis als erfasst angesehen werden dürften.⁴¹⁷ Der Hintergrund dieses Ansatzes und damit einhergehend der relativ weite Anwendungsbereich der grundsätzlichen Genehmigungspflicht ist wohl auch in dem Umstand zu sehen, dass sie zu einem Eindringen des Menschen in die Antarktis und/oder zu menschlichen Aktivitäten in der Antarktis führen.⁴¹⁸ Außerdem lässt sich das in § 1 AUG zum Ausdruck kommende Ziel eines umfassenden Schutzes der empfindlichen antarktischen Umwelt effektiv wohl nur erreichen, wenn der Tätigkeitsbegriff weit verstanden wird.⁴¹⁹

In der Rechtssache OVG Berlin, Beschluss vom 29.4.2008,⁴²⁰ bei der es um den Transport und den Verbleib einer Skulptur in der Antarktis ging, entschied das OVG Berlin, dass diese Tätigkeiten als sonstige Unternehmung i.S.d. § 2 Abs. 1 Nr. 2 AUG anzusehen und außerdem als eine Einheit zu betrachten seien, so dass sie nicht in einen genehmigungspflichtigen Teil des Verbringens und einen genehmigungsfreien Teil des Verbleibens aufgeteilt werden könnten.

Die Genehmigung ist **schriftlich** (§ 3 Abs. 1 S. 2 AUG) bei der zuständigen Genehmigungsbehörde, dem **Umweltbundesamt** (§ 3 Abs. 8 S. 1 AUG),⁴²¹ zu beantragen. Das Umweltbundesamt arbeitet ggf. mit anderen Behörden zusammen und gibt dem Alfred-Wegener-Institut für Polar- und Meeresforschung (AWI) Gelegenheit sich zu äußern (§ 3 Abs. 8 S. 2, 3 AUG). § 3 Abs. 1 S. 4 und 5 AUG lassen für die Antragstellung gewisse Erleichterungen zu: Wird eine Tätigkeit von einer Gruppe von Personen durchgeführt, so reicht es aus, wenn einem Bevollmächtigten der Gruppe eine Genehmigung erteilt wird, die für alle Teilnehmer gilt. Bei gleichartigen Tätigkeiten, die regelmäßig durchgeführt werden, bedarf nicht jede einzelne Tätigkeit einer gesonderten Genehmigung; stattdessen kann eine Genehmigung für einen bestimmten Zeitraum, höchstens aber für ein Jahr, erteilt werden.⁴²²

Neben der nach § 3 Abs. 1 AUG **erforderlichen Genehmigung** – die in drei unterschiedliche (Verfahrens-) Stufen eingeteilt werden kann⁴²³ – kennt das AUG die nachfolgend⁴²⁴ noch im Einzelnen zu erörternde **artenschutzrechtliche Ausnahmegewilligung** (§ 17 AUG). Sowohl das **materielle „Prüfprogramm“** als auch die **Rechtsfolgen** (teilweise Ermessensentscheidung, teilweise gebundene Entscheidung) beider Arten von Genehmigungen bzw. Ausnahmegewilligungen **unterscheiden** sich:⁴²⁵ Während § 3 Abs. 1 AUG eine allgemeine Genehmigungspflicht für Tätigkeiten i.S.d. § 2 Abs. 1 Nr. 2 AUG vorsieht, wobei es sich – wie erwähnt – um ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt handelt,⁴²⁶ kennt § 17 AUG parallel hierzu eine artenschutzrechtliche Genehmi-

⁴¹⁷ S. auch OVG Berlin, Beschluss vom 29.4.2008, NuR 2008, 863 (864); *Czybulka*, Natur- und Ökosystemschutz in antarktischen Gewässern, 17; *Hack*, in: Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 29 (36); *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 10.

⁴¹⁸ OVG Berlin, Beschluss vom 29.4.2008, NuR 2008, 863 (864).

⁴¹⁹ OVG Berlin, Beschluss vom 29.4.2008, NuR 2008, 863 (864).

⁴²⁰ Abgedruckt in NuR 2008, 863 f.

⁴²¹ Zu den Gründen, weshalb das Umweltbundesamt als wissenschaftlich ausgerichtete Bundesbehörde für die Genehmigungserteilung als zuständige Behörde bezeichnet wurde, *Smeddinck*, NuR 2006, 342 (344).

⁴²² S. auch BT Drs. 12/7491, 17.

⁴²³ Hierzu unten 5.2.2. 2).

⁴²⁴ 5.3.

⁴²⁵ *Czybulka*, Natur- und Ökosystemschutz in antarktischen Gewässern, 21 ff.

⁴²⁶ Ausführlich zu den unterschiedlichen Verfahren im Rahmen der allgemeinen Genehmigung sogleich unten 5.2.2.

gung in Form eines repressiven Verbots mit Ausnahmegenehmigung.⁴²⁷ Die Ausnahmegenehmigung kann nur unter bestimmten Voraussetzungen und im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Naturschutz vom Umweltbundesamt erteilt werden (§ 17 Abs. 2 AUG).⁴²⁸

Aus § 3 Abs. 5 AUG ergibt sich, dass **beide Arten von Genehmigungen** – trotz der angedeuteten Unterschiede – ggf. „**kombiniert**“ werden, nämlich soweit die Tätigkeit auch Handlungen umfasst, die nach § 17 Abs. 1 AUG verboten sind, so dass eine nach §§ 3, 4 AUG nach den entsprechenden Verfahren erteilte Genehmigung diesfalls auch als Genehmigung im Sinne des § 17 AUG gilt (wobei die Voraussetzungen dieser Vorschrift zu beachten sind).⁴²⁹ § 3 Abs. 5 AUG dient wohl der Verfahrensvereinfachung, wird somit doch vermieden, dass für ein und dieselbe Tätigkeit zwei unterschiedliche Genehmigungen zu beantragen und zu erteilen sind. Es handelt sich somit um eine Verfahrenskonzentration, so dass es keiner (zusätzlichen) Genehmigung i.S.d. § 17 ff. AUG bedarf.⁴³⁰

Die Formulierung des § 3 Abs. 5 AUG legt es nahe, dass es sich bei dieser **Verfahrenskonzentration** nicht nur um eine Möglichkeit, sondern eine **Pflicht** handelt. Denn die Vorschrift ist durchgehend im Indikativ formuliert: So ergibt sich aus dem Konditionalsatz des § 3 Abs. 5 S. 1 AUG klar, dass – in dem Fall, in dem die geplante Tätigkeit auch nach § 17 Abs. 1 AUG grundsätzlich verbotene Handlungen umfasst – die „Genehmigung nur erteilt werden“ darf, wenn (auch) die Voraussetzungen des § 17 Abs. 2, 3, 4 AUG vorliegen, und § 3 Abs. 5 S. 2 AUG stellt klar, dass diesfalls die nach § 3 AUG erteilte Genehmigung auch als Genehmigung im Sinne des § 17 AUG „gilt“. Dieser sich schon aus dem Wortlaut der Vorschrift ergebende Schluss wird durch Erwägungen der Effektivität und der Rechtssicherheit bestätigt: Denn wenn diese Verfahrenskonzentration bei Vorliegen der Voraussetzungen (die Tätigkeit umfasst auch Handlungen, die nach § 17 Abs. 1 AUG verboten sind) nur eine Möglichkeit und keine Pflicht wäre, entstünde im Falle des Erteilens einer Genehmigung nach § 3 AUG insofern eine Rechtsunsicherheit, als die Tätigkeit grundsätzlich genehmigt worden wäre, aber gleichwohl noch einer zusätzlichen Genehmigung nach § 17 AUG bedürfte. Auch könnte nicht ausgeschlossen werden, dass die nach § 3 AUG erteilte Genehmigung einer Tätigkeit umfassend verstanden wird (insbesondere in den Fällen, in denen das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 17 Abs. 1 AUG streitig ist), so dass die Wirksamkeit des Verfahrens nach § 17 AUG beeinträchtigt werden könnte.

Deutlich wird damit aber auch, dass § 17 AUG ggf. im Rahmen des Verfahrens nach §§ 3, 4 AUG „mitzuprüfen“ ist, da die nach § 17 Abs. 1 verbotenen Handlungen in aller Regel im Rahmen von Tätigkeiten im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 AUG erfolgen werden. Dies ergibt sich auch aus § 17 Abs. 2 S. 1 AUG, wonach das Umweltbundesamt „im Rahmen des § 3 Abs. 1 AUG Ausnahmen von den Verboten des Absatzes 1 genehmigen“ kann, so dass diese Bestimmung offenbar davon ausgeht, dass Ausnahmegenehmigungen nach § 17 Abs. 2-4 AUG immer „im Rahmen“ des § 3 Abs. 1 AUG erfolgen und die Genehmigungen nach dieser Vorschrift einerseits und § 17 AUG andererseits zwingend zu integrieren sind.

⁴²⁷ S. zur Rechtsnatur dieses Verbots auch *Czybulka*, Natur- und Ökosystemschutz in antarktischen Gewässern, 20. Ausführlich zur inhaltlichen Tragweite dieses Verbots sogleich unten 5.3.

⁴²⁸ Dies ist dahingehend zu verstehen, dass die Ausnahmegenehmigung nur mit Zustimmung des BfN erteilt, jedoch ohne dessen Einverständnis verweigert werden darf, vgl. so auch *Czybulka*, Natur- und Ökosystemschutz in antarktischen Gewässern, 22.

⁴²⁹ Hierzu sogleich im Text.

⁴³⁰ S. auch BT Drs. 12/7491, 17, 22; *Smeddinck*, NuR 2006, 342 (344).

Aus § 3 Abs. 5 AUG ergibt sich aber auch, dass diesfalls – also in den Konstellationen, in denen eine Tätigkeit auch unter § 17 Abs. 1 AUG fallende Handlungen umfasst⁴³¹ – **(auch) die Voraussetzungen für eine Ausnahmegenehmigung nach § 17 Abs. 2, 3, 4 AUG vorliegen** müssen. Hieraus wird man ableiten können, dass es zwar zu einer **Verfahrenskonzentration** kommt, jedoch die **unterschiedlichen materiellen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen und Rechtsfolgen der beiden „Kategorien“ von Genehmigungen bestehen** bleiben, so dass insofern eine **Kumulierung** vorgesehen ist und die „konzentrierte“ Genehmigung sowohl den Anforderungen der §§ 3, 4, 6 AUG als auch denjenigen des § 17 AUG entsprechen muss (letzteres natürlich nur insoweit diese Bestimmung aufgrund des Vorliegens nach § 17 Abs. 1 AUG grundsätzlich verbotener Handlungen einschlägig ist). Jede andere Sicht trüge dem Umstand, dass es bei § 17 AUG um spezifische artenschutzrechtliche Regelungen geht, nicht Rechnung. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass die in § 17 Abs. 1 AUG erwähnten Verbotstatbestände nicht bereits im Rahmen des § 4 Abs. 3 AUG i.V.m. § 3 Abs. 4 AUG sozusagen „mitberücksichtigt“ sind: Denn die Auswirkungen auf die Schutzgüter des § 3 Abs. 4 AUG sind gesamthaft bzw. ökosystemisch formuliert, während es bei den artenschutzrechtlichen Bestimmungen (auch) um den Schutz der einzelnen Exemplare geht. **In verfahrensrechtlicher Sicht** dürfte sich aus dem Zusammenspiel der Art. § 3 Abs. 5 AUG und § 17 AUG ergeben, dass die **Verfahren nicht zu integrieren** sind, so dass die Anforderungen an die Umwelterheblichkeitsprüfung und die Umweltverträglichkeitsprüfung als solche nicht (auch) im Hinblick auf eine mögliche Ausnahmegenehmigung nach § 17 Abs. 2-4 AUG zu beachten bzw. durchzuführen sind. Denn § 3 Abs. 5 AUG bezieht sich ausdrücklich nur auf die (materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen) Voraussetzungen einer Genehmigung nach § 17 Abs. 2-4 AUG (die im Falle der Eröffnung des Anwendungsbereichs des § 17 Abs. 1 AUG vorliegen müssen); nichts in den Formulierungen dieser Vorschrift und auch nicht in § 17 AUG deutet hingegen darauf hin, dass in Bezug auf die artenschutzrechtliche Genehmigung auch die besonderen verfahrensrechtlichen Vorgaben der §§ 4, 6 AUG beachtlich sind. Insofern ist das Verfahren der §§ 3, 4, 6 ff. AUG also grundsätzlich nicht (auch) in Bezug auf die in § 17 Abs. 1 AUG genannten Tatbestände sowie die Voraussetzungen für eine Ausnahmegenehmigung nach § 17 Abs. 2-4 AUG durchzuführen. Dies erscheint auch insofern schlüssig, als es in § 17 Abs. 1 AUG um relativ präzise umschriebene Tatbestände geht, und auch § 17 Abs. 2-4 AUG recht genau formulierte Voraussetzungen für die (mögliche) Gewährung von Ausnahmen vorsieht. Insofern stehen also nicht – wie im Rahmen der §§ 3, 4, 6 ff. AUG – eher umfassende und gesamthafte Bewertungen der Umweltauswirkungen einer Tätigkeit, um die es typischerweise bei Umweltverträglichkeitsprüfungen geht, zur Debatte, die Frage nach dem Vorliegen abschließend umschriebener Verbots- und Ausnahmetatbestände, wofür Umweltverträglichkeitsprüfungen grundsätzlich nicht gedacht sind. Dies ändert jedoch nichts daran, dass im Rahmen der Durchführung einer Umwelterheblichkeits- oder umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung auch Erkenntnisse über das (Nicht-) Vorliegen des Tatbestands des § 17 Abs. 1 AUG oder / und der Voraussetzungen des § 17 Abs. 2-4 AUG gewonnen werden können; nur sind diese nicht zwingend Teil dieser Prüfungen, sondern können auch auf andere Art

⁴³¹ Ergänzend und der Vollständigkeit halber sei dabei darauf hingewiesen, dass § 3 Abs. 5 AUG auch noch Handlungen, die unter § 18 Abs. 2, 4 oder § 29, Abs. 2, 3 AUG fallen, erwähnt, worauf hier jedoch nicht eingegangen werden soll, wenn auch im Ergebnis parallele Erwägungen wie in Bezug auf § 17 AUG zum Zuge kommen dürften, ist die Problematik doch systematisch parallel gelagert.

und Weise erlangt werden, wenn auch ein Einbezug in das Verfahren der §§ 3, 4, 6 ff. AUG in der Regel effizienter sein dürfte.

Der hier vertretene Ansatz bedeutet dann auch, dass die gerade aus **verfahrensrechtlicher Sicht privilegierende Vorschrift des § 6 AUG keine Auswirkungen auf die nach § 17 AUG erforderliche Ausnahmegewilligung** entfaltet bzw. in dessen Rahmen nicht anwendbar ist, so dass im Falle des Vorliegens eines Verbotstatbestands des § 17 Abs. 1 AUG in jedem Fall eine (ausdrückliche) Ausnahmegewilligung nach § 17 Abs. 2-4 AUG notwendig ist, auch wenn für die geplante Tätigkeit ansonsten die „stillschweigende“ Genehmigung nach § 6 Abs. 2 AUG zum Zuge käme. In den Fällen, in denen die angezeigte Tätigkeit also weniger als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen auf die in § 3 Abs. 4 AUG genannten Schutzgüter zeitigt, jedoch eine grundsätzlich verbotene Handlung im Sinne des § 17 Abs. 1 AUG enthält, ist also in jedem Fall eine ausdrückliche Genehmigung erforderlich, es sei denn, der Projektverantwortliche verzichtet auf die nach § 17 Abs. 1 AUG grundsätzlich verbotene Handlung. M.a.W. ist im Falle der Eröffnung des Tatbestands des § 17 Abs. 1 AUG in jedem Fall eine Genehmigung erforderlich, die den Anforderungen des § 17 Abs. 2-4 AUG genügen muss, eine Auslegung, die sich auch angesichts der diesbezüglich klaren Regelungen von Anlage II USP aufdrängt.

Der hier vertretene Ansatz impliziert auch, dass selbst im Falle der Einstufung einer Tätigkeit als eine solche mit weniger als geringfügigen oder vorübergehenden Auswirkungen im Sinne des § 4 Abs. 3 Nr. 1 AUG ggf. eine (ausdrückliche) Genehmigung nach § 17 AUG notwendig ist und diese bei Nichtvorliegen der Voraussetzungen für eine Genehmigung auch versagt werden kann, auch wenn es sich grundsätzlich – nach den Maßstäben des § 4 Abs. 3 i.V.m. § 3 Abs. 4 AUG – um eine Tätigkeit mit relativ geringen Umweltauswirkungen handelt. Der Hintergrund für diese Sicht – die sich, wie dargelegt, auch aus der gesetzlichen Systematik ergibt – ist darin zu sehen, dass § 17 AUG in Anknüpfung an die völkerrechtlichen Vorgaben eben besondere artenschutzrechtliche Bestimmungen verankert, die aus materiellrechtlicher Sicht anders ausgestaltet sind als die allgemeinen Genehmigungsvoraussetzungen des § 3 Abs. 4 AUG. Insbesondere stellen sie jedenfalls zu einem großen Teil klar auf die einzelne Art ab (dies im Gegensatz zu § 3 Abs. 4 AUG), womit sich auch erklärt, warum es einerseits um eher geringfügige Auswirkungen im Sinne des § 3 Abs. 4 AUG gehen kann, während andererseits ein Verbotstatbestand des § 17 Abs. 1 AUG erfüllt sein kann. Folgte man nun aus der Einstufung einer Tätigkeit als weniger als geringfügig oder vorübergehend zwingend, dass auch eine Genehmigung nach § 17 AUG nicht notwendig wäre, würden diese Systematik des Gesetzes und die Zielsetzungen der spezifisch artenschutzrechtlichen Bestimmungen unterlaufen.

Auf der anderen Seite folgt aus der sich somit aus der gesetzlichen Systematik ergebenden getrennten Ausgestaltung der materiellen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen bei beiden Genehmigungsverfahren, die trotz der verfahrensrechtlichen Konzentration nach § 3 Abs. 5 AUG zu beachten ist, dass das in § 17 Abs. 2 S. 1 AUG vorgesehene Einvernehmensefordernis des UBA in jedem Fall Anwendung findet, sich allerdings nur auf die in dieser Vorschrift genannten Ausnahmetatbestände bezieht.

2) Ausnahmen von der Genehmigungspflicht

Nach § 3 Abs. 2 AUG sind jedoch **bestimmte Tätigkeiten** von dieser **Genehmigungspflicht ausgenommen**.⁴³² Hierzu zählen Schiffsbewegungen, die nur zum Zweck der Durchfahrt durch die

⁴³² Allerdings besteht eine Unterrichtungspflicht (§ 3 Abs. 3 AUG).

Antarktis erfolgen, ohne dass Ziele in der Antarktis angesteuert werden (Nr. 2);⁴³³ Tätigkeiten, die sich unmittelbar auf die Erforschung oder Nutzung antarktischer Robben nach dem Gesetz zu dem Übereinkommen vom 1. Juni 1972 zur Erhaltung der antarktischen Robben⁴³⁴ beziehen (Nr. 3), sowie Tätigkeiten, die sich unmittelbar auf die Erforschung oder Nutzung lebender Meeresschätze nach dem Gesetz zu dem Übereinkommen vom 20. Mai 1980 der lebenden Meeresschätze der Antarktis⁴³⁵ beziehen (Nr. 4). Die beiden Gesetze werden insofern als *leges speciales* angesehen und haben somit Anwendungsvorrang (vgl. auch Art. 4 Abs. 2 USP, wonach das Umweltschutzprotokoll – inklusive dessen Anlagen – die Rechte und Pflichten seiner Vertragsparteien aufgrund der anderen geltenden internationalen Übereinkünfte im Rahmen des Antarktis-Vertragssystems unberührt lässt).

Der Anwendungsbereich des AUG erstreckt sich gemäß § 41 AUG außerdem nicht auf Notfälle, in denen der Schutz von Menschenleben oder die Sicherheit von Schiffen, Luftfahrzeugen oder hochwertigen Ausrüstungen oder Einrichtungen oder der Schutz der Umwelt eine Tätigkeit erfordert, die gegen die Verbotstatbestände der §§ 17-31 AUG verstößt, oder bevor das Verfahren zur Umweltverträglichkeit abgeschlossen ist.

Problematisch und auslegungsbedürftig im Zusammenhang mit § 3 Abs. 2 AUG sind insbesondere zwei Fragen: erstens die Reichweite der Anerkennung von durch andere Staaten erteilte Genehmigungen (a), zweitens die Frage, ob im Falle des Greifens einer Ausnahme nach § 3 Abs. 2 AUG „automatisch“ auch die Genehmigungspflicht des § 17 AUG entfällt (b).

a) Insbesondere: § 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG („Genehmigung durch andere Vertragsparteien“)

Einer Genehmigung bedarf es gemäß **§ 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG** auch dann nicht, wenn die Tätigkeit bereits von einer anderen **Vertragspartei des Umweltschutzprotokolls genehmigt** wurde. Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob diese Vorschrift – wie es ihr Wortlaut an sich nahelegen könnte – insofern „unbedingt“ zu verstehen ist, als jegliche Genehmigung eines anderen Vertragsstaates die Genehmigungsbedürftigkeit in der Bundesrepublik ausschließt, so dass es nur auf das formale Vorliegen einer solchen Genehmigung ankäme, oder ob die Bestimmung insbesondere vor dem Hintergrund **teleologischer und / oder systematischer Erwägungen tatbestandlich einzuschränken** ist. Eine solche einschränkende Auslegung kommt insbesondere dann in Betracht, wenn die von einem anderen Staat erteilte Genehmigung in verfahrensrechtlicher oder materiellrechtlicher Hinsicht den durch das USP und das AUG formulierten Anforderungen (offensichtlich) nicht genügt.

Obwohl der Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG hier keine weiteren Präzisierungen enthält, sprechen die besseren Gründe dafür, dass die in dieser Bestimmung vorgesehene Ausnahme nur dann zu greifen vermag, wenn die von einem **anderen Staat erteilte Genehmigung materiell-rechtlich und prozedural den Vorgaben des USP und damit grundsätzlich des AUG** (das die Anforderungen des USP in das deutsche Recht überführt, ohne letztlich einen höheren Schutzstandard anzu-

⁴³³ Vgl. Art. 8 Abs. 2 USP i.V.m. Art. VII Abs. 5 Antarktisvertrag. S. auch bereits die Ausführungen zum USP oben 3.2.3 3), 3.2.5 1).

⁴³⁴ BGBl. 1987 II 90.

⁴³⁵ BGBl. 1982 II 420.

legen) entspricht:⁴³⁶ Denn auf der Grundlage des USP obliegt den Vertragsstaaten die Pflicht dafür zu sorgen, dass Tätigkeiten in der Antarktis, über die sie eine irgendwie geartete „Kontrolle“ haben bzw. die in ihre Regelungszuständigkeit fällt, den Anforderungen des Protokolls entsprechen. Solche Tätigkeiten sind wohl jedenfalls diejenigen, die in § 3 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 2 AUG einer Genehmigungspflicht unterworfen werden. Weiter dürfte sich aus dem USP eine Pflicht der Vertragsstaaten ergeben, Tätigkeiten in der Antarktis grundsätzlich einem irgendwie ausgestalteten Genehmigungserfordernis zu unterwerfen.⁴³⁷ Sind nun von dieser grundsätzlichen Pflicht Ausnahmen vorgesehen, so ist deren Reichweite in Anwendung des Grundsatzes der völkerrechtskonformen Auslegung so zu bestimmen, dass die erwähnten, sich aus dem USP ergebenden Anforderungen eingehalten werden. Könnte von diesen nun schon abgewichen werden, wenn ein anderer Staat eine Tätigkeit in der Antarktis, die auch unter der „Kontrolle“ bundesdeutscher Behörden steht bzw. in den Anwendungsbereich des § 3 Abs. 1 AUG fällt, „irgendwie“ zulässt, ohne dass es darauf ankommt, ob dies materiell und / oder verfahrensrechtlich den Anforderungen des USP bzw. des AUG entspricht, verletzte die Bundesrepublik Deutschland ihre eigenen völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem USP, da ihr auch bei Tätigkeiten, die von mehreren Vertragsstaaten ausgehen, eigene Pflichten nach dem USP obliegen, die nicht dadurch entfallen, dass ein anderer, in die betreffende Tätigkeit involvierter Vertragsstaat ebenfalls durch das USP verpflichtet ist. M.a.W. implizieren es die der Bundesrepublik obliegenden völkerrechtlichen Pflichten aus dem USP, dass sie dafür sorgt, dass alle unter ihrer „Kontrolle“ stattfindenden bzw. die durch § 3 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 2 AUG erfassten Tätigkeiten unter Beachtung der Anforderungen des USP bzw. des AUG durchgeführt werden, dies unabhängig davon, ob gleichzeitig anderen Vertragsstaaten eine parallele Pflicht in Bezug auf dieselbe Tätigkeit aufgrund des in diesen anwendbaren Rechts obliegt. Wenn dies so ist, ist aber § 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG völkerrechtskonform dahingehend auszulegen und der Begriff der Genehmigung durch einen anderen Vertragsstaat im Sinne des § 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG so zu verstehen, dass diese Ausnahme nur dann greift, wenn die von einem anderen Staat ausgesprochene Genehmigung grundsätzlich den materiell-rechtlichen und prozeduralen Anforderungen des USP bzw. des AUG entspricht.

Ob und inwieweit dies der Fall ist, hat grundsätzlich der Verpflichtete (also eine der in § 3 Abs. 1 S. 1 AUG genannten Personen) zu prüfen, denn dieser ist durch § 3 Abs. 1 AUG verpflichtet, eine durch diese Bestimmung erfasste Tätigkeit nicht ohne Genehmigung durchzuführen. Das Umweltbundesamt kann hier insofern eine gewisse Kontrolle ausüben, als es über die Tätigkeiten nach § 3 Abs. 2 AUG zu informieren ist (§ 3 Abs. 3 AUG).

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass nicht alle Vertragsparteien, ein eigentliches „Genehmigungssystem“ kennen. So unterwerfen z.B. auch die Vereinigten Staaten von Amerika in den Anwendungsbereich des USP fallende Tätigkeiten nicht wirklich einer eigentlichen Genehmigungspflicht.⁴³⁸ Im Falle einer fehlenden irgendwie gearteten behördlichen Genehmigung ist aber von vornherein davon auszugehen, dass eine „Anerkennung“ nicht in Betracht kommt bzw. eben keine Genehmigung im Sinne des § 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG vorliegt. Hierfür spricht auch der Wortlaut des § 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG, der ausdrücklich erwähnt, dass die Tätigkeit von einer anderen Vertragspartei „genehmigt“

⁴³⁶ Die Frage, ob über das USP hinaus auch noch die einzelnen Bestimmungen des AUG berücksichtigt werden müssen, dürfte jedoch keine Relevanz haben, gehen diese doch nicht über die Bestimmungen des USP hinaus.

⁴³⁷ S. im Einzelnen oben 3.2.3 3), 3.2.5. 4).

⁴³⁸ S. insofern die Ausführungen unten 6.2.

worden sein musste, ganz abgesehen davon, dass auch die Auslegung des Umweltschutzprotokolls ergeben hat, dass es verfahrensrechtlich stets einer Genehmigung durch die zuständige Behörde bedarf.⁴³⁹

Im Ergebnis ist damit der **Begriff der Genehmigung der Tätigkeit durch einen anderen Vertragsstaat** so auszulegen, dass er nur solche Genehmigungen erfasst, die den **Anforderungen des USP bzw. des AUG grundsätzlich**⁴⁴⁰ entsprechen. Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, aus welchen anderen Gründen eine durch einen anderen Vertragsstaat ausgesprochene Genehmigung nicht unter § 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG fallen soll und damit anzuerkennen ist. Denn sobald ein gemäß den Anforderungen des USP bzw. des AUG durchgeführtes Verfahren stattgefunden hat und die Genehmigungsentscheidung den erwähnten rechtlichen Vorgaben entspricht, erscheint ein erneutes Verfahren nach dem AUG weder durch die völkerrechtlichen Vorgaben des USP gefordert noch wirklich sinnvoll zu sein, wurde es doch bereits durchgeführt.

Gegen den hier vertretenen Ansatz kann nicht geltend gemacht werden, es stehe der Bundesrepublik nicht zu, die Genehmigungen anderer Staaten zu „überprüfen“, zumal es um Tätigkeiten gehe, die nicht im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik stattfinden. Denn zur Debatte steht die Frage der Erfüllung der völkervertraglichen Pflichten durch die Bundesrepublik. Diese hat durch die Regelung im AUG – das die Vorgaben des USP umsetzen soll – zum Ausdruck gebracht, wie sie die Tragweite der völkervertragsrechtlichen Bestimmungen auslegt und anzuwenden gedenkt. Wenn nun andere Staaten hier weniger strenge Maßstäbe anlegen, sind keine Gründe ersichtlich, die die Bundesrepublik daran hinderten, die Reichweite der Anerkennung ausländischer Genehmigungsentscheidungen entsprechend zu beschränken; im Gegenteil sprechen – wie dargelegt – Erwägungen der Effektivität der Einhaltung der völkerrechtlichen Pflichten durch die Bundesrepublik gegen eine solche Anerkennung. Dass sich die Genehmigungen auf einen hoheitsfreien Raum beziehen, ist in diesem Zusammenhang ebenfalls nicht maßgeblich, da es um Pflichten in Bezug auf Tätigkeiten mit Bezug zum Herkunftsstaat geht.

Zuzugeben ist, dass eine unterschiedliche Anwendung der völkervertragsrechtlichen Vorgaben durch die verschiedenen Vertragsstaaten zu unbefriedigenden Situationen führen kann; dies ist jedoch eine notwendige Konsequenz des (völkerrechtlichen) Grundsatzes, dass mangels der Einrichtung von obligatorischen und gerichtlichen Streitbeilegungsmechanismen die Vertragsparteien selbst über Anwendung und Umsetzung der Abkommen entscheiden. Divergenzen hierüber werden grundsätzlich auf dem Verhandlungsweg diskutiert und wenn möglich gelöst; jedoch vermag eine bestimmte Praxis einer Vertragspartei jedenfalls nicht dazu zu führen, dass die anderen Vertragsparteien in irgendeiner Form verpflichtet wären, ihre eigene Praxis anzupassen.

Schließlich sei noch angemerkt, dass der durch zahlreiche völkerrechtliche Abkommen, so auch im Falle des USP, aufgrund der Verwendung eher offener bzw. unbestimmter Rechtsbegriffe anzunehmende Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten letztlich impliziert, dass Divergenzen zwischen den Vertragsstaaten bestehen (können); gewisse Abweichungen der Praxis der Vertragsstaaten bedeuten im Übrigen daher nicht zwingend, dass eine Vertragspartei sich nicht an die Vorgaben hält. Die Ausfüllung solcher Gestaltungsspielräume ist in der Bundesrepublik Sache des Gesetzgebers und auf der Grundlage der Anwendung der gesetzlichen Grundlagen der zuständigen Behörden. Diese Zustän-

⁴³⁹ S. hierzu die Ausführungen oben 3.2.3 3), 3.2.5 4).

⁴⁴⁰ Mit „grundsätzlich“ ist gemeint, dass die verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Anforderungen des USP und – soweit das AUG das USP umsetzt – damit des AUG nicht offensichtlich und in wesentlichen Punkten außer Acht gelassen worden sein dürfen. Diese Beschränkung erklärt sich dadurch, dass der Gesetzgeber die Ausnahme von der Genehmigungspflicht ohne jegliche Einschränkung formuliert hat, was es nahe legt, dass ausländische Genehmigungsentscheidungen nicht nochmals vollumfänglich zu prüfen sind. Ob und inwieweit diese Voraussetzungen als gegeben angesehen werden können, ist letztlich durch die Genehmigungsbehörde zu entscheiden, der (auch hier) ein gewisser Beurteilungsspielraum einzuräumen ist.

digkeit würde aber im Falle des AUG unterlaufen werden, wenn die Ausnahme des § 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG im Sinne einer Art unbedingte Anerkennungspflicht ausgelegt würde.

Eine andere, hier nicht näher zu erörternde Frage ist diejenige, ob es zulässig ist, die Zusprache von (deutschen) Fördergeldern davon abhängig zu machen, dass eine Genehmigung der betreffenden Tätigkeit nach dem AUG erfolgt ist oder die Einhaltung der diesbezüglichen Anforderungen nachgewiesen wird. Diese Frage ist grundsätzlich sowohl aus völkerrechtlicher als auch aus der Sicht des deutschen Rechts im Ergebnis jedenfalls zu bejahen.

b) Verhältnis des § 3 Abs. 2 AUG zu § 17 AUG

Sodann stellt sich noch die Frage, ob die **Ausnahme vom Genehmigungsvorbehalt nach § 3 Abs. 2 AUG die Regelungen der §§ 17 ff. AUG unberührt** lässt, m.a.W., ob für den Fall, dass eine andere Vertragspartei eine Genehmigung i.S.d. § 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG erteilt hat, bei Vorliegen einer grundsätzlich verbotenen Handlung im Sinne des § 17 Abs. 1 AUG das Bewilligungsverfahren nach § 17 Abs. 2-4 AUG gleichwohl zu durchlaufen ist. Diese Frage ist vor dem Hintergrund der Existenz der beiden, im AUG nebeneinander stehenden Genehmigungs- bzw. Bewilligungsverfahren der §§ 3, 4 6 ff. AUG einerseits und des § 17 AUG andererseits zu sehen und stellt sich im Wesentlichen dann, wenn die durch einen anderen Staat vorgenommene Genehmigung zumindest implizit auch eine artenschutzrechtliche Genehmigung im Sinne der Anlage II USP beinhaltet.⁴⁴¹

Das AUG kennt – wie bereits erwähnt⁴⁴² – neben dem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt i.S.d. § 3 Abs. 1 AUG auch noch ein restriktives Verbot mit Ausnahmegenehmigung in Bezug auf den Arten- und Naturschutz i.S.d. § 17 AUG.⁴⁴³ Soweit Tätigkeiten durchgeführt werden sollen, die nach den §§ 17, 18 oder 29 AUG grundsätzlich untersagt sind, verlangt § 3 Abs. 5 AUG, dass auch die zusätzlichen Voraussetzungen für diese Ausnahmegenehmigung vorliegen. Ist dies der Fall, gilt die nach § 3 AUG erteilte Genehmigung auch als Genehmigung i.S.d. §§ 17, 18 und 29 AUG (§ 3 Abs. 5 S. 2 AUG). Es handelt sich somit um eine Verfahrenskonzentration, so dass es keiner (zusätzlichen) Genehmigung i.S.d. §§ 17 ff. AUG mehr bedarf.⁴⁴⁴

Weder § 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG noch § 3 Abs. 5 AUG enthalten Angaben über die Reichweite der Genehmigungsbefreiung. Allerdings verweist § 3 Abs. 2 AUG ausdrücklich (nur) auf § 3 Abs. 1 AUG, was dafür sprechen dürfte, dass lediglich die Genehmigung im Sinne dieses Absatzes von der Befreiung als erfasst angesehen werden kann. Das Vorliegen der Voraussetzungen des § 17 AUG ist also demnach weiterhin durch die nationalen Behörden zu prüfen, und es ist ggf. – d.h. falls **eine grundsätzlich nach § 17 Abs. 1 AUG verbotene Handlung geplant** ist – zur Durchführung der Tätigkeit gleichwohl eine **Genehmigung** erforderlich, die sich allerdings nur auf den **artenschutzrechtlichen Aspekt** bezieht und auch nur die diesbezüglichen Aspekte prüfen darf und muss.

⁴⁴¹ Denn wenn diese keine artenschutzrechtliche Genehmigung enthält, kommt es von vornherein nicht in Betracht, das Genehmigungserfordernis des § 17 AUG nicht anzuwenden, da diesfalls überhaupt keine Genehmigung vorliegt, eine solche aber grundsätzlich in § 17 AUG und auch durch Anlage II USP verlangt wird.

⁴⁴² Oben 5.2.1 1).

⁴⁴³ S. zu diesen Begrifflichkeiten *Kämmerer*, in: Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 1 (2); ausführlich zu § 17 AUG unten 5.3.

⁴⁴⁴ S. auch BT Drs. 12/7491, 17; *Smeddinck*, NuR 2006, 342 (344); *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 9. Hierzu schon oben 5.2.1 1).

Dies dürfte auch in Bezug auf **§ 3 Abs. 2 Nr. 2 AUG** hinsichtlich Schiffsbewegungen gelten, der ebenfalls nur auf § 3 Abs. 1 AUG verweist. Dies erscheint auch gerade vor dem Hintergrund sinnvoll, dass schädliche Einwirkungen ebenfalls durch die Verwendung von Schiffen hervorgerufen werden können. Dies ergibt sich auch ausdrücklich aus § 17 Abs. 1 Nr. 2 lit. b AUG, wonach als schädliches Einwirken, „die Benutzung von Land- und **Wasserfahrzeugen**⁴⁴⁵, einschließlich Hovercraft-Schiffen und kleinen Booten in einer Weise [gilt], dass Vogel- oder Robbenansammlungen beunruhigt werden“.

Hinsichtlich **§ 3 Abs. 2 Nr. 3 und 4 AUG** ist ebenfalls anzuführen, dass sich – eben wegen des Verweises auf § 3 Abs. 1 AUG – die Ausnahme vom Genehmigungsvorbehalt lediglich in Bezug auf die Genehmigung i.S.d. § 3 Abs. 1 AUG bezieht. Möglicherweise könnte dies im Widerspruch zu Art. 4 Abs. 2 USP stehen. Jedoch ergibt sich auch in Bezug auf die artenschutzrechtlichen Regelungen, dass §§ 17 Abs. 1, 2 AUG das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 1. Juni 1972 zur Erhaltung der antarktischen Robben⁴⁴⁶ (§ 17 Abs. 7 AUG) und das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 20. Mai 1980 über die Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis⁴⁴⁷, jedenfalls soweit der Beifang von Vögeln betroffen ist, unberührt lässt (§ 17 Abs. 8 AUG). Darüber hinaus bleibt auch das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 2. Dezember 1946 zur Regelung des Walfangs⁴⁴⁸ ganz i.S.d. Art. 7 Anlage II USP unberührt (§ 17 Abs. 7 AUG).

5.2.2 Verfahren (§§ 4, 6 ff. AUG)

§§ 4, 6 ff. AUG enthalten verschiedene Vorgaben betreffend das Verfahren im Zusammenhang mit der Erteilung einer Genehmigung im Sinne des § 3 Abs. 1 AUG. Diese sind teilweise recht präzise formuliert und knüpfen weitgehend an die Vorgaben des USP an. Im Folgenden geht es – vor dem Hintergrund der Zielsetzung der Untersuchung⁴⁴⁹ – nicht darum, umfassend alle Aspekte des Verfahrens im Einzelnen zu erörtern. Vielmehr erfolgt eine Konzentration auf die grundsätzlichen und in Bezug auf die „Prüfungstiefe“ der (potentiellen) Auswirkungen besonders bedeutsamen Aspekte,⁴⁵⁰ wobei die Antragstellung und erste Beurteilung durch das UBA (1), die „dreistufige“ Genehmigungserteilung (2) sowie die sog. „Privilegierung“ der wissenschaftlichen Forschung (3) unterschieden werden können.

1) Antragstellung und erste Beurteilung durch das UBA

§ 4 AUG regelt das **allgemeine Genehmigungsverfahren**. Der Antragssteller wird gemäß § 4 Abs. 1 AUG dazu aufgefordert, die geplante Tätigkeit im Einzelnen zu beschreiben und anzugeben, ob die Tätigkeit voraussichtlich Auswirkungen auf die in § 3 Abs. 4 AUG genannten Schutzgüter haben wird und welche Schutzgüter voraussichtlich betroffen sein werden. Hat die Tätigkeit voraussichtlich keine Auswirkungen auf die Schutzgüter, ist dies ebenfalls zu begründen.⁴⁵¹

⁴⁴⁵ Hervorhebung durch die Autoren.

⁴⁴⁶ BGBl. 1987 II 90.

⁴⁴⁷ BGBl. 1982 II 420.

⁴⁴⁸ BGBl. 1982 II 558.

⁴⁴⁹ S.o. 2.

⁴⁵⁰ Dies auch vor dem Hintergrund der im Gutachtauftrag im Vordergrund stehenden Aspekte, vgl. hierzu oben 2.

⁴⁵¹ § 4 Abs. 2 enthält besondere Regelungen zum Schutz von Geschäfts- der Betriebsgeheimnissen sowie personenbezogener Daten.

Sodann **beurteilt das Umweltbundesamt die Auswirkungen der Tätigkeit** anhand der eingereichten Unterlagen. Diese erste Beurteilung stellt eine Art Vorprüfung dar. Gemäß § 4 Abs. 3 AUG wird die Umweltauswirkung der menschlichen Tätigkeiten im Gebiet des Antarktisvertrags durch eine Kategorisierung in drei Gruppen „weniger als geringfügig oder vorübergehend“, „geringfügig oder vorübergehend“ oder „mehr als geringfügig oder vorübergehend“ beurteilt. Das AUG übernimmt damit also die **Terminologie des USP** und dessen Anlage I, ohne jedoch diese unbestimmten Rechtsbegriffe zu präzisieren. Vor diesem Hintergrund ist im Sinne einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung sowie angesichts des Ziels des AUG, die Vorgaben des USP umzusetzen, bei der Kategorisierung auf die im Zusammenhang mit der Auslegung dieser Begriffe bei der Erörterung des USP zurückzugreifen, so dass auf die Regenerationsfähigkeit von Populationen und Artengemeinschaften abzustellen ist, wobei sowohl die Intensität als auch der Zeitfaktor zu berücksichtigen sind und diese gesamthaft evaluiert werden müssen, um die Umweltauswirkungen zu bewerten und in die genannten drei Kategorien einzuordnen; insofern sei auf die obigen Ausführungen in Bezug auf das Umweltschutzprotokoll verwiesen.⁴⁵² In Bezug auf die bei der Beurteilung zu berücksichtigenden Kriterien ist auf die in § 3 Abs. 4 AUG genannten Schutzgüter, andererseits aber auch – im Sinne einer völkerrechtskonformen Auslegung – auf die in Art. 3 Abs. 2 lit. c USP genannten Kriterien abzustellen, die als solche nicht (alle) im AUG erwähnt werden und den Beurteilungsspielraum der Behörde entsprechend einschränken.⁴⁵³

Je nachdem, welcher **Kategorie** die Auswirkungen zuzuordnen sind, stellen sich im Anschluss **unterschiedliche verfahrensrechtliche Anforderungen**.⁴⁵⁴ Bei den Tätigkeiten der zweiten und dritten Kategorie informiert die Behörde den Antragsteller darüber, ob eine Umwelterheblichkeits- oder Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss (§ 4 Abs. 5 S. 1 AUG). Dies ist insofern von Bedeutung als unterschiedliche Anforderungen an die Prüfungen gestellt werden; die Umweltverträglichkeitsprüfung ist umfassender und geht mehr in die Tiefe.

Diese erste Beurteilung erfolgt also nicht durch den Antragsteller, sondern durch die Genehmigungsbehörde. Da sie jedoch auf den Angaben des Antragstellers beruht, beinhaltet sie auch ein gewisses subjektives Element, kann doch der Antragsteller, je nachdem wie er die Auswirkungen seiner Tätigkeiten darstellt, die Beurteilung der Genehmigungsbehörde zu einem gewissen Grad beeinflussen. Allerdings räumt § 4 Abs. 3 AUG der Genehmigungsbehörde die Möglichkeit ein, für die Beurteilung auch auf bereits vorhandene Unterlagen zurückzugreifen. Eine Zusammenarbeit mit Behörden, Sachverständigen und Dritten ist im Gegensatz zur UEP und UVP an dieser Stelle jedoch noch nicht ausdrücklich vorgesehen, dürfte aber auch grundsätzlich nicht ausgeschlossen sein.

Darüber hinaus wird man im Sinne des **Vorsorgegrundsatzes** bei **Zweifeln über die Auswirkungen** wohl auch auf die zweite oder dritte Kategorie abstellen müssen, um die Tätigkeit einer gründlicheren Umwelterheblichkeits- bzw. Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterwerfen.⁴⁵⁵

§ 4 Abs. 3 AUG stellt darauf ab, ob die Tätigkeit eine dieser Auswirkungen „**besorgen**“ lässt und bezieht sich somit auf den **Vorsorgegrundsatz**, so dass auf die obigen Ausführungen im Zusammenhang mit der Auslegung unbestimmter Rechtsgrundsätze verwiesen sei.⁴⁵⁶ „Zu besorgen“ ist

⁴⁵² Ausführlich oben 3.2.5 2).

⁴⁵³ S. ausführlich zu diesen oben 3.2.3 2).

⁴⁵⁴ Hierzu sogleich unten 5.2.2 2).

⁴⁵⁵ Hierzu bereits oben 5.1.2.

⁴⁵⁶ Oben 5.1.2.

eine Auswirkung demnach immer dann, wenn die Möglichkeit ihres Eintritts nach den gegebenen Umständen und im Rahmen einer sachlich vertretbaren, auf konkrete Feststellungen beruhenden Prognose nicht von der Hand zu weisen ist.⁴⁵⁷

2) Zum dreistufigen Genehmigungsverfahren

Wie bereits erwähnt, unterscheidet sich das **Verfahren**, je nachdem, ob weniger als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen, geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen oder aber mehr als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen zu erwarten sind.

- a) Vorprüfung, weniger als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen (§ 4 Abs. 3 Nr. 1 AUG)

Stellt sich in der Vorprüfung durch das Umweltbundesamt heraus, dass die Tätigkeit voraussichtlich **weniger als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen** haben wird, erteilt das Umweltbundesamt die **Genehmigung** innerhalb von sechs Wochen, dies ohne die Durchführung einer Umwelterheblichkeitsprüfung oder einer Umweltverträglichkeitsprüfung (§ 3 Abs. 4 AUG).⁴⁵⁸ Es handelt sich folglich um ein beschleunigtes Verfahren.⁴⁵⁹ Der Antragsteller hat in diesem Fall somit einen **Rechtsanspruch auf Erteilung der Genehmigung**,⁴⁶⁰ allerdings dürfte damit nicht ausgeschlossen sein, dass die Genehmigung unter Auflagen und Bedingungen erteilt wird.⁴⁶¹

- b) Umwelterheblichkeitsprüfung, geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen (§ 4 Abs. 3 Nr. 2 AUG)

Ergibt die erste Beurteilung, dass die Auswirkungen voraussichtlich „**geringfügig oder vorübergehend**“ sein werden, ist eine **Umwelterheblichkeitsprüfung** durchzuführen (§ 4 Abs. 5 S. 1 AUG), deren Verfahren § 7 AUG regelt.

§ 7 Abs. 1 AUG sieht vor, dass der Antragssteller

- eine Beschreibung der beabsichtigten **Tätigkeit** einschließlich ihres Zwecks, ihres Ortes und voraussichtlichen Auswirkungsgebietes, ihrer Dauer und Intensität sowie
- eine Beschreibung von **Alternativen** zu der beabsichtigten Tätigkeit und aller voraussichtlichen Einwirkungen der beabsichtigten Tätigkeit einschließlich kumulativer Einwirkungen im Hinblick auf laufende und bekannte geplante Tätigkeiten

vorlegen muss. Die Bestimmung übernimmt **Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 Anlage I USP** wortwörtlich, so dass auf obige Ausführungen verwiesen werden kann.⁴⁶²

⁴⁵⁷ Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 5, die im Übrigen anführt, der Begriff sei dem deutschen Wasserrecht entlehnt und daher dementsprechend auszulegen. Hierzu auch *Kämmerer*, in: Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 1 (7 f.), der zudem noch auf die völkerrechtsfreundliche Auslegung hinweist.

⁴⁵⁸ S. zur Besonderheit in Bezug auf wissenschaftliche Tätigkeiten aber sogleich noch 5.2.2 3).

⁴⁵⁹ Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 13.

⁴⁶⁰ S. auch *Kämmerer*, in: Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 1 (2); *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 14.

⁴⁶¹ S. hierzu noch unten 5.2.3 3), am Anfang.

⁴⁶² Oben 3.2.5 3)b).

Zu berücksichtigen ist aber, dass Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 Anlage I USP eine Ergänzung zu den in **Art. 3 Abs. 2 lit. c USP** genannten Kriterien darstellt, die bei den unterschiedlichen Prüfverfahren ebenfalls heranzuziehen sind. Nach den völkerrechtlichen Vorschriften ist der Kriterienkatalog bei der Umwelterheblichkeitsprüfung somit weiter als nach dem AUG, da das AUG die Bestimmung des Art. 3 Abs. 2 lit. c USP nicht übernimmt. Somit bedarf es hier eines direkten Rückgriffs auf Art. 3 Abs. 2 lit. c USP der als hinreichend konkret und bestimmt angesehen werden kann, um als unmittelbar anwendbar gelten zu können.⁴⁶³

Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass auch die kumulativen Wirkungen der unterschiedlichen Auswirkungen, die von ein und derselben Tätigkeit stammen (und nicht nur im Hinblick auf andere laufende und geplante Tätigkeiten) zu berücksichtigen sind (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. c ii) USP).⁴⁶⁴

Ergibt die Umwelterheblichkeitsprüfung, dass die voraussichtlichen Auswirkungen der Tätigkeit tatsächlich nur „**geringfügig oder vorübergehend**“ sein werden, erteilt das Umweltbundesamt die **Genehmigung** ggf. unter Auflagen, nämlich soweit dies erforderlich ist, um die Einhaltung der Bestimmungen des Gesetzes sicherzustellen (§ 7 Abs. 2 AUG).⁴⁶⁵ Deutlich wird damit auch, dass die Maßstäbe des § 4 Abs. 3 AUG und diejenigen des § 3 Abs. 4 AUG differieren, dies sowohl in Bezug auf ihren materiellen Gehalt als auch in Bezug auf ihre verfahrensrechtliche Bedeutung: Während erstere das einzuhaltende Verfahren (mit-) bestimmen, geht es bei letzteren um die Anforderungen für eine Erteilung der Genehmigung.

Schon der klare Wortlaut des § 7 Abs. 2 AUG („ist...zu erteilen“) lässt erkennen, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen ein Anspruch auf die Erteilung der Genehmigung besteht. In Bezug auf die Frage, ob Nebenbestimmungen „erforderlich“ sind, hat das Umweltbundesamt einen (überprüfbaren) Beurteilungsspielraum; um eine Ermessensentscheidung handelt es sich indes nicht.⁴⁶⁶

Ergibt das Ergebnis der Umwelterheblichkeitsprüfung indes, dass die Auswirkungen zumindest „mehr als geringfügig oder vorübergehend“ sein werden, so ist im Anschluss an die Umwelterheblichkeitsprüfung eine umfassendere Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen.

- c) Umweltverträglichkeitsprüfung, mehr als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen (§ 4 Abs. 3 Nr. 3 AUG)

Eine **Umweltverträglichkeitsprüfung** ist immer dann durchzuführen, wenn entweder die erste Beurteilung der Tätigkeit durch das Umweltbundesamt oder die Umwelterheblichkeitsprüfung ergeben haben, dass die Tätigkeit zumindest „**mehr als geringfügige oder vorübergehende**“ **Auswirkungen** auf die antarktische Umwelt oder die abhängigen und verbundenen Ökosysteme entfalten wird.

§ 8 Abs. 2 AUG definiert die **Umweltverträglichkeitsprüfung** als „ein[en] unselbständige[n] Teil des Verfahrens zur Erteilung der Genehmigung. Sie dient der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen der Tätigkeit auf die in § 3 Abs. 4 AUG genannten Schutzgüter. Sie wird

⁴⁶³ Zu den Voraussetzungen der unmittelbaren Anwendbarkeit oben 4.1.

⁴⁶⁴ S. auch *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 29.

⁴⁶⁵ S. zur Genehmigungserteilung sogleich auch noch sogleich 5.2.3.

⁴⁶⁶ *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 15.

unter Einbeziehung der Öffentlichkeit entsprechend den Vorschriften dieses Gesetzes durchgeführt.“ Damit erfolgt eine weitgehende Anlehnung an § 2 Abs. 1 UVPG.⁴⁶⁷

§ 8 Abs. 3 AUG enthält eine **Liste** derjenigen **Angaben**, die der Antragsteller für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung in deutscher und in englischer Sprache vorlegen muss. § 8 Abs. 3 AUG übernimmt dabei **Art. 3 Abs. 3 Anlage I USP** wortwörtlich,⁴⁶⁸ so dass auch diesbezüglich auf obige Ausführungen verwiesen werden kann.⁴⁶⁹

Da der Katalog des § 8 Abs. 3 AUG über denjenigen des Art. 3 Abs. 3 lit. c USP hinausgeht, muss auf diesen nicht mehr zurückgegriffen werden.

Gemäß **§ 9 Abs. 1 AUG** sind der Antrag auf Erteilung der Genehmigung und die Untersuchungen nach § 8 Abs. 3 AUG am Sitz des Umweltbundesamtes während neunzig Tagen zur **Einsicht auszuliegen**. Während dieser Zeit können **Einwendungen** erhoben werden.⁴⁷⁰

Gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 2 AUG werden Einwendungen nach Ablauf der Einwendungsfrist nicht mehr berücksichtigt und sind somit präkludiert. Allerdings wird die Bestimmung restriktiv verstanden, d.h. sollte es sich bei den verspäteten Einwendungen um objektive Gesichtspunkte handeln, so sind auch diese durch das Umweltbundesamt zu berücksichtigen.⁴⁷¹

Außerdem sind die Untersuchungen nach **§ 8 Abs. 3 AUG** jeder **Vertragspartei des Umweltschutzprotokolls zum Antarktisvertrag zu übermitteln** und somit Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (§ 10 AUG).

Über den Antrag auf Genehmigung darf erst entschieden werden, nachdem die Vertragsparteien während einer Konsultativtagung ausreichend Gelegenheit hatten, die Unterlagen zu prüfen (§ 11 Abs. 1 AUG).

Das Umweltbundesamt **berücksichtigt** bei seiner Entscheidung die unterschiedlichen **Stellungnahmen** (vgl. § 12 Abs. 1 AUG), somit auch diejenige der Konsultativparteien, ist aber nicht an diese gebunden (vgl. § 12 Abs. 3 S. 2 AUG *e contrario*). In die Begründung der Genehmigung ist eine Bewertung der voraussichtlichen Beeinträchtigungen im Vergleich zu den Vorteilen der geplanten Tätigkeit aufzunehmen (§ 12 Abs. 3 AUG).

Sind von der Tätigkeit **mehr als nur geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen** auf die in § 3 Abs. 4 AUG genannten Schutzgüter zu besorgen, darf das Umweltbundesamt die Genehmigung nur erteilen, wenn durch Auflagen oder Bedingungen sichergestellt werden kann, dass die **Anforderungen des AUG erfüllt** werden (§ 12 Abs. 2 AUG). Ein Rechtsanspruch auf Genehmi-

⁴⁶⁷ BT Drs. 12/7491, 20.

⁴⁶⁸ Eine Ausnahme gilt in Bezug auf § 8 Abs. 3 Nr. 5 AUG, der lediglich eine Beschreibung der möglichen mittelbaren (nicht aber der weniger schwerwiegenden) Auswirkungen verlangt. Dies dürfte allerdings nicht von großer Bedeutung sein, da alles darauf hindeutet, dass es sich in der deutschen Fassung der Anlage I USP um einen Redaktionsfehler handelt (richtigerweise hätte es nicht „weniger schwerwiegendere“, sondern „sekundäre“ Auswirkungen heißen müssen, wobei den Begriffen mittelbar und sekundär wiederum die gleiche Bedeutung zukommen dürfte, s. schon die Ausführungen unter 3.2.5 3)c).

⁴⁶⁹ S. 3.2.5 3)c).

⁴⁷⁰ § 9 Abs. 1 AUG enthält keine Beschränkungen, so dass grundsätzlich jeder, unabhängig von Stellung und Nationalität, zur Erhebung von Einwendungen befugt ist. Auch die Verletzung eigener Rechte oder Interessen braucht nicht geltend gemacht werden (ausführlich hierzu *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 15).

⁴⁷¹ *Kämmerer*, in: *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 1 (15); *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 15.

gungserteilung besteht im Gegensatz zu § 4 Abs. 4 AUG und § 7 Abs. 2 AUG nicht, steht doch die Erteilung im **Ermessen der Behörde**, wie sich schon aus der Formulierung des § 12 Abs. 2 AUG, auch im Verhältnis zu denjenigen der § 4 Abs. 4, § 7 Abs. 2 AUG, ergibt („darf die Genehmigung erteilt werden...“).⁴⁷² Es besteht somit lediglich ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung.⁴⁷³ Bei Ausübung ihres Ermessens muss die Genehmigungsbehörde den Vorsorgegrundsatz und insbesondere den Stand der Technik berücksichtigen.⁴⁷⁴

3) Zur „Privilegierung“ der wissenschaftlichen Forschung

Bereits aus der Zielbestimmung des § 1 AUG ergibt sich – ebenso wie im Rahmen des USP⁴⁷⁵ – eine gewisse **Sonderstellung der wissenschaftlichen Forschung gegenüber anderen Aktivitäten**, insbesondere touristischen Aktivitäten, indem sie von der „Bewahrung der Antarktis als ein dem Frieden und der Wissenschaft gewidmetes Naturreservat“ spricht.⁴⁷⁶

Das AUG definiert den Begriff wissenschaftliche Forschung nicht. Daher ist davon auszugehen, dass hier auf den auch in der Rechtsprechung (in der Regel im Zusammenhang mit Art. 5 Abs. 3 GG) verwandten Begriff zurückgegriffen werden kann. Danach ist unter Wissenschaft alles zu verstehen, „was nach Inhalt und Form als ernsthafter planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist“,⁴⁷⁷ und Forschung ist die „selbstständige Erarbeitung objektiv neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse“.⁴⁷⁸

Diese **Privilegierung wissenschaftlicher Aktivitäten** im Verhältnis zu sonstigen Aktivitäten entfaltet auch Implikationen für das **Verfahren**, sieht § 6 AUG hier doch gewisse Erleichterungen bzw. Besonderheiten vor, wobei zu unterscheiden ist:

- Wissenschaftliche Tätigkeiten, die **weniger als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen** besorgen lassen,⁴⁷⁹ sind dem Umweltbundesamt spätestens drei Monate vor Beginn der Tätigkeit schriftlich **anzuzeigen**; die Anzeige hat darzulegen, dass die Auswirkungen der Tätigkeiten voraussichtlich weniger als geringfügig oder vorübergehend sind (§ 6 Abs. 1 S. 1, 2 AUG).⁴⁸⁰

Ergibt die Prüfung durch die zuständige Behörde, dass die Tätigkeit weniger als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen haben wird, so ist die Tätigkeit innerhalb von **sechs Wochen zu genehmigen** (§ 6 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 4 Abs. 4 AUG). Sollte sich die Genehmigungsbehörde nicht innerhalb dieser Frist äußern, so **gilt dies als Genehmigung** (§ 6 Abs. 2

⁴⁷² *Kämmerer*, in: *Wesnik*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 1 (15).

⁴⁷³ *Wesnik*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 16.

⁴⁷⁴ *Wesnik*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 17. Zum Vorsorgeprinzip bereits oben 5.1.2.

⁴⁷⁵ So bestimmt Art. 3 Abs. 2 lit. c iii) USP, dass neben den Auswirkungen auf die Umwelt auch die schädlichen Wirkungen der Tätigkeit auf eine andere Tätigkeit im Gebiet des Antarktisvertrags zu berücksichtigen sind. In diesem Fall ist aufgrund ihrer Sonderstellung der wissenschaftlichen Forschung der Vorrang einzuräumen. Vgl. zu dieser „Sonderstellung“ der wissenschaftlichen Forschung im USP, die jedoch nicht impliziert, dass dieser ein Vorrang gegenüber Umweltbelangen einzuräumen wäre, bereits oben 3.3.

⁴⁷⁶ So auch *Wesnik*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 16.

⁴⁷⁷ BVerfGE 35, 79 (113); 47, 327 (367).

⁴⁷⁸ BVerwG, NVwZ 1987, 681 (682).

⁴⁷⁹ Zu dieser Voraussetzungen und den verwandten Begriffen bereits oben 5.1.2.

⁴⁸⁰ Hinsichtlich der Begründung gelten die Anforderungen des § 4 Abs. 1 AUG entsprechend, § 6 Abs. 1 S. 3 AUG.

S. 2 AUG). Im Gegensatz zu den anderen Tätigkeiten wird somit auf eine ausdrückliche schriftliche Genehmigung verzichtet. Letztlich dürfte in dieser Privilegierung also in erster Linie eine **Verfahrenserleichterung** zu sehen sein, indem auf gewisse Formalitäten verzichtet wird. Insofern handelt es sich – trotz des missverständlichen Wortlauts des § 6 Abs. 1 AUG, der von „Anzeige“ spricht, was den Schluss nahelegen könnte, dass unter diese Bestimmung fallende Aktivitäten gerade keiner Genehmigungspflicht unterlägen – vorliegend nicht um eine bloße „Notifizierungspflicht“, wie sich insbesondere aus zwei Erwägungen ergibt: Erstens kommt § 6 Abs. 2 AUG nach dem klaren Wortlaut der Bestimmung von vornherein nur unter der Voraussetzung zum Zug, dass auch die Genehmigungsbehörde zu dem Ergebnis kommt, dass die Auswirkungen der Tätigkeiten nicht nur weniger als geringfügig oder vorübergehend sind, oder dass die Behörde sich nicht äußert; ist die Behörde hingegen der Ansicht, die Auswirkungen der Tätigkeiten seien nicht nur weniger als geringfügig oder vorübergehend, kommt das „normale“ Verfahren zum Zug und es ist eine Umwelterheblichkeits- oder Umweltverträglichkeitsprüfung zu verlangen.⁴⁸¹ Mit einer lediglich als Notifizierungspflicht zu verstehenden „Obliegenheit“ des Projektverantwortlichen steht diese Konzeption nicht in Einklang. Zweitens spricht auch § 6 Abs. 2 S. 2 AUG ausdrücklich davon, dass ein Stillschweigen nach sechs Wochen als „Genehmigung“ gilt, womit ebenfalls deutlich wird, dass es hier nur (aber immerhin) um eine verfahrensrechtliche Erleichterung geht und auch § 6 Abs. 1, 2 AUG nichts an der grundsätzlichen Genehmigungspflicht der unter diese Bestimmungen fallenden Tätigkeiten ändert.⁴⁸²

Die Genehmigungsfiktion kommt somit immer dann zum Tragen, wenn die Genehmigungsbehörde zum Beispiel überlastet ist oder es versehentlich unterlassen hat, den Antragsteller darüber zu benachrichtigen, dass es einer UEP oder UVP bedarf. Dies kann zur Folge haben, dass Tätigkeiten, die an für sich zumindest geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen haben, ohne weitergehende Verträglichkeitsprüfung durchgeführt werden.⁴⁸³

- Für den Fall, dass die wissenschaftliche Tätigkeit eine **„geringfügige oder vorübergehende“** oder **„mehr als geringfügige oder vorübergehende“** Auswirkung haben sollte, verweist § 6 Abs. 3 AUG auf § 3 Abs. 1 AUG, so dass diesfalls das **„ordentliche“** Verfahren vollumfänglich zum Zuge kommt, dies allerdings mit einer Besonderheit: Die Genehmigungsbehörde muss bei der Prüfung einer Tätigkeit der wissenschaftlichen Forschung oder einer ihrer Durchführung oder Vorbereitung dienenden Tätigkeit die **Stellungnahme einer Kommission unabhängiger wissenschaftlicher Sachverständiger berücksichtigen** (§ 6 Abs. 4 AUG).⁴⁸⁴ Die Stellungnahme – die nach dem klaren Wortlaut der Vorschrift nach der „Einstufung“ der Tätigkeit in die Kategorien des § 4 Abs. 3 AUG (die durch das UBA vorzunehmen ist, vgl. auch § 4 Abs. 3 S. 1 AUG) erfolgt, nicht bereits in Bezug auf diese Einstufung als solche und im Übrigen nur im Rahmen des Verfahrens nach § 3 Abs. 1 AUG

⁴⁸¹ Dies ergibt sich auch aus § 6 Abs. 3 AUG, der für diesen Fall auf § 3 Abs. 1 AUG verweist.

⁴⁸² S. insofern auch *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 12.

⁴⁸³ *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 12.

⁴⁸⁴ Die Kommission unabhängiger wissenschaftlicher Sachverständiger wird gemeinsam vom Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie dem Bundesministerium für Forschung und Technologie bestellt.

(nicht desjenigen nach § 17 AUG⁴⁸⁵) zum Zuge kommt – hat somit nicht bloß eine verfahrensrechtliche, sondern darüber hinaus auch eine gewisse materiell-rechtliche Bedeutung, wobei diese mit der Einschränkung auf ein „**Berücksichtigungspflicht**“ eher beschränkt ist. Die bloße Kenntnisnahme der Stellungnahme dürfte indes nicht ausreichen. Die Behörde muss sich vielmehr mit dieser auch **fachlich bzw. inhaltlich auseinandersetzen** und sie tatsächlich in ihre **Abwägung und bei ihrer Begründung mit einzubeziehen**,⁴⁸⁶ wäre die Pflicht zur Berücksichtigung doch ansonsten ihrer effektiven Wirkung beraubt. Dies impliziert auch, dass die Konsultation der Kommission im **Verfahren auf eine solche Art und Weise erfolgen muss, dass eine derartige Berücksichtigung auch möglich** ist, was insbesondere impliziert, dass der Kommission alle **sachdienlichen Informationen** zur Verfügung gestellt werden, ihr ausreichend Zeit für ihre Stellungnahme eingeräumt wird und diese in **zeitlicher Hinsicht** so erfolgt, dass ein Einbezug in die letztlich zu treffenden Genehmigungsentscheidung auch möglich ist; letztere darf also nicht bereits gefallen oder praktisch beschlossen worden sein, sondern die **Stellungnahme der Kommission muss in diese materiell einfließen** können. Im Einzelnen steht der Genehmigungsbehörde hier jedoch ein gewisser Spielraum zu, soweit den genannten Anforderungen im Ergebnis Rechnung getragen wird.

Eine irgendwie geartete **Bindungswirkung** einer solchen Stellungnahme der Kommission ist jedoch zu **verneinen**: Dem Gesetz lässt sich nämlich nicht entnehmen, dass die Genehmigung bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen im Falle einer entsprechenden Stellungnahme der Kommission zwingend zu verneinen bzw. zu erteilen ist. Dies ergibt sich auch aus § 6 Abs. 4 S. 2 AUG, wonach Abweichungen von dieser Beurteilung zu begründen sind, so dass es hier offenbar nur (aber immerhin) um eine materiell zu verstehende Berücksichtigungspflicht geht.

Die Materialien zum AUG erwähnen jedoch, dass ein Abweichen von der Stellungnahme der Sachverständigenkommission nur ausnahmsweise bei Vorliegen „besonderer Gründe“ möglich sein soll,⁴⁸⁷ ohne allerdings zu präzisieren, was unter „besonderen Gründen“ zu verstehen ist. Letztlich wird die Frage, ob der Berücksichtigungspflicht Genüge getan wurde, unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände im Einzelfall zu prüfen sein, dies unter maßgeblicher Bezugnahme auf die Begründung von der Abweichung. Dem Gesetz sind aber keine Anhaltspunkte dafür zu entnehmen, dass Abweichungen der Genehmigungsbehörde von der Beurteilung der Kommission unabhängiger Sachverständiger an irgendwie ausgestaltete allgemein-abstrakte Voraussetzungen geknüpft wären. Hieran ändert auch der enigmatische Hinweis auf die „besonderen Gründe“ in den Gesetzesmaterialien nichts, und es dürfte dem Grundsatz der Gesetzesbindung der Verwaltung nicht entspre-

⁴⁸⁵ Im Rahmen des § 17 AUG ist in § 17 Abs. 2 S. 1 AUG vorgesehen, dass eine Genehmigung nur „im Einvernehmen“ mit dem Bundesamt für Naturschutz erteilt werden darf. Irgendwelche Anhaltspunkte im Gesetz, dass im Falle wissenschaftlicher Forschung auch im Vorfeld der Erteilung einer Genehmigung nach § 17 Abs. 2, 3 AUG die Stellungnahme einer Kommission unabhängiger wissenschaftlicher Sachverständiger zu berücksichtigen wäre, ergibt sich weder aus § 6 Abs. 4 AUG noch aus § 17 AUG. Im Gegenteil, die ausdrückliche Erwähnung der Notwendigkeit des Einvernehmens des Bundesamts für Naturschutz legt nahe, dass dies die einzige spezifische verfahrensrechtliche Besonderheit im Rahmen der Genehmigung nach § 17 Abs. 2, 3 AUG sein soll, hätte sich doch ansonsten die Erwähnung anderer Erfordernisse aufgedrängt. Vgl. hierzu auch schon oben 5.2.1 1).

⁴⁸⁶ S. auch BVerfGE 111, 307 (329).

⁴⁸⁷ BT Drs. 12/7491, 20.

chen, unter Hinweis auf diesen Aspekt in irgendeiner Form solche Voraussetzungen entwickeln zu wollen, etwa in dem Sinn, dass eine Abweichung nur möglich wäre, wenn nach der Stellungnahme der Kommission neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen, die die Kommission nicht berücksichtigen konnte, oder wenn der Kommission eine klare Fehlbeurteilung unterlaufen ist. Denn nichts im Wortlaut des Gesetzes stützt eine solche Auslegung des § 6 Abs. 4 AUG; im Gegenteil, § 6 Abs. 4 S. 2 AUG weist ausdrücklich auf Abweichungen hin. Im Übrigen ergibt sich aus der gesamten Systematik des Gesetzes (insbesondere aus § 3 Abs. 8 AUG), dass die Erteilung oder Verweigerung einer Genehmigung bzw. das Vorsehen von Auflagen und Bedingungen in der Verantwortung der zuständigen Behörde steht; eine irgendwie geartete (beschränkte) Bindungswirkung der Stellungnahme der Kommission stünde hiermit nicht im Einklang, ganz abgesehen davon, dass ein solcher Ansatz auch insofern aus rechtsstaatlicher Sicht problematisch wäre, als auf diese Weise eine unabhängige Kommission über Grundrechtseingriffe entscheiden könnte. Dies ist auch und gerade dann von großer Bedeutung, wenn ein Gesetz, wie das AUG, den Behörden durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe Beurteilungsspielräume einräumt, ist es hier doch umso wichtiger, dass die Verantwortlichkeiten für deren Ausfüllung nicht nur klar verteilt sind, sondern auch staatliche bzw. hoheitliche Aufgaben und Verantwortlichkeiten nicht durch Private oder unabhängige Expertenkommissionen wahrgenommen werden.

Im Übrigen ist klarzustellen, dass **§ 6 AUG** als solcher **keinerlei Aussage** darüber trifft, welches „Gewicht“ **Anliegen der wissenschaftlichen Forschung** bei der Genehmigungsentscheidung im Verhältnis zu Umweltbelangen zukommen, etwa in dem Sinn, dass ersteren tendenziell ein größerer Stellenwert einzuräumen wäre. Denn diese Bestimmung bezieht sich lediglich einerseits auf die verfahrensrechtliche Privilegierung wissenschaftlicher Forschung (§ 6 Abs. 1, 2 AUG), andererseits auf die Besonderheit des Einbezugs der Stellungnahme der Kommission unabhängiger wissenschaftlicher Sachverständiger (§ 6 Abs. 4, 5 AUG); Aussagen über die für eine Genehmigungserteilung maßgeblichen materiellen Voraussetzungen trifft die Bestimmung hingegen keine; diese ergeben sich aus § 3 Abs. 4 AUG.⁴⁸⁸

Im Übrigen kann weder aus § 6 AUG noch aus sonstigen Vorschriften des Gesetzes oder aus Art. 5 Abs. 3 GG abgeleitet werden, dass eine möglicherweise weniger „strenge“ Zulassungspraxis wissenschaftlicher Projekte in der Antarktis durch die Behörden anderer Vertragsparteien⁴⁸⁹ Rückwirkungen auf die Auslegung und Anwendung des AUG entfalte, weil eine zu „strenge“ deutsche Praxis die hiesigen Wissenschaftler benachteilige und dazu führe, dass deutsche Wissenschaftler keine zuverlässigen Partner sein könnten: Schon die Struktur der Anwendung und Umsetzung völkerrechtlicher Verträge bringt es mit sich, dass diese – sozusagen „dezentral“ – von den jeweiligen Vertragsstaaten erfüllt werden und diese deren Vorgaben (nach völkerrechtlichen Grundsätzen) auslegen; die fehlende zentrale Gerichtsbarkeit auf völkerrechtlicher Ebene führt daran anschließend dazu, dass gewisse Divergenzen in der Auslegung und Anwendung möglich sind. Sodann hat der Gesetzgeber die Vorgaben des USP im AUG umgesetzt und damit gewisse gesetzgeberische Entscheidungen getroffen; diese sind aber anzuwenden und einzuhalten, unabhängig davon, ob andere Staaten weniger strenge Vorgaben kennen oder anwenden. Jede andere Sicht stünde mit dem rechtsstaatlichen Grundsatz des Gesetzesvorbehalts nicht in Einklang.

⁴⁸⁸ Eine andere Frage ist dann diejenige danach, ob aus der in § 1, 6 AUG zum Ausdruck gekommenen Privilegierung wissenschaftlicher Forschung auf ein im Verhältnis zu anderen Anliegen besonderes Gewicht zu schließen ist, dem bei der Genehmigungsentscheidung Rechnung zu tragen wäre. Hierauf wird im Zusammenhang mit den Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung einzugehen sein, s.u. 5.2.3 1).

⁴⁸⁹ Vgl. insoweit auch noch den Rechtsvergleich unten 6.

Ebenso wenig vermag die **verfahrensrechtliche Privilegierung der wissenschaftlichen Forschung** in § 6 AUG Rückwirkungen auf den aufgrund des **Vorsorgeprinzips** anwendbaren Maßstab bei der Beurteilung der Frage, ob bestimmte **Auswirkungen einer Tätigkeit auf die Schutzgüter des § 3 Abs. 4 AUG** im Sinne des Gesetzes zu erwarten sind, zu entfalten (etwa in dem Sinn, dass geringfügige oder vorübergehende bzw. mehr als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen im Sinne des § 4 Abs. 3 AUG nur dann vorliegen, wenn hierüber Gewissheit besteht oder doch eine Gefahr anzunehmen ist, so dass ein Risiko allgemein nicht ausreichte): Denn ein derartiger Ansatz könnte sich allenfalls auf den Wortlaut des § 6 Abs. 3 AUG („haben“) stützen; die divergierende Terminologie im AUG in diesem Zusammenhang aber impliziert – wie im Einzelnen bereits erörtert⁴⁹⁰ – gerade keine Relativierung des Vorsorgegrundsatzes, da – auch und gerade aufgrund seiner Maßgeblichkeit – davon auszugehen ist, dass den verschiedenen Begriffen in Bezug auf die notwendige Wahrscheinlichkeit bzw. das notwendige Risiko des Eintretens der entsprechenden Umweltauswirkungen keine unterschiedliche Bedeutung beizumessen ist.

Hierfür spricht im Übrigen auch, dass das Gesetz an anderer Stelle auch in Bezug auf Forschungstätigkeiten den sog. „Besorgnismaßstab“ heranzieht, so in § 12 AUG, ganz abgesehen davon, dass nach § 3 Abs. 7 AUG eine Genehmigung ganz allgemein widerrufen oder mit nachträglichen Auflagen belegt werden kann, wenn Tatsachen bekannt werden, die „besorgen lassen“, dass die Tätigkeit Auswirkungen nach § 3 Abs. 4 AUG hat, eine Bestimmung, die auch für Forschungstätigkeiten zum Zuge kommt. Wenn schon nachträglich – also nach der bereits erfolgten Erteilung einer Genehmigung – der Besorgnismaßstab zum Zuge kommt, erscheint es nur schlüssig, ihn allgemein auch im Vorfeld der Genehmigung und damit auch im Rahmen des § 6 AUG heranzuziehen; ein anderer Ansatz erschiene inkohärent.⁴⁹¹

Deutlich wird damit insgesamt, dass der Privilegierung der wissenschaftlichen Forschung in § 6 AUG lediglich ein **verfahrensrechtlicher Charakter** zukommt und sich aus dieser Vorschrift nichts über die anzulegenden materiellen Beurteilungsmaßstäbe ableiten lässt. Immerhin dürfte sich aber aus einer Gesamtschau sowohl des AUG als auch des USP ergeben, dass der wissenschaftlichen Forschung gegenüber anderen Tätigkeiten ein größeres Gewicht beizumessen ist,⁴⁹² ein Grundsatz, der auch aus dem besonderen verfassungsrechtlichen Schutz der Forschungsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) folgen dürfte.

5.2.3 Zur Genehmigungserteilung

Die Genehmigung einer in den Anwendungsbereich des AUG fallenden Tätigkeit wird durch das Umweltbundesamt erteilt. Bei ihrer Entscheidung hat sie auch die Stellungnahmen derjenigen Behörden zu berücksichtigen, deren Aufgabenbereich durch die Tätigkeit berührt wird; außerdem gibt sie vor ihrer Entscheidung auch dem Alfred-Wegener-Institut für Polar- und Meeresforschung Gelegenheit zu Äußerung (§ 3 Abs. 8 AUG).

Wie bereits erwähnt, implizieren die im AUG verwandten Begriffe aufgrund ihrer Offenheit bzw. ihrer Eigenschaft als sog. „**unbestimmte Rechtsbegriffe**“ einen gewissen **Beurteilungsspielraum** der zuständigen Behörde, woran auch der Umstand nichts ändert, dass es sich teilweise (vgl. § 4

⁴⁹⁰ Oben 5.1.2.

⁴⁹¹ Vgl. bereits oben 5.1.2 zu den Inkohärenzen im Falle einer unterschiedlichen Auslegung der in Bezug auf den Prognosemaßstab verwandten Begriffe des Gesetzes.

⁴⁹² Vgl. bereits 3.3.

Abs. 4, § 7 Abs. 2 AUG, dies im Gegensatz zu § 12 Abs. 2 AUG, in dessen Rahmen es um eine Ermessensentscheidung geht)⁴⁹³ um gebundene Genehmigungsentscheidungen handelt. In jedem Fall ist eine **Genehmigung** nur bei Vorliegen der in **§ 3 Abs. 4 AUG formulierten Voraussetzungen zulässig**, die aber ihrerseits unbestimmte Rechtsbegriffe verwenden. Deutlich werden damit die zentrale Rolle, die Interessenabwägungen und Prognoseentscheidungen in diesem Zusammenhang spielen, sowie – daran anschließend – die im Zusammenhang mit der Genehmigungserteilung zentralen Aspekte (bei deren Erörterung teilweise an bereits angestellte Überlegungen angeknüpft werden kann): Erstens ist dem „Gewicht“ von Anliegen der Forschung im Verhältnis zu Umweltschutzbelangen nachzugehen (1), zweitens die Rolle des Vorsorgeprinzips im Zusammenhang mit der Genehmigung von Vorhaben, deren Wirkungen ein hohes Maß an Unsicherheit aufweisen, zu eruieren (2), und drittens sind die Voraussetzungen einer Genehmigungserteilung nach § 3 Abs. 4 AUG zu erörtern (3).

1) Zum „Gewicht“ von Anliegen wissenschaftlicher Forschung

Wie oben⁴⁹⁴ bereits erwähnt, enthält **§ 6 AUG** gewisse besondere Vorschriften betreffend Vorhaben wissenschaftlicher Forschung, und auch § 1 AUG lässt den **besonderen Stellenwert wissenschaftlicher Forschung** bereits erkennen. Allerdings lässt sich aus diesen Bestimmungen – wie dargelegt – **keine materielle „Sonderstellung“ wissenschaftlicher Forschung** in dem Sinn ableiten, dass dieser bei der **Genehmigungserteilung** im Rahmen einer **Interessenabwägung** bzw. bei der **Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe** oder der **Ausübung des Ermessens im Verhältnis zu Umweltschutzbelangen ein besonderes Gewicht** zukäme.⁴⁹⁵

Aber auch sonstigen Bestimmungen des AUG kann ein solcher Vorrang nicht entnommen werden: Vielmehr lässt **§ 3 Abs. 4 AUG** erkennen, dass ganz allgemein eine Genehmigung nur erteilt werden darf, wenn die Voraussetzungen dieser Bestimmung vorliegen. Diese Bestimmung kommt **umfassend in Bezug auf alle vom Anwendungsbereich des AUG erfassten Tätigkeiten** zum Zuge, auch in Bezug auf wissenschaftliche Forschungsaktivitäten, die von § 6 Abs. 1, 2 AUG erfasst werden, enthalten diese Bestimmungen doch keine irgendwie geartete Ausnahme vom Genehmigungserfordernis, sondern lediglich verfahrensrechtliche Erleichterungen. Wenn nun § 3 Abs. 4 AUG die Genehmigung davon abhängig macht, dass die in dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen eingehalten werden, so deutet dies darauf hin, dass im Rahmen der Anwendung dieser Vorgaben Belange des Umweltschutzes und solche der wissenschaftlichen Forschung in Einklang zu bringen sind; nichts in dieser Bestimmung oder in anderen Bestimmungen des Gesetzes lässt erkennen, dass Belangen der wissenschaftlichen Forschung ein irgendwie gearteter (relativer) Vorrang vor Umweltschutzbelangen einzuräumen wäre, Vielmehr dürften die Umweltschutzbelange auch bei der Genehmigung von wissenschaftlicher Forschung stets mit zu berücksichtigen und mit diesem in einen Ausgleich zu bringen sein.⁴⁹⁶ Letztlich dürfte dies nur (aber immerhin) bedeuten, dass die

⁴⁹³ Hierzu oben 5.2.2 2).

⁴⁹⁴ 5.3.3 3).

⁴⁹⁵ Vgl. 5.3.3 3).

⁴⁹⁶ I.Erg. ebenso *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 16; a.A. aber wohl *Smeddinck*, NuR 2006, 342 (345), wenn er behauptet, dass „insofern [...] die gesetzgeberische Lösung der Privilegierung in § 6 nicht einfach den Konflikt unterschiedlicher Belange ab[bildet], sondern [...] hier der Forschung einen gewissen Vorrang vor dem Umweltschutz [gewährt]“. Nicht wirklich erörtert wird jedoch, wie dieser „gewisse Vorrang“ zu präzisieren ist.

Genehmigung grundsätzlich erteilt werden muss bzw. darf, wenn durch Auflagen und / oder Bedingungen sichergestellt werden kann, dass die Vorgaben des § 3 Abs. 4 AUG eingehalten werden können;⁴⁹⁷ eine „relative Gewichtsverlagerung“ zugunsten von Anliegen wissenschaftlicher Forschung im Verhältnis zu Umweltschutzbelangen bei der Wahrnehmung von Beurteilungsspielräumen oder der Ausübung von Ermessensspielräumen lässt sich dem Gesetz aber nicht entnehmen. Für diesen Ansatz spricht auch die völkerrechtskonforme Auslegung, kann doch auch aus dem USP kein solcher Vorrang abgeleitet werden.⁴⁹⁸

Vor diesem Hintergrund kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass sich aus dem AUG bei **Ermessensentscheidungen** (also im Rahmen des § 12 Abs. 2 AUG, wobei in jedem Fall die Einhaltung der Vorgaben des § 3 Abs. 4 AUG sicherzustellen ist; erst bei der Bejahung dieser Frage kann das in § 12 Abs. 2 AUG vorgesehene Ermessen überhaupt zum Zuge kommen) eine grundsätzliche Ermessensreduktion zugunsten wissenschaftlicher Forschung ableiten lässt. Denn diesfalls unterschiede sich die Ermessensentscheidung nach § 12 Abs. 2 AUG bei wissenschaftlichen Tätigkeiten nicht von den gebundenen Entscheidungen, was der Systematik des Gesetzes und der vorgesehenen Differenzierung nicht Rechnung trüge. Allerdings ändert dies nichts daran, dass das Ermessen durchaus – im Rahmen der Beachtung der Vorgaben fehlerfreier Ermessensausübung – zugunsten wissenschaftlicher Forschung ausgeübt werden kann und dass eine fehlerfreie Ermessensentscheidung im Einzelfall nur die Genehmigung der Tätigkeit bedeuten kann, also das Gewicht der wissenschaftlichen Forschung im Einzelfall eine Ermessensreduktion nach sich ziehen kann. Dabei handelt es sich aber nicht um eine allgemein-abstrakte Regel etwa in dem Sinn, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 3 Abs. 4 AUG eine fehlerfreie Ermessensausübung in aller Regel einer Versagung der Genehmigung entgegensteht,⁴⁹⁹ sondern lediglich um die Feststellung, dass im Einzelfall das Gewicht der involvierten Interessen so ausgestaltet ist, dass die Ausübung des Ermessens entsprechend eingeschränkt ist.

Nur am Rande sei in diesem Zusammenhang noch darauf hingewiesen, dass die genaue Bedeutung und Implikationen einer Art relativen Vorrangs von Anliegen wissenschaftlicher Forschung auch kaum präzisierbar wären, sondern letztlich einen weiteren, denkbar unscharfen Begriff einbezögen, so dass auch der Erkenntniswert eines solchen relativen Vorrangs beschränkt wäre, ganz abgesehen davon, dass auch sein Verhältnis zum Vorsorgeprinzip unklar wäre.

Zur Klarstellung sei aber (nochmals) hervorgehoben, dass sich sowohl aus dem USP als auch aus dem AUG durchaus ein **besonderer Stellenwert der wissenschaftlichen Forschung im Verhältnis zu anderen Tätigkeiten in der Antarktis** ableiten lässt. Daher wäre es z.B. denkbar, dass das Umweltbundesamt eine Forschungstätigkeit, die mehr als nur geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen auf die in § 3 Abs. 4 AUG genannten Schutzgüter besorgen lässt, genehmigt und einer nicht privilegierten touristischen Tätigkeit, die identische Auswirkungen besorgen lässt, die Genehmigung verweigert, weil es den Schutz der antarktischen Umwelt gegenüber dem Tourismus als höherwertig einstuft.⁵⁰⁰

Der hier vertretene Ansatz dürfte auch grundsätzlich mit dem **Grundrecht auf Forschungsfreiheit i.S.d. Art 5 Abs. 3 GG** in Einklang stehen, kann die Wissenschaftsfreiheit doch auch durch kulli-

⁴⁹⁷ *Kämmerer*, in: *Wesnik*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 1 (15).

⁴⁹⁸ Hierzu oben 3.3.

⁴⁹⁹ So aber, etwas missverständlich, *Wesnik*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis, 16 f.

⁵⁰⁰ *Hack*, in: *Wesnik*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 29 (44).

dierendes Verfassungsrecht und somit Art. 20a GG beschränkt werden,⁵⁰¹ wobei für Eingriffe jeweils eine gesetzliche Konkretisierung (was mit dem AUG geschehen sein dürfte) vorliegen muss.⁵⁰² Der Gesetzgeber sowie die Exekutive haben für den Ausgleich der kollidierenden Rechtsgüter und Interessen einen weiten Gestaltungsspielraum.⁵⁰³ In Bezug auf die Antarktis ist insbesondere zu berücksichtigen, dass Art. 20a GG nicht auf den räumlichen Geltungsbereich des Grundgesetzes beschränkt ist, sondern wegen der Wechselwirkungen zwischen Umweltbelastungen im In- und Ausland räumlich unbegrenzt ist.⁵⁰⁴

2) Zur Rolle des Vorsorgeprinzips

Unabhängig davon, wie man die für die Erteilung der Genehmigung maßgeblichen unbestimmten Rechtsbegriffe präzisiert,⁵⁰⁵ stellt sich bereichsübergreifend die allgemeine Frage, wie mit **wissenschaftlichen Unsicherheiten bezüglich der Auswirkungen von Tätigkeiten** umzugehen ist. Denn häufig werden bei Vorhaben die genauen Wirkungen (noch) unklar und wissenschaftlich nicht abschließend erforscht sein, so dass sich die Frage stellt, wie die Genehmigungsbehörde solche Unsicherheiten in ihre Entscheidung einbeziehen darf bzw. muss, um einerseits Umweltschutzbelangen durch eine angemessene Gefahrenabwehr und Risikovorsorge, andererseits den Anliegen wissenschaftlicher Forschung Rechnung zu tragen. Diese Frage stellt sich in erster Linie bei der Anwendung der in § 3 Abs. 4 AUG verwandten unbestimmten Rechtsbegriffe bzw. bei der Frage, ob Auswirkungen im Sinne dieser Bestimmungen zu erwarten sind, wobei es hier weniger um die Auslegung der Begriffe als solche⁵⁰⁶ denn um den Umgang mit wissenschaftlichen Unsicherheiten in Bezug auf die Auswirkungen der beantragten Tätigkeiten geht.

Maßgeblich ist in diesem Zusammenhang das **Vorsorgeprinzip**, das bereits oben⁵⁰⁷ im Einzelnen erörtert wurde. Danach ist insbesondere von Bedeutung, dass staatliche Maßnahmen schon dann ergriffen werden können, wenn die genauen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge noch nicht eindeutig wissenschaftlich geklärt sind und / oder es lediglich um Gefahren oder Risiken geht, wobei aber immer der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren ist. **§ 3 Abs. 4 AUG** ist in diesem Sinn auszulegen, so dass die in dieser Vorschrift genannten Voraussetzungen auch dann als gegeben anzusehen sein können, wenn lediglich eine gewisse **Wahrscheinlichkeit** oder gar nur **Möglichkeit** des Vorliegens der genannten Auswirkungen gegeben ist,⁵⁰⁸ wobei dies immer auf der Grundlage einer den Umständen angemessenen Risikobeurteilung etabliert werden muss. Vor dem Hintergrund der Formulierung des § 3 Abs. 4 AUG (die Genehmigung „darf nur erteilt werden“) ist davon auszugehen, dass jedenfalls im Falle einer Gefahr für die in dieser Bestimmung erwähnten Wirkungen

⁵⁰¹ BVerfGE 122, 89 (107); *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 5 GG, Rn. 131.

⁵⁰² *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 5 GG, Rn. 131. S. auch *Kämmerer*, in: Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 1 (16).

⁵⁰³ S. auch in Bezug auf die Kunstfreiheit OVG Berlin, Beschluss vom 29.4.2008, NuR 2008, 863 (865).

⁵⁰⁴ M.w.N. OVG Berlin, Beschluss vom 29.4.2008, NuR 2008, 863 (865).

⁵⁰⁵ Vgl. noch sogleich unten 5.2.4 3).

⁵⁰⁶ Hierzu noch sogleich unten 5.2.4 3).

⁵⁰⁷ 5.1.2.

⁵⁰⁸ Ebenso, mit Hinweis auf den „Besorgnisgrundsatz“ im Wasserrecht, *Kämmerer*, in: Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis Band 2, 1 (7 f.), der zutreffend auch darauf hinweist, dass auch eine völkerrechtskonforme Auslegung zu diesem Schluss führt.

davon auszugehen ist, dass die Genehmigung nicht erteilt werden darf; im Falle eines Risikos müssen die Eintrittsmöglichkeit desto höher und die zu erwartenden Wirkungen desto gravierender für die Umwelt sein, je schwerer die anderen Interessen (also insbesondere diejenigen der wissenschaftlichen Forschung) wiegen. Jedenfalls ist die Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Deutlich wird damit auch, dass es nicht möglich ist, über die bereits erörterten Vorgaben des Vorsorgeprinzips hinaus in generell-abstrakter Weise die genauen Schranken des der zuständigen Behörde hier eingeräumten **Beurteilungsspielraums** zu präzisieren. Vielmehr sind jeweils die **Umstände des Einzelfalls** entscheidend. Immerhin können auf dieser Grundlage gewisse „Eckpunkte“ bzw. Schranken des behördlichen Gestaltungsspielraums auf der einen Seite und rechtliche Handlungsmöglichkeiten auf der anderen Seite vor dem Hintergrund der bereits angestellten Erwägungen aufgezeigt werden:

- Eine eigentliche **Rechtspflicht zur Verweigerung der Genehmigung** auf der Grundlage des § 3 Abs. 4 AUG im Falle wissenschaftlicher Unsicherheiten bezüglich der Auswirkungen der betreffenden Tätigkeit dürfte insbesondere dann anzunehmen sein, wenn die **Gefahr**⁵⁰⁹ der in Frage stehenden Auswirkung besteht. Selbst ein großes wissenschaftliches Interesse dürfte hier angesichts der Formulierung des § 3 Abs. 4 AUG und der Gleichrangigkeit der Interessen der wissenschaftlichen Forschung einerseits und von Umweltbelangen andererseits grundsätzlich nichts an diesem Schluss ändern.
- Im Falle des Vorliegens eines **Risikos des Eintritts der entsprechenden Auswirkungen** dürfte in aller Regel **grundsätzlich sowohl eine Genehmigungserteilung als auch deren Verweigerung** in Betracht kommen. Ausschlaggebend sind hier das Ausmaß des Risikos und des zu erwartenden Schadens auf der einen Seite und die Beeinträchtigung der Interessen der wissenschaftlichen Forschung auf der anderen Seite. Im Übrigen ist zu beachten, dass das für eine Genehmigungsverweigerung ausreichende Risiko desto kleiner sein kann, je schwerwiegender die zu befürchtenden Umweltauswirkungen sein können.
- Jedenfalls ist bei der Genehmigungsentscheidung dem Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** Rechnung zu tragen, so dass eine korrekte **Abwägung aller involvierten Interessen** – wobei diejenigen der wissenschaftlichen Forschung zweifellos eine besondere Rolle spielen – zu erfolgen hat.
- Die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes impliziert insbesondere, dass in denjenigen Konstellationen, in denen die angestrebten Zielsetzungen mit im Verhältnis zu einer Verweigerung der Genehmigung **milderen Mitteln** erreicht werden können, diese zu ergreifen sind. Daher ist insbesondere in Betracht zu ziehen, die Genehmigung mit Auflagen und / oder Bedingungen zu erteilen, wie dies allgemein in § 3 Abs. 7 S. 1 AUG als Möglichkeit vorgesehen ist. So ist es etwa denkbar, dass eine bestimmte Tätigkeit mit Auflagen und / oder Bedingungen nicht gegen die Vorgaben des § 3 Abs. 4 AUG verstößt. M.a.W. ist eine völlige Verweigerung der Genehmigung nur dann rechtmäßig, wenn sie auch im Falle der Formulierung von Auflagen und / oder Bedingungen nicht den Anforderungen des § 3 Abs. 4 AUG genügen kann. Ob und inwieweit dies der Fall ist, ist dann wiederum unter Beachtung des Vorsorgeprinzips zu eruieren. Im Ergebnis parallele Erwägungen können für die Konstellation angestellt werden, in der eine (knappe) zeitliche Befristung einer Tätigkeit die Beachtung der Voraussetzungen des § 3 Abs. 4 AUG sicherzustellen vermag.

⁵⁰⁹ Zum Begriff in Abgrenzung zum Risiko oben 3.3.

Insgesamt bleibt damit (nochmals) festzuhalten, dass die der zuständigen Behörde durch das AUG, insbesondere § 3 Abs. 4 AUG, eingeräumten **Beurteilungsspielräume relativ weit** gezogen sind und sich letztlich im Wesentlichen aus dem **Vorsorgeprinzip und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** Schranken ableiten lassen, die jedoch kaum generell-abstrakt – abgesehen von gewissen „Leitplanken“ – konkretisiert werden können, so dass eine **abschließende Beurteilung nur auf der Grundlage einer umfassenden Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls** möglich ist. Häufig werden dabei diejenigen Konstellationen sein, in denen **grundsätzlich sowohl eine Genehmigung (ggf. mit Auflagen und / oder Bedingungen) als auch deren Verweigerung** in Betracht kommen.

3) Zur den Voraussetzungen für die Genehmigungserteilung nach § 3 Abs. 4 AUG

§ 3 Abs. 4 AUG sieht vor, dass eine Genehmigung nur dann erteilt werden darf, wenn die Tätigkeit nicht gewisse **Auswirkungen auf eine Reihe im Einzelnen aufgeführte Schutzgüter** zeitigt. Diesfalls kann bzw. muss⁵¹⁰ die Behörde grundsätzlich eine **befristete**⁵¹¹ **Genehmigung** erteilen, die – wie bereits in anderem Zusammenhang erwähnt – mit Auflagen und / oder Bedingungen erteilt werden kann (§ 3 Abs. 7 S. 1 AUG), die natürlich ihrerseits den allgemeinen Rechtmäßigkeitsanforderungen (insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) entsprechen müssen.

Die Möglichkeit, die **Genehmigung mit Auflagen und / oder Bedingungen** zu versehen, ist bei einem Genehmigungsverfahren mit Umwelterheblichkeitsprüfung bzw. Umweltverträglichkeitsprüfung auch ausdrücklich in § 7 Abs. 2 S. 2 AUG bzw. § 12 Abs. 2 AUG vorgesehen. Entsprechende (spezielle) Vorschriften für die Genehmigung nach einer durchgeführten Vorprüfung (vgl. § 4 Abs. 4 AUG) sieht das AUG indes nicht vor. Allerdings dürfte es sich in Bezug auf § 7 Abs. 2 S. 2 AUG und § 12 Abs. 2 AUG lediglich um Bestimmungen rein deklaratorischer Natur handeln, ergibt sich die Möglichkeit, Auflagen und / oder Bedingungen vorzusehen, doch bereits aus **§ 3 Abs. 7 AUG**, der sich auf jede Genehmigung unabhängig von dem nun durchgeführten Verfahren bezieht (also auch bei einer Vorprüfung).⁵¹² Dies dürfte auch ganz im Sinne des Vorsorgegrundsatzes und eines größtmöglichen Umweltschutzes sein, ist es doch auch im Fall einer „weniger als geringfügigen oder vorübergehenden“ Auswirkung denkbar, dass mit bestimmten Auflagen oder Bedingungen die Auswirkungen auf die Umwelt noch weiter reduziert werden können. Der Rechtsanspruch bezieht sich folglich nicht auf eine Genehmigung frei von Nebenbestimmungen.⁵¹³

Bei § 3 Abs. 7 AUG handelt es sich demnach um eine „Kann-“ und nicht um eine „Soll-“ Vorschrift, was insofern erstaunt, als – sollten die Voraussetzungen des § 3 Abs. 4 AUG vorliegen – die Genehmigungsbehörde schon gar nicht befugt ist, die Genehmigung zu erteilen. Dies lässt sich dadurch erklären, dass die Behörde bei ihrer Entscheidung auch die schutzwürdigen Belange des Begünstigten zu berücksichtigen hat. Außerdem relativiert die Bestimmung den Anspruch auf Genehmigungserteilung im Rahmen der §§ 4 Abs. 4, 7 Abs. 2 AUG, da sie letztlich impliziert, dass sich der Rechtsanspruch nur auf den Grundsatz der Genehmigungserteilung bezieht, nicht jedoch darauf, dass diese frei von

⁵¹⁰ Je nachdem, ob es sich um eine gebundene Entscheidung (vgl. §§ 4 Abs. 4, 7 Abs. 2 AUG) oder eine Ermessensentscheidung (§ 12 Abs. 2 AUG) handelt.

⁵¹¹ § 3 Abs. 7 S. 2 AUG. Sinn und Zweck der Befristung sei es, die prognostizierten Umweltauswirkungen einer Tätigkeit i.S.v. § 2 Abs. 1 Nr. 2 AUG unter Kontrolle zu halten, vgl. so OVG Berlin, Beschluss vom 29.4.2008, NuR 2008, 863 (865), wo das Gericht auch festhielt, das dauerhafte Verbleiben einer Skulptur in der Antarktis sei nicht genehmigungsfähig.

⁵¹² A.A. aber wohl *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 14 f.

⁵¹³ Es sei nochmals daran erinnert, dass im Fall einer UVP lediglich ein Rechtsanspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung besteht, vgl. oben 5.2.2 2)c).

Nebenbestimmungen ist. Deren Erlass steht vielmehr im Ermessen der Behörde. Dieses verdichtet sich zu einer Pflicht, falls nur gewisse Nebenbestimmungen sicherstellen können, dass den Anforderungen des § 3 Abs. 4 AUG entsprochen wird, wie sich auch ausdrücklich aus § 7 Abs. 2 AUG, § 12 Abs. 2 AUG ergibt. Im Umkehrschluss und mangels sonstiger Anhaltspunkte im Gesetz sind Nebenbestimmungen aber auch dann grundsätzlich zulässig, wenn sie nicht zwingend notwendig sind, um die Einhaltung der Vorgaben des § 3 Abs. 4 AUG sicherzustellen, sondern aus anderen Gründen (z.B. eine weitergehende Minimierung von Umweltauswirkungen) erfolgen, wobei hier aber die allgemeinen Grundsätze (insbesondere derjenige der Verhältnismäßigkeit) zu beachten sind.

Darüber hinaus und der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, dass der Genehmigungsbehörde in § 3 Abs. 7 S. 2 AUG die Möglichkeit eingeräumt wird, die Genehmigung ganz oder teilweise zu widerrufen oder mit Auflagen zu versehen, soweit Tatsachen bekannt werden, die besorgen lassen, dass die Tätigkeit Auswirkungen nach § 3 Abs. 4 AUG hat. Verlangt wird also, dass es sich um erhebliche Auswirkungen auf spezifische Schutzgüter handelt. Demnach dürfte beispielsweise, wenn sich die Auswirkungen nachträglich von der Kategorie „geringfügig oder vorübergehend“ auf „mehr als geringfügig oder vorübergehend“ – aber eben nicht „erheblich“ – verstärken, die Genehmigung weder widerrufen noch nachträglich mit Auflagen versehen werden. Diese Bestimmung ist auch im Zusammenhang mit § 14 Abs. 2 AUG zu sehen, wonach das Umweltbundesamt in regelmäßigen Abständen prüft, welche Auswirkungen durch die genehmigten Tätigkeiten verursacht werden, und beurteilt, inwieweit diese Auswirkungen mit dem Umweltschutzprotokoll in Einklang stehen.

Die Genehmigung darf nur **befristet** erteilt werden (§ 3 Abs. 7 S. 2 AUG). § 3 Abs. 7 S. 2 AUG lassen sich keine näheren Angaben zur Länge der Frist entnehmen. Allerdings ergibt sich aus § 3 Abs. 1 Nr. 4 AUG, dass bei gleichartigen Tätigkeiten, die regelmäßig in der Antarktis durchgeführt werden, eine Genehmigung für einen bestimmten Zeitraum, höchstens aber für ein Jahr erteilt werden darf. Daraus lässt sich schließen, dass eine Genehmigung grundsätzlich nicht für mehr als ein Jahr erteilt werden darf.

a) Allgemein

Gemäß § 3 Abs. 4 AUG darf eine Genehmigung nur erteilt werden, wenn keine

- nachteiligen Wirkungen auf **Klima- und Wetterverhältnisse** (Nr. 1),
- erheblichen nachteiligen Wirkungen auf die **Luft- oder Wasserqualität** (Nr. 2),
- erheblichen Veränderungen **der atmosphärischen, Land-, Wasser-, Gletscher- oder Meeresumwelt** (Nr. 3),
- schädlichen Veränderungen in der **Verbreitung, Häufigkeit oder Produktivität von Tier- und Pflanzenarten oder deren Populationen** (Nr. 4),
- zusätzlichen Gefahren für **gefährdete oder bedrohte Arten oder deren Populationen** (Nr. 5),
- Schädigung oder erhebliche Gefährdung der **Gebiete von biologischer, wissenschaftlicher, historischer, ästhetischer Bedeutung oder der Gebiete mit ursprünglichem Charakter** (Nr. 6) oder
- sonstigen **erhebliche Beeinträchtigungen der Umwelt und der abhängigen und verbundenen Ökosysteme** (Nr. 7)

zu besorgen sind.⁵¹⁴

⁵¹⁴ Zur Auslegung dieses „Besorgnisgrundsatzes“ im Sinne des Vorsorgeprinzips oben 5.1.2.

Die Bestimmung übernimmt **Art. 3 Abs. 2 lit. b USP** wortwörtlich, so dass unter Anwendung des Grundsatzes der völkerrechtskonformen Auslegung auf die diesbezüglichen Ausführungen verwiesen werden kann.⁵¹⁵ Allerdings geht § 3 Abs. 4 AUG insofern über Art. 3 Abs. 2 lit. b USP hinaus, als mit Nr. 7 ein Auffangtatbestand geschaffen wurde, der alle „sonstigen“ erheblichen Beeinträchtigungen der Umwelt und der abhängigen und verbundenen Ökosysteme erfasst.

In Bezug auf die einzelnen Tatbestände wird in fast allen Fällen eine **„erhebliche“ Beeinträchtigung** vorausgesetzt;⁵¹⁶ aber auch in den anderen Konstellationen wird wohl ein gewisses Ausmaß (zeitlich oder in Bezug auf die Intensität) der Beeinträchtigung vorausgesetzt. Bei der „erheblichen“ Beeinträchtigung, aber auch bei denjenigen Ziffern, bei denen nicht ausdrücklich eine „Erheblichkeit“ vorausgesetzt wird, handelt es sich um **unbestimmte Rechtsbegriffe**, die durch das AUG nicht näher präzisiert werden und der zuständigen Behörde zweifellos einen gewissen **Beurteilungsspielraum** einräumen. Jedenfalls setzt eine „erhebliche“ Beeinträchtigung ein gewisses **qualitatives und / oder quantitatives „Gewicht“ der zu erwartenden oder möglichen Auswirkungen** voraus, bei deren Bewertung auch der zeitliche Faktor zu berücksichtigen ist. Allerdings ist nicht zwingend in allen Fällen, in denen die Auswirkungen **„mehr als geringfügig oder vorübergehend“** sind, bereits die Erheblichkeit zu bejahen; vielmehr ist die **Schwelle der Erheblichkeit höher** anzusetzen und grundsätzlich – knüpft man an das Kriterium der Reversibilität an⁵¹⁷ – jedenfalls dann gegeben, wenn die Auswirkungen nicht innerhalb eines absehbaren Zeitraums (wohl mehrere Jahre) reversibel oder auf ein zu vernachlässigendes Maß reduziert werden können.⁵¹⁸ Dies schließt jedoch nicht aus, dass gewisse Tatbestände auch unterhalb dieser Schwelle erfüllt sein können, insbesondere soweit es um den Artenschutz geht.

b) Zu einzelnen Bestimmungen des § 3 Abs. 4 AUG im Besonderen

Unabhängig von der Problematik der in § 3 Abs. 4 AUG verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe⁵¹⁹ wirft die Bestimmung jedoch in (mindestens) zwei Fällen noch weitere Auslegungsfragen auf, die bereits das Schutzgut als solches betreffen. So fragt es sich im Hinblick auf § 3 Abs. 4 Nr. 4 AUG, ob diese Bestimmung alle Tier- und Pflanzenarten und deren Populationen oder nur die heimischen vor schädlichen Veränderungen schützt. Zweitens ist zu klären, welche Arten als „bedrohte oder gefährdete Arten“ i.S.v. § 3 Abs. 4 Nr. 5 AUG anzusehen sind.

⁵¹⁵ Oben 3.2.3 2).

⁵¹⁶ *Carstens et al.*, Nutzung der Erkenntnisse der marinen Ökosystemforschung für die Antarktis-Umweltschutzaufgaben, 26; *Kämmerer*, in: *Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis* Band 2, 1 (6, 8). Dies ergibt sich insbesondere aus § 3 Abs. 4 Nr. 7, der von „sonstigen erheblichen Beeinträchtigungen“ spricht (*Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG*, 16).

⁵¹⁷ Hierzu oben 3.2.5 2).

⁵¹⁸ *Carstens et al.*, Nutzung der Erkenntnisse der marinen Ökosystemforschung für die Antarktis-Umweltschutzaufgaben, 32, 46; s. auch *Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG*, 16. S. auch die Zusammenstellung naturwissenschaftlich begründeter Bewertungsskalen mit zahlreichen Beispielen bei *Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG*, 22 ff.

⁵¹⁹ Vgl. zur Auslegung der einzelnen Voraussetzungen des § 3 Abs. 4 AUG insbesondere *Czybulka, Natur- und Ökosystemschutz in antarktischen Gewässern*, 49 ff.; unter Einbezug naturwissenschaftlicher Aspekte auch *Wesnigk, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG*, 35 ff.

i) Nur „heimische“ Tier- und Pflanzenarten?

Schutzgüter sind nach dem Wortlaut des § 3 Abs. 4 Nr. 4 AUG alle in der **Antarktis vorkommenden Tier- und Pflanzenarten und deren Populationen**, ohne dass darauf abgestellt wird, dass diese in der Antarktis heimisch sind. Letztlich würde dies bedeuten, dass auch durch den Menschen eingeführte Arten vom Schutzbereich des § 3 Abs. 4 Nr. 4 AUG erfasst sind.

Zu berücksichtigen ist insofern, dass nach den Legaldefinitionen der Anlage II USP – das AUG kennt selbst keine Definition des Begriffs „heimisch“ – als heimische Säugetiere und Vögel nicht nur diejenigen angesehen werden, die autochton, sondern auch solche, die **aufgrund natürlicher Wanderungen saisonal** im Gebiet des Antarktis-Vertrags vorkommen. Diese Definition ist im Sinne der völkerrechtskonformen Auslegung auch im Rahmen des AUG relevant.

Als weiteres (systematisches) Argument kann § 17 Abs. 1 Nr. 2 AUG – ebenso wie Anlage II USP – herangezogen werden, wo ausdrücklich von der „heimischen“ Tier- und Pflanzenwelt gesprochen wird. Der Gesetzgeber scheint also zwischen diesen zwei Schutzgütern zu differenzieren und sie unterschiedlichen Schutzregimen unterstellen zu wollen.⁵²⁰ Hätte er in dem Ausführungsgesetz grundsätzlich nur auf die „heimische“ Tier- und Pflanzenwelt abstellen wollen, wäre diese Unterscheidung schlichtweg überflüssig.⁵²¹

Dennoch sprechen **Ziel und Zweck des AUG und des USP**, den „Schutz der antarktischen Umwelt sowie der abhängigen und verbundenen Ökosysteme“ zu gewährleisten, für eine Einschränkung. **Zur antarktischen Umwelt dürften nämlich nur solche Tier- und Pflanzenarten zählen, die in der Antarktis heimisch sind oder aufgrund saisonaler Wanderungen vorkommen.** Deutlich wird damit, dass der Schutzzweck sowohl des USP als auch des AUG den Schutz nicht heimischer Tier- und Pflanzenarten nicht umfasst; jeder andere Ansatz wäre auch schwer verständlich, wäre doch unklar, warum eingeführte Arten – die meist ohne den Menschen in der Antarktis kaum überleben könnten – durch die spezifischen Schutzbestimmungen der Antarktis erfasst sein sollen.

Zu berücksichtigen ist außerdem, dass § 18 Abs. 1 AUG, der auf Art. 4 Abs. 1 Anlage II USP zurückgeht, die **Einfuhr von Tieren- und Pflanzen** unter einen **Genehmigungsvorbehalt** stellt. § 18 Abs. 5 AUG nennt die Voraussetzungen, unter denen eine Genehmigung erteilt werden kann. Demnach kann nur die Einfuhr von Kulturpflanzen oder Labortieren oder -pflanzen (einschließlich Viren, Bakterien, Hefen und Pilzen) genehmigt werden.

Anders als Art. 4 Abs. 3 Anlage II USP enthält das AUG keine Angaben über den Inhalt der Genehmigung (Art, Anzahl, Alter, Geschlecht, Vorsichtsmaßnahmen). Es ist somit direkt auf Art. 4 Abs. 3 Anlage II USP zurückzugreifen.⁵²²

Außerdem sind **nicht heimische Tiere und Pflanzen**, die vor Inkrafttreten des Gesetzes in die Antarktis verbracht wurden, aus dem **Gebiet zu entfernen**; der Verbleib darf nur ausnahmsweise genehmigt werden, wenn die Exemplare für die heimische Tier- und Pflanzenwelt keine Gefahr darstellen (§ 18 Abs. 6 AUG, Art. 4 Abs. 4 Anlage II USP). Auch dies spricht dafür, dass eingeführte Arten nicht unter das spezielle Schutzregime des § 3 Abs. 4 Nr. 4 AUG fallen sollen, § 3 Abs. 4 Nr. 4 AUG somit restriktiv auszulegen ist.

⁵²⁰ Vgl. insoweit auch Ausführungen von *Czybulka*, Natur- und Ökosystemschutz in antarktischen Gewässern, 27 f., in Bezug auf eine einschränkende Auslegung des § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG, wobei die Situation hier insofern speziell ist, als Art. 1 lit. g Anlage II USP im Gegensatz zu § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG ausdrücklich auf die „heimischen“ Tiere und Vögel Bezug nimmt.

⁵²¹ S. in diesem Zusammenhang auch *Czybulka*, Natur- und Ökosystemschutz in antarktischen Gewässern, 27.

⁵²² *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 19.

Selbst wenn man dieser Ansicht nicht folgen würde, würde die Kategorie der durch den Menschen eingeführten Tier- und Pflanzenarten aufgrund der restriktiven Bestimmungen über ihre Einfuhr heute somit nur wenige Exemplare umfassen, die grundsätzlich nicht in „freier Wildbahn“ anzutreffen sein werden, so dass sie kaum ins Gewicht fallen dürfte.

ii) Gefährdete oder bedrohte Arten

§ 3 Abs. 4 Nr. 5 AUG enthält, ebenso wenig wie das USP, **keine Auflistung gefährdeter oder bedrohter Tier- und Pflanzenarten**. Da sich die Formulierung des § 3 Abs. 4 Nr. 5 AUG an diejenige des USP anlehnt, ist im Sinne der völkerrechtskonformen Auslegung auf die diesbezüglichen Ausführungen zu verweisen, so dass auch im Rahmen des AUG grundsätzlich auf die unterschiedlichen Kategorisierungen des **internationalen Artenschutzrechts** (vgl. Washingtoner Artenschutzübereinkommen (CITES), Bonner Übereinkommen zur Erhaltung wandernder wild lebender Tierarten (CMS), Rote Liste der *International Union for the Conservation of Nature*) zurückzugreifen ist.⁵²³

c) Weitere nicht genehmigungsfähige Tätigkeiten

Das AUG führt darüber hinaus noch eine Reihe **weiterer Tätigkeiten** auf, die **nicht genehmigungsfähig** sind.⁵²⁴

- Verbringung von Hunden in die Antarktis (§ 18 Abs. 1 AUG);
- Verbringung von lebenden Vögeln in die Antarktis (§ 18 Abs. 4 AUG);
- Freisetzung von nicht heimischen Organismen in der Antarktis (§ 18 Abs. 4, 5 AUG);
- Verbringung von Polystyrolkugelchen, Polystyrolspänen, ähnlich beschaffenem Verpackungsmaterial, polychlorierten Biphenylen oder Schädlingsbekämpfungsmitteln auf das Land oder das Schelfeis oder ihre Einbringung in das Wasser (§ 20 AUG);
- Verbringung außerhalb der Antarktis erzeugter Abfälle in die Antarktis (§ 21 Abs. 2 AUG);
- Ablagerung von Abfällen auf eisfreien Landflächen und Ablagerung und Lagerung in Süßwassersystemen (§ 21 Abs. 3 AUG);
- Sichtung der in § 22 Abs. 1 AUG genannten Abfälle in der Antarktis (§ 22 Abs. 3 AUG);
- Verbrennung von Abfällen im Freien (§ 23 Abs. 2 AUG);
- Beschädigung, Entfernung und Zerstörung historischer Stätten und Denkmäler unter den Voraussetzungen des § 27 Abs. 2 AUG (§ 29 Abs. 3 AUG);
- Prospektion, Exploration, Erschließung oder Gewinnung von Bodenschätzen, außer wenn es sich dabei um wissenschaftliche Forschungsaktivitäten handelt (§ 32 AUG).

5.3 Zur Reichweite des § 17 AUG

§ 17 AUG regelt die **Erhaltung der antarktischen Tier- und Pflanzenwelt** und dient somit der Umsetzung der **Anlage II USP**. § 17 Abs. 1 AUG enthält eine Vielzahl von **Verbotstatbeständen**, von denen nur **ausnahmsweise unter den in § 17 Abs. 2 AUG genannten Fällen** abgewichen werden kann.

§ 17 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 AUG gehen auf Art. 3 Abs. 1 Anlage II USP zurück, der die Entnahme von heimischen Säugetieren, Vögeln und Pflanzen aus der Natur oder ein schädliches Einwirken auf die Tier- und Pflanzenwelt verbietet. Beide Bestimmungen sollen nachfolgend hinsichtlich ihrer inhaltlichen Tragweite näher erörtert werden, wobei eine Konzentration auf einige ausgewählte Elemente erfolgt, welche die grundsätzliche tatbestandliche Reichweite der Bestimmungen betrifft,

⁵²³ Hierzu ausführlich 3.2.3 2).

⁵²⁴ Auflistung bei *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 10 f.

während in Bezug auf die auch in diesen Bestimmungen teilweise verwandten unbestimmten Rechtsbegriffe auf die obigen Ausführungen⁵²⁵ verwiesen sei.

5.3.1 Verbotstatbestände des § 17 Abs. 1 AUG

1) § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG

Art. 1 lit. g Anlage II USP definiert als „**der Natur entnehmen**“ oder „**Entnahme aus der Natur**“ das Töten, Verletzen, Fangen, Berühren oder Stören eines heimischen Säugetiers oder Vogels beziehungsweise das Entfernen oder Beschädigen heimischer Pflanzen in solchen Mengen, dass deren örtliche Verbreitung oder Häufigkeit erheblich beeinträchtigt würde. **§ 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG** lautet wiederum: „Es ist verboten Säugetiere oder Vögel zu töten, zu verletzen, zu fangen oder zu berühren oder heimische Pflanzen in solchen Mengen zu entfernen oder zu beschädigen, dass Verbreitung oder Dichte dieser Pflanzen erheblich beeinträchtigt werden“. Die Bestimmung scheint auf den ersten Blick die Definition des Art. 1 lit. g Anlage II USP zu übernehmen. Bei genauer Betrachtung fällt jedoch auf, dass § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG auf das Tatbestandsmerkmal „heimisch“ in Bezug auf Säugetiere und Vögel, sowie auf das Tatbestandsmerkmal „Stören“ verzichtet.

Somit stellt sich also die Frage, ob § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG nicht möglicherweise zum einen weiter gefasst ist, als Art. 1 lit. g Anlage II USP, indem er alle Säugetiere und Vögel und nicht bloß solche, die in der Antarktis heimisch sind, erfasst (a), und zum anderen ob er nicht enger formuliert ist als Art. 1 lit. g Anlage II USP, da er das Tatbestandsmerkmal des Störens nicht aufgreift, mit der Folge, dass die völkerrechtliche Bestimmung nur unzureichend umgesetzt würde, womit sich dann die Frage nach der unmittelbaren Anwendbarkeit derselben stellte (b).⁵²⁶ Weiter fragt es sich (mangels eindeutiger Anhaltspunkte im Wortlaut der Vorschrift), ob die in § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG genannten Handlungen zielgerichtet erfolgen bzw. die Auswirkungen einer Handlung die sichere Nebenfolge einer Tätigkeit sein müssen oder ob auch fahrlässiges Handeln erfasst wird (c).

a) „Heimisch“?

Neben dem klaren **Wortlaut** der Vorschrift spricht insbesondere auch die **Systematik** dafür, dass alle Säugetiere und Vögel (und nicht bloß die heimischen) vom Schutz des § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG profitieren sollen. In § 17 Abs. 1 Nr. 2 AUG wird nämlich ausdrücklich auf die „heimische“ Tier- und Pflanzenwelt abgestellt, was darauf hindeutet, dass der Gesetzgeber zwischen diesen zwei Schutzgütern differenziert und sie unterschiedlichen Schutzregimen unterstellt.⁵²⁷ Hätte er in dem Ausführungsgesetz stets nur auf die „heimische“ Tier- und Pflanzenwelt abstellen wollen, so hätte es des Adjektivs „heimisch“ in § 17 Abs. 1 Nr. 2 AUG nicht bedurft.⁵²⁸

Allerdings spricht das **Ziel des AUG** für eine Beschränkung auf solche Säugetiere und Vögel, die in der Antarktis „**heimisch**“ sind – was auch solche Arten umfasst, die aufgrund von Wanderungen nur saisonal in der Antarktis vorkommen (vgl. die Legaldefinition Art. 1 lit. a und b Anlage II USP)

⁵²⁵ Vgl. insbesondere 5.1.2.

⁵²⁶ Hierzu schon oben 4.1.

⁵²⁷ Vgl. insoweit auch Ausführungen von *Czybulka*, Natur- und Ökosystemschutz in antarktischen Gewässern, 27 f. in Bezug auf eine einschränkende Auslegung des § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG, wobei die Situation hier insofern speziell ist, als Art. 1 lit. g Anlage II USP im Gegensatz zu § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG ausdrücklich auf die „heimischen“ Tiere und Vögel Bezug nimmt.

⁵²⁸ *Czybulka*, Natur- und Ökosystemschutz in antarktischen Gewässern, 27.

–, geht es doch in erster Linie um den „Schutz der antarktischen Umwelt sowie der abhängigen und verbundenen Ökosysteme“. Wie bereits oben in Bezug auf § 3 Abs. 4 Nr. 4 AUG aufgeführt,⁵²⁹ zählen zur antarktischen Umwelt jedoch nur solche Tier- und Pflanzenarten, die in der Antarktis heimisch sind oder aufgrund saisonaler Wanderungen vorkommen. Außerdem ergibt sich aus § 18 AUG, dass die Einfuhr nicht heimischer Tier- und Pflanzenarten möglichst einzuschränken ist. Wenn aber bereits schon die teleologische Auslegung in Bezug auf § 3 Abs. 4 Nr. 4 AUG und Art. 3 Abs. 2 lit. b iv) USP ergibt, dass grundsätzlich nur die heimische Tier- und Pflanzenwelt geschützt werden soll, ist kein Grund ersichtlich, weshalb dies in Bezug auf den artenschutzrechtlichen Schutz i.S.d. § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG nicht gelten sollte. Für eine Beschränkung auf heimische Säugetier- und Vogelarten spricht schließlich auch die völkerrechtskonforme Auslegung, stellt doch auch Art. 1 lit. g Anlage II USP ausdrücklich auf die „heimischen“ Säugetiere und Vögel ab.⁵³⁰

b) „Stören“

Gemäß § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG ist vom Verbotstatbestand das Töten, Verletzen, Fangen und Berühren von Säugetieren oder Vögeln erfasst. Im Gegensatz dazu definiert Art. 1 lit. g Anlage II USP als „der Natur entnehmen“ oder „Entnahme aus der Natur“ das „Töten, Verletzen, Fangen, Berühren oder **Stören**“.⁵³¹ Der Tatbestand des § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG ist somit jedenfalls auf den ersten Blick enger gefasst als die völkerrechtliche Bestimmung, so dass sich die Frage aufdrängt, ob auch das „Stören“ im Sinne des Art. 1 lit. g Anlage II USP von § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG verboten ist.

Grundsätzlich geht man von einer „**Störung**“ (von Tieren) aus, wenn diese aus seiner **Ruhe gebracht** werden,⁵³² womit wohl eine gewisse Signifikanz der Beunruhigung einhergehen muss.⁵³³ „Töten“ ist demgegenüber, den Tod des Tieres herbeiführen, „Verletzen“ ist eine Handlung, die sich gegen die körperliche Integrität des Tieres richtet, und „Fangen“ bedeutet, das Tier in seine Gewalt zu bekommen und seiner Freiheit zu berauben.⁵³⁴ In allen drei Fallkonstellationen stellt das „Stören“ ein notwendiges Durchgangsstadium dar. Jedoch ergibt sich aus dem Wortlaut nicht, dass die Störung als solche – ohne dass der Erfolg (Töten, Verletzen, Fangen) eintritt – ebenfalls verboten sein soll.

Unter „**Berühren**“ ist grundsätzlich das Herstellen eines physischen Kontakts mit dem Tier zu verstehen. Im Gegensatz dazu setzt ein Stören einen physischen Kontakt nicht voraus; so kann eine Störung beispielsweise auch durch akustische oder visuelle Reize erfolgen. Eine solche Störung wäre nach dem Wortlaut des § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG nicht vom Tatbestand erfasst. Auf der Grund-

⁵²⁹ 5.2.3 3)b)i).

⁵³⁰ A.A. Czybulka, Natur- und Ökosystemschutz in antarktischen Gewässern, 27.

⁵³¹ Hervorhebung durch die Autoren.

⁵³² Vgl. Duden.

⁵³³ Nichts anderes ergibt sich aus dem englischen und französischen Wortlaut des USP. Unter „*to molest*“ versteht man „*to pester or harass (someone) in an aggressive or persistent manner*“, wobei „*to pester*“ wiederum mit „*to trouble or annoy (someone) with frequent or persistent requests or interruptions*“ verstanden werden kann (<<http://oxforddictionaries.com/>>). Unter „*perturber*“ wird „*déranger, gêner*“ verstanden, was wiederum als „*changer de manière à troubler le fonctionnement*“ definiert wird (Le Petit Robert).

⁵³⁴ Vgl. Duden.

lage des Wortlauts des USP erfüllt der Tatbestand des „Störens“ somit eine eigene Funktion.⁵³⁵ Da § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG diesen aber nicht erfasst, ist die Bestimmung als weniger restriktiv anzusehen als sein völkerrechtliches Pendant.

Nichts anderes ergibt sich aus § 36 Abs. 1 Nr. 3 AUG, der ebenfalls nur auf das Töten, Verletzen, Fangen und Berühren von Tieren Bezug nimmt.

Systematisch könnte sich aber der Tatbestand des Störens aus § 17 Abs. 1 Nr. 2 AUG ergeben, ist hier doch die Rede von der „Beunruhigung“. Die Definition des Begriffs „schädliches Einwirken“ i.S.d. Art. 1 lit. h Anlage II USP spricht in diesem Zusammenhang nicht von „Beunruhigen“, sondern vom „Stören“. Allerdings dürfte es sich hier um synonyme Begriffe handeln, verlangt doch auch das Beunruhigen, dass das Tier aus der Ruhe gebracht wird. Festzustellen ist jedoch, dass § 17 Abs. 1 Nr. 2 AUG im Gegensatz zu Art. 1 lit. g Anlage II USP nur bestimmte Formen des Beunruhigens erfasst und auch nur in Bezug auf bestimmte Tieransammlungen, nicht aber in Bezug auf einzelne Individuen gilt. Somit wird § 17 Abs. 1 Nr. 2 AUG einer Umsetzung des Art. 1 lit. g Anlage II USP nicht gerecht, sondern bleibt hinter diesem zurück.

Möglicherweise könnten aber **historische und teleologische Gründe** dafür sprechen, dass auch das Stören trotz fehlender ausdrücklicher Nennung vom Tatbestand des § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG erfasst ist. Insbesondere ergibt sich aus der Gesetzesbegründung, dass § 17 AUG der Umsetzung der Anlage II dient.⁵³⁶ Allerdings wird bei der darauf folgenden Aufzählung auf die Tatbestandsalternative des „Störens“ verzichtet, was wiederum Zweifel darüber aufkommen lässt, ob die völkerrechtliche Bestimmung tatsächlich vollumfänglich übernommen werden sollte. Zwar ließe sich anführen, dass auch der Zweck des § 17 AUG gerade in der Umsetzung der Anlage II liegt. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass die Grenze der Auslegung der Wortlaut der nationalen Bestimmung bildet. Würde man nun aber auch das „Stören“ in den § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG hineinlesen, so käme dies einer tatbestandserweiternden Auslegung gleich, die grundsätzlich unzulässig ist.⁵³⁷ Dies dürfte insbesondere dann gelten, wenn es sich um Verbotstatbestände handelt, die ein bestimmtes Verhalten unter Strafe stellen. § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG ist somit angesichts des **klaren Wortlauts keiner völkerrechtskonformen Auslegung** zugänglich.⁵³⁸

Insbesondere erscheint es nicht überzeugend, das ohne eine physische Berührung stattfindende Stören eines Tieres unter den Begriff des Berührens zu fassen, da die Tatbestände des Tötens, Verletzens, Fangens und Berührens allesamt recht genau umschriebene Verhaltensweisen umfassen, die unabhängig von einer irgendwie gearteten Intensität verboten sind, während das Stören insofern eine andere Qualität aufweist, als es hier offenbar auf eine gewisse Signifikanz ankommt. Diese in Art. 1 lit. g Anlage II USP zum Ausdruck gekommene Systematik spricht dafür, dass dem Begriff des „Störens“ im USP eine andere Bedeutung zukommen soll als demjenigen des Berührens. Da die Begriffe des USP jedoch als solche – mit Ausnahme des Störens – in § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG übernommen werden, drängt es sich auf, diese

⁵³⁵ Die Systematik des USP dürfte denn auch dahin gehen, dass gewisse, recht klar definierte Verhaltensweisen (Töten, Verletzen, Fangen und Berühren) in jedem Fall verboten sein sollen, unabhängig von der Frage ihrer Intensität (was insbesondere beim Berühren eine Rolle spielt), und darüber hinaus als Auffangtatbestand noch das Stören – das somit eine gewisse Signifikanz voraussetzen dürfte – erfasst sein soll.

⁵³⁶ BT Drs. 12/7492, 22.

⁵³⁷ S. hierzu bereits oben 4.2.

⁵³⁸ A.A. jedoch, ohne nähere Begründung, *Czybulka*, Natur- und Ökosystemsschutz in antarktischen Gewässern, 29, der auf der Grundlage einer völkerrechtskonformen Auslegung davon ausgeht, dass auch das „Stören“ von § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG erfasst ist.

ebenso wie im USP auszulegen, was auf der anderen Seite auch impliziert, dass das Stören gerade nicht vom Berühren erfasst sein kann.

Allerdings ist daran zu erinnern, dass eine **unmittelbare Anwendbarkeit** des Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 lit. g Anlage II USP grundsätzlich in Betracht kommt.⁵³⁹ Deren Voraussetzungen sind zu bejahen, ist die Bestimmung doch hinreichend konkret bestimmt, so dass man sie als unmittelbar anwendbar ansehen kann. Insbesondere lässt sich – wie oben gezeigt – durch Auslegung ermitteln, was unter dem Begriff „Stören“ zu verstehen ist.

Aufgrund des verfassungsrechtlich begründeten Bestimmtheitsgebots bei der Auflistung von Verbotstatbeständen⁵⁴⁰ dürfte jedoch der Sanktionstatbestand des § 36 AUG gleichwohl keine Anwendung finden. Dies ändert aber nichts am Bestehen der Rechtspflicht und der Genehmigungsbedürftigkeit der entsprechenden Handlungen.

c) Fahrlässiges oder vorsätzliches Handeln

Schließlich ist zu klären, ob es ausreicht, dass die Tat **fahrlässig** begangen wurde, oder ob **Vorsatz eines bestimmten Grades** vorausgesetzt wird. In Bezug auf das **Genehmigungserfordernis** implizierte die erstgenannte Ansicht, dass dieses bereits dann eingriffe, wenn es – auch bei Anlegen der nach den Umständen erforderlichen Sorgfalt – möglich ist, dass eine **bestimmte Tätigkeit als nicht angestrebte und möglicherweise unbeabsichtigte „Nebenfolge“ den Tatbestand des § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG erfüllt**. Das Genehmigungserfordernis entfielen somit nur dann, wenn eine der in dieser Vorschrift genannten Handlungen im Falle der Anwendung der nach den Umständen erforderlichen Sorgfalt nicht zu gewärtigen ist bzw. mit dieser nicht gerechnet werden müsste, wobei nach dem Gesagten⁵⁴¹ das Vorsorgeprinzip anzuwenden ist.

Teilweise wird § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG dahingehend verstanden, dass der Betreffende mit einem „zielgerichteten“ Erfolgswillen, also mit Absicht, handeln muss.⁵⁴² Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass lediglich in § 17 Abs. 1 Nr. 2 lit. d AUG ein absichtliches Handeln vorausgesetzt wird, folglich dürfte zur Verwirklichung des Tatbestandes des § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG jedenfalls allgemein **Vorsatz** und somit auch nur der **Eventualvorsatz** ausreichend sein.⁵⁴³

Darüber hinaus sprechen **systematische Erwägungen** dafür, dass auch **fahrlässiges Verhalten** erfasst wird: Wenn nur in § 17 Abs. 1 Nr. 2 lit. d AUG ein absichtliches Handeln verlangt wird, legt dies die Annahme nahe, dass bei den anderen Tatbeständen dieser Bestimmungen, in denen keine nähere Spezifizierung erfolgt, neben vorsätzlichem auch fahrlässiges Verhalten ausreichend ist, hätte sich doch ansonsten eine entsprechende Präzisierung aufgedrängt. Weiter sieht § 17 Abs. 2 Nr. 3 AUG vor, dass eine Ausnahmegenehmigung (unter bestimmten Voraussetzungen) „hinsichtlich der unvermeidlichen Folgen“ der Durchführung wissenschaftlicher Tätigkeiten erteilt werden kann, was nahelegt, dass die Verbotstatbestände eben auch fahrlässiges und jedenfalls auch nicht zielgerichtetes Handeln erfassen, geht es doch um unvermeidliche (Neben-) Folgen, mit denen man aber offenbar rechnen muss. Bestätigt wird dieser Ansatz durch **Ziel und Zweck der Bestimmung**, die

⁵³⁹ S.o. 4.1.

⁵⁴⁰ Hierzu in anderem Zusammenhang auch noch unten 5.3.1 2)a).

⁵⁴¹ 5.1.2.

⁵⁴² In diese Richtung könnten die Ausführungen von *Kämmerer*, Antarktis in der Raum- und Umweltschutzordnung des Völkerrechts, 216 ff., ausgelegt werden, wenn sie auch nicht ganz klar sind.

⁵⁴³ *Czybulka*, Natur- und Ökosystemschutz in antarktischen Gewässern, 29 f.

– in Umsetzung des USP – letztlich einen effektiven Artenschutz anstrebt und im Hinblick darauf gewisse Verhaltensweisen verbietet. Dies lässt erkennen, dass diese jedenfalls zu vermeiden sind, was für den Einbezug der Fahrlässigkeit spricht. Sodann ist auf § 36 Abs. 1 Nr. 3 AUG hinzuweisen, wonach ordnungswidrig handelt, wer „vorsätzlich oder fahrlässig“ entgegen § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG ein Tier tötet, verletzt, fängt oder berührt oder Pflanzen entfernt oder beschädigt. Der Gesetzgeber stellt somit nicht bloß vorsätzliches, sondern auch fahrlässiges Handeln unter Strafe. Schließlich spricht auch § 17 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 AUG für den hier vertretenen Ansatz: Denn wenn eine Ausnahme von den Verboten des § 17 Abs. 1 AUG für den Fall möglich ist, dass die Tätigkeiten als „unvermeidliche Folge“ wissenschaftlicher Tätigkeiten die Tatbestände des § 17 Abs. 1 AUG bzw. einen derselben erfüllen, dann ist offenbar eine irgendwie geartete Zielgerichtetheit keine allgemeine tatbestandliche Voraussetzung des § 17 Abs. 1 AUG, sondern ausreichend ist, dass die Erfüllung des Tatbestands des § 17 Abs. 1 AUG die Folge wissenschaftlicher Tätigkeiten sein kann.

Weiter – worauf nur am Rande hingewiesen werden soll – sprechen auch § 17 Abs. 7, 8 AUG für die hier vertretene Ansicht: Danach kommt das Verbot des § 17 Abs. 1 AUG (und damit auch das Genehmigungserfordernis im Falle einer Ausnahme) in Bezug auf unter die genannten Gesetze fallenden Aktivitäten nicht zum Zug. Da es hier aber im Wesentlichen um zielgerichtete Tätigkeiten gehen dürfte (stehen doch die Erforschung und Nutzung im Vordergrund), kann auch die Erwägung des Erhalts eines substantiellen Anwendungsbereichs des § 17 Abs. 1 AUG für die hier vertretene, eher weite Auslegung angeführt werden.

Gegen die hier vertretene Ansicht kann jedenfalls nicht § 17 Abs. 3 Nr. 1 AUG angeführt werden, wonach eine Ausnahme genehmigung insoweit zu beschränken ist, als nicht mehr „Säugetiere oder Vögel getötet, verletzt, gefangen oder berührt werden (...) als für die in Absatz 1 genannten Zwecke unbedingt erforderlich ist“. Zwar könnte der Verweis auf § 17 Abs. 1 AUG auf den ersten Blick nahelegen, dass dieser nur zielgerichtete oder absichtliche Handlungsweisen erfassen könnte;⁵⁴⁴ jedoch ergibt ein Blick auf die Systematik der Bestimmung, dass es bei den in „Absatz 1 genannten Zwecken“ ersichtlich um die in § 17 Abs. 2 AUG genannten Zwecke, die den Grund für die Ausnahme genehmigung darstellen, gehen muss, kann doch das in § 17 Abs. 1 AUG verbotene Handeln niemals ein Selbstzweck sein. Diese Auslegung wird auch durch Art. 3 Abs. 3 Anlage II USP bestätigt, der auf Art. 3 Abs. 2 Anlage II USP verweist. Da § 17 AUG hier jedoch wörtlich das USP übernimmt, erscheint es auch aus diesem Grund zwingend, den Verweis auf „Absatz 1“ in § 17 Abs. 3 Nr. 1 AUG als Verweis auf § 17 Abs. 2 AUG zu verstehen. Dann aber macht Art. 17 Abs. 3 Nr. 1 AUG durchaus Sinn, auch wenn man fahrlässiges Verhalten einbezieht, denn das in dieser Vorschrift zum Ausdruck gekommene Verhältnismäßigkeitsprinzip lässt sich auch auf fahrlässiges Verhalten anwenden, nämlich in dem Sinn, dass diejenigen Vorsichtsmaßnahmen zu treffen sind, dass *in concreto* bei dem zu erwartenden Verlauf der Tätigkeiten möglichst wenige Tiere getötet, verletzt usw. werden.

Ebenfalls nicht gegen den hier vertretenen Ansatz kann angeführt werden, dass § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG grundsätzlich nur zielgerichtete Verhaltensweisen erfassen solle,⁵⁴⁵ während § 17 Abs. 1 Nr. 2 AUG sich gerade auf nicht zielgerich-

⁵⁴⁴ Denn die „Zwecke“ des § 17 Abs. 1 AUG könnten die Verbotstatbestände dieser Bestimmung sein, und ein Zweck setzt grundsätzlich ein entsprechendes zweckgerichtetes bzw. absichtliches Verhalten voraus.

⁵⁴⁵ Im Hinblick auf das Störungsverbot aus Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 lit. h Anlage II USP ist zudem anzuführen, dass sich aus dem englischen und französischen Wortlaut (*to molest* bzw. *pertuber*) nicht ergibt, dass es nur zielgerichtetes Handeln umfasst (siehe auch die Definitionen in Fn. 533.). Dass der Begriff „*to molest*“ nicht mit „stören“, sondern nur mit „belästigen“ (so die Übersetzung von *Kämmerer*, Antarktis in der Raum- und Umweltschutzordnung des Völkerrechts, 217) übersetzt werden könne und ihm daher eine andere Bedeutung – nämlich ein zielgerichtetes Handeln – zukomme, da das Protokoll an anderer Stelle den Begriff „*disturb*“ verwendet, vermag ebenfalls nicht zu überzeugen. Bei Betrachtung

tete Eingriffe beziehe, was auch durch die Ausnahmen des § 17 Abs. 2 AUG bestätigt werde, dessen Nr. 1, 2 sich vornehmlich auf die nach dieser Lesart absichtlichen Tätigkeiten des § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG bezögen, während § 17 Abs. 2 Nr. 3 AUG in erster Linie auf Ausnahmen von § 17 Abs. 1 Nr. 2 abziele: Nichts im Wortlaut des § 17 Abs. 1-3 AUG deutet auf diese Lesart hin (insbesondere auch die Ausnahmevorschrift lässt keine Anhaltspunkte für diese Sicht erkennen), im Gegenteil könnten Wortlaut und Systematik der Vorschriften – wie dargelegt – gerade anders gedeutet werden. Im Übrigen entspricht es nach der hier vertretenen Ansicht nicht der Anlage des Gesetzes auf eine irgendwie geartete „Zielgerichtetheit“ abzustellen: Denn das Gesetz geht in der Bußgeldvorschrift des § 36 AUG von den Konzepten des Vorsatzes und der Fahrlässigkeit aus, die somit als maßgeblich anzusehen sind. In welchem Verhältnis eine irgendwie geartete „Zielgerichtetheit“ zu diesen Konzepten steht bzw. stehen soll, bleibt unklar. Am ehesten könnte die Zielgerichtetheit mit dem Vorsatz gleichgesetzt werden, wobei dann aber der Eventualvorsatz wohl nicht erfasst wäre. Diese stünde aber im Widerspruch zu § 36 AUG. Ganz abgesehen davon erscheint es wenig überzeugend, in Bezug auf die „Logik“ des § 17 Abs. 1 AUG davon auszugehen, dass es sich bei § 17 Abs. 1 Nr. 2 AUG durchwegs und sozusagen inhärent um „nicht zielgerichtete“ Handlungen handelte, während § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG die zielgerichteten Handlungen erfasste: Denn § 17 Abs. 1 Nr. 2 lit. f AUG, der jede „sonstige Handlung“, die zu einer erheblichen nachteiligen Veränderung des Lebensraums von Arten oder Populationen führt, verbietet, kann durchaus auch „zielgerichtet“ erfolgen. Überzeugender erscheint es vielmehr, die Systematik in § 17 Abs. 1 AUG so zu verstehen, dass es in § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG um den „individuellen“ Artenschutz geht, während in § 17 Abs. 1 Nr. 2 AUG die Populationen und Lebensräume geschützt werden, denn alle Tatbestände des § 17 Abs. 1 Nr. 2 AUG stellen auf Artenansammlungen oder Lebensräume ab, während § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG gerade die individuellen Exemplare im Auge hat.⁵⁴⁶

Die **Effektivität der artenschutzrechtlichen Vorgaben** legt es auf dieser Grundlage denn auch nahe, dass eine Ausnahmegewilligung nur dann nicht erforderlich ist, wenn nicht damit zu rechnen ist, dass **bei Anlegen der nach den Umständen erforderlichen Sorgfalt der Tatbestand des § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG erfüllt** wird. In Anwendung des auch in diesem Zusammenhang maßgeblichen **Vorsorgeprinzips**⁵⁴⁷ ist bei dieser Prognoseentscheidung auf die Möglichkeit bzw. das Risiko des Eintretens einer der Tatbestände des § 17 Abs. 1 AUG abzustellen, so dass die Genehmigung bereits dann erforderlich ist, wenn die Tätigkeit möglicherweise die Erfüllung eines der Tatbestände des § 17 Abs. 1 AUG mit sich bringt. Hierfür sind jedoch wissenschaftlich begründete Anhaltspunkte notwendig, die Möglichkeit muss tatsächlich konkret für das in Frage stehende Verhalten bestehen (und nicht nur abstrakt),⁵⁴⁸ und das Ausmaß der Vorsorge muss proportional zum Risiko sein, wobei auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung zu tragen ist.⁵⁴⁹

der französischen Sprachfassung wird nämlich immer auf den Begriff „*perturber*“ zurückgegriffen, was ein Hinweis darauf sein dürfte, dass die Begriffe *to molest* und *to disturb* synonym zu verstehen sind.

⁵⁴⁶ Da sich die hier vertretene Auslegung des § 17 Abs. 1 AUG aus dem Gesetz selbst (insbesondere auch aus dem Zusammenhang mit § 36 AUG) ergibt, ist es hier weniger relevant, ob auch das USP bereits eine solche Auslegung nahelegt. Hierfür sprechen aber immerhin Gesichtspunkte der Effektivität des Artenschutzes.

⁵⁴⁷ Woran auch der Umstand nichts ändert, dass in dieser Bestimmung nicht auf den „Besorgnisgrundsatz“ zurückgegriffen wird. Vgl. hierzu bereits oben 5.1.2.

⁵⁴⁸ Als Beispiel sei etwa die Beobachtung von Robben Bezug genommen: Wenn diese so durchgeführt wird, dass eine Person jeweils sehr nahe an eine Robbenansammlung herangehen muss, ist grundsätzlich konkret damit zu rechnen (auch bei Anlegen der nach den Umständen erforderlichen Sorgfalt), dass Robben hierdurch gestört werden. Wenn die Beobachtung jedoch so erfolgt, dass ein hinreichend großer Abstand eingehalten wird, ist dies zu verneinen, dies trotz der Tatsache, dass es in der Antarktis nie völlig ausge-

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang im Übrigen darauf, dass gerade für wissenschaftliche Tätigkeiten die Möglichkeit einer Ausnahme nach § 17 Abs. 2 Nr. 3 AUG vorgesehen ist; bei der Wahrnehmung dieser Ermessensentscheidung ist unter Heranziehung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auch der Intensität des Risikos einerseits und der wissenschaftlichen Bedeutung des Vorhabens andererseits Rechnung zu tragen.⁵⁵⁰

2) § 17 Abs. 1 Nr. 2 AUG

§ 17 Abs. 1 Nr. 2 AUG verbietet es, auf die in der Antarktis heimische Tier- und Pflanzenwelt schädlich einzuwirken. Diesbezüglich stellen sich zwei grundsätzliche Fragen: erstens diejenige nach der Abgeschlossenheit des Katalogs des § 17 Abs. 1 Nr. 2 AUG und zweitens diejenige, ob neben absichtlichen Handlungen auch vorsätzliche und fahrlässige Verhaltensweisen erfasst sind.

a) Abschließender Katalog

§ 17 Abs. 1 Nr. 2 AUG enthält einen Katalog von insgesamt sechs **Verhaltensmustern**, die als „**schädliches Einwirken**“ gelten. Dem Wortlaut nach handelt es sich um eine **abschließende Regelung**, fehlt es doch an einer Formulierung die lediglich auf eine beispielhafte Aufzählung (wie „z.B.“, „insbesondere“ etc.) hinweist.⁵⁵¹ Darüber hinaus kann § 17 Abs. 1 Nr. 2 lit. f AUG auch nicht als allgemeiner Auffangtatbestand angesehen werden, ist er doch nicht auf den Artenschutz i.e.S. (Individuenschutz), sondern auf den Habitatschutz ausgerichtet.⁵⁵²

Im Übrigen übernimmt die Bestimmung die Vorschrift des **Art. 1 lit. h Anlage II USP** wortwörtlich. Auch hier ergibt die grammatikalische Auslegung, dass es sich um eine abschließende Regelung handelt.⁵⁵³

Gegen eine nicht abschließende Regelung spricht zudem das **Bestimmtheitsgebot**, handelt es sich doch um eine Auflistung von Verbotstatbeständen, die gemäß § 36 Abs. 1 Nr. 4 AUG ordnungsrechtlich geahndet werden kann. Auch im Rahmen der Ordnungswidrigkeiten muss der Normadressat vorhersehen können, welches Verhalten verboten und mit Strafe oder Geldbuße bedroht ist. Gleichzeitig soll sichergestellt werden, dass der Gesetzgeber selbst – und nicht die rechtsprechende Gewalt – abstrakt-generell über die Strafbarkeit entscheidet.⁵⁵⁴

„Der Normadressat muss anhand der gesetzlichen Regelung voraussehen können, ob ein Verhalten strafbar ist; in Grenzfällen geht er dann, für ihn erkennbar, das Risiko einer Bestrafung ein. Beides ist nur möglich, wenn in erster Linie der für den Adressaten verstehbare Wortlaut des gesetzlichen Straftatbestandes maßgebend ist. Führt erst eine

geschlossen werden kann, dass man „irgendwie“ einmal geschützte Arten stört. Eine derartige „abstrakte Störungsmöglichkeit“ reicht nicht für die Bejahung der Fahrlässigkeit und damit die Genehmigungsbedürftigkeit aus.

⁵⁴⁹ S. bereits oben 5.1.2.

⁵⁵⁰ Hierzu noch unten 5.3.2.

⁵⁵¹ A.A. bzw. missverständlich *Czybulka*, Natur- und Ökosystemschutz in antarktischen Gewässern, 38 f., der von „Regelbeispielen“ spricht. S. auch *Wolfrum*, ZRP 1997, 336 (338).

⁵⁵² Insofern etwas missverständlich *Czybulka*, Natur- und Ökosystemschutz in antarktischen Gewässern, 41 f., wobei er aber auch ausdrücklich darauf hinweist, dass es hier um den Habitatschutz gehe.

⁵⁵³ Hierzu bereits oben 3.2.6 1).

⁵⁵⁴ BVerfGE 75, 329, Rn. 47.

über den erkennbaren Wortsinn der Vorschrift hinausgehende Interpretation zu dem Ergebnis der Strafbarkeit eines Verhaltens, so kann dies nicht zu Lasten des Bürgers gehen“.⁵⁵⁵

Nichtsdestotrotz ist anzuführen, dass der Katalog recht breit angelegt ist und folglich grundsätzlich eine **Vielzahl schädlicher Tätigkeiten** erfasst sein dürfte.

b) Fahrlässiges oder vorsätzliches Handeln

Sodann stellt sich noch die Frage, ob die Handlungen zielgerichtet, also absichtlich, erfolgen müssen, oder ob es ausreicht, dass die Auswirkungen sichere Nebenfolge einer Handlung sind, mithin, ob **Vorsatz oder gar Fahrlässigkeit** ausreichend ist.

Festzustellen ist zunächst, dass lediglich in § 17 Abs. 1 Nr. 2 lit. d AUG von einer „absichtlichen Beunruhigung“ gesprochen wird. Vorausgesetzt wird in diesem Zusammenhang also, dass der Täter mit einem zielgerichteten Erfolgswillen handeln muss. Da in den anderen Tatbestandsvarianten (§ 17 Abs. 1 Nr. 2 lit. a-c, e, f AUG) auf dieses Absichtselement verzichtet wird, könnte dies bedeuten, dass in all diesen Fällen eine Absicht gerade nicht vorausgesetzt wird. Zwar dürfte dies darauf hinweisen, dass der allgemeine Vorsatz grundsätzlich als ausreichend erachtet wird,⁵⁵⁶ es wird jedoch noch nichts darüber ausgesagt, ob auch fahrlässiges Handeln von dem Verbotstatbestand erfasst ist. Hierfür dürfte (jedenfalls soweit die Tatbestandsvarianten lit. a-c, e und f betroffen sind) auch in diesem Zusammenhang § 36 Abs. 1 Nr. 4 AUG sprechen, wonach ordnungswidrig handelt, wer „vorsätzlich oder fahrlässig“ entgegen § 17 Abs. 1 Nr. 2 AUG auf die Tier- und Pflanzenwelt schädlich einwirkt. Auch der **Schutzzweck des AUG** und des Umweltschutzprotokolls sprechen für eine solch weite Auslegung, so dass sich insoweit parallele Erwägungen wie im Zusammenhang mit § 17 Abs. 1 Nr. 1 AUG anstellen lassen. Ebenso wie in dieser Bestimmung ist eine Ausnahmebewilligung daher nur dann nicht erforderlich, wenn nicht damit zu rechnen ist, dass **bei Anlegen der nach den Umständen erforderlichen Sorgfalt der Tatbestand des § 17 Abs. 1 Nr. 2 lit. a-c, e, f AUG erfüllt** wird.

Soweit es jedoch um die Tatbestandsvariante lit. d (absichtliches Beunruhigen brütender Vögel, Vögel in der Mauser oder Vogel oder Robbenansammlungen durch Menschen zu Fuß) geht, dürfte jedoch weiterhin die Absicht des Täters maßgeblich sein. Anderenfalls würde dies einer tatbestanderweiternden Auslegung gleichkommen, die jedoch unzulässig ist.

5.3.2 Ausnahmebewilligung gem. § 17 Abs. 2 AUG

§ 17 Abs. 2 AUG regelt, wann eine Bewilligung ausnahmsweise erteilt werden **kann**. Es handelt sich dabei um eine **Ermessensentscheidung** der Genehmigungsbehörde.⁵⁵⁷ Insgesamt lassen sich drei verschiedene Konstellationen ausmachen, die denjenigen in Art. 3 Abs. 2 Anlage II USP entsprechen.

⁵⁵⁵ BVerfGE 47, 109 (121, 124); 64, 389 (393), 75, 329, Rn. 48.

⁵⁵⁶ Auch der bedingte Vorsatz (Eventualvorsatz/*dolus eventualis*), bei dem der Handelnde den Erfolg nicht anstrebt, ihn aber für ernsthaft möglich hält und billigend in Kauf nimmt, dürfte als ausreichend angesehen werden. S. auch *Czybulka*, Natur- und Ökosystemschutz in antarktischen Gewässern, 29 f., 39.

⁵⁵⁷ *Wesnigk*, Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des AUG, 18; *Czybulka*, Natur- und Ökosystemschutz in antarktischen Gewässern, 20 f.

Demnach darf die Bewilligung **ausnahmsweise im Einzelfall** – wobei aus verfahrensrechtlicher Sicht die Zustimmung des Bundesamtes für Naturschutz notwendig ist (§ 17 Abs. 2 S. 1 AUG)⁵⁵⁸ – erteilt werden,

- um Exemplare für **wissenschaftliche Untersuchungen** oder zu wissenschaftlichen Informationen zu beschaffen;
- um Exemplare für Museen, Herbarien, zoologische oder botanische Gärten oder für andere **Bildungs- oder Kultureinrichtungen** oder entsprechende Nutzungen zu beschaffen, oder
- wenn sie als **vorsorgliche Maßnahme** hinsichtlich der **unvermeidlichen Folgen der Errichtung und des Betriebs wissenschaftlicher Unterstützungseinrichtungen sowie wissenschaftlicher Tätigkeiten**, die nicht unter die zwei vorhergehenden Ausnahmen fallen, dienen.

Auch hier kommt die **besondere Stellung der wissenschaftlichen Forschung** im Rahmen des AUG zum Ausdruck: Anliegen der Forschung vermögen solche des Umweltschutzes „zurückzudrängen“, sind doch Einschränkungen und Ausnahmen von Umweltschutzregeln im Interesse der Forschung möglich.⁵⁵⁹ Allerdings kann auch aus § 17 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 AUG nicht auf einen irgendwie gearteten Vorrang von Anliegen der Forschung gegenüber solchen des Umweltschutzes geschlossen werden; vielmehr geht es auch in dieser Bestimmung sichtlich um einen **Ausgleich zwischen beiden Interessen**. Eine generell-abstrakte Vorgabe, wonach bei Vorliegen der Voraussetzungen dieser Bestimmung grundsätzlich eine Genehmigung zu erteilen wäre, kann somit nicht angenommen werden, hebelte sie doch den Grundsatz der Ermessensentscheidung aus. Jedoch ist es im Einzelfall denkbar, dass es die Berücksichtigung der Anliegen der wissenschaftlichen Forschung und insbesondere die Bedeutung des jeweiligen Vorhabens im Verhältnis zum Ausmaß der Störung der Arten nahelegen, die Genehmigung zu erteilen bzw. gar eine Ermessensreduktion erfolgt. Eine Ermessensreduktion auf Null wird aber wohl nur in den seltensten Fällen angenommen werden können. Jedenfalls sind die Umstände des Einzelfalls entscheidend.

Im Übrigen und darüber hinaus unterliegt die Erteilung der Bewilligung gewissen kumulativ vorzuliegenden Voraussetzungen, die § 17 Abs. 3 AUG aufführt. Die Genehmigung ist insoweit zu beschränken, als

- nicht mehr Säugetiere oder Vögel getötet, verletzt, gefangen oder berührt werden, oder Pflanzen der Natur entnommen werden, als für die in Absatz 2 genannten Zwecke **unbedingt erforderlich** ist.

§ 17 Abs. 3 Nr. 1 AUG verweist auf Abs. 1. Dabei dürfte es sich, wie sich auch aus einem Vergleich mit Art. 3 Abs. 3 Anlage II USP, den § 17 Abs. 3 AUG übernimmt, ergibt, um einen Redaktionsfehler handeln, regelt doch Absatz 2 und nicht Absatz 1 die Fälle, in denen die Genehmigung ausnahmsweise erteilt werden kann.⁵⁶⁰

- nur eine **geringe Zahl von Säugetieren und Vögeln getötet** werden darf und – auch im Zusammenwirken mit anderen genehmigten Entnahmen – nur so viele Säugetiere und Vögel einer lokalen Population getötet werden dürfen wie normalerweise durch natürliche Vermehrung in der folgenden Saison ersetzt werden,

⁵⁵⁸ Diese Zustimmung ist jedoch nicht für eine Verweigerung der Genehmigung erforderlich. Ebenso *Czybulka*, Natur- und Ökosystemschutz in antarktischen Gewässern, 21 f.

⁵⁵⁹ *Wolfrum*, ZRP 1997, 336 (338).

⁵⁶⁰ S. insoweit schon oben 5.3.1 1)c).

- die **Vielfalt der Arten**, die für diese Arten wesentlichen Lebensräume, sowie das Gleichgewicht der in der Antarktis vorhandenen Ökosysteme erhalten bleiben.

Auch diese Auflistung übernimmt **Art. 3 Abs. 3 Anlage II USP** fast wortwörtlich.

Einem **besonderen Schutz** unterliegen die **Pelzrobben** und **Rossrobben**. Eine Genehmigung für das Töten, Verletzen, Fangen oder Berühren dieser Arten kann nur für einen zwingenden wissenschaftlichen Zweck erteilt werden, wenn das Überleben oder die Erholung der Art oder der örtlichen Population nicht gefährdet wird und, soweit möglich, Methoden angewandt werden, die nicht zum Tod führen (§ **17 Abs. 4 AUG**). Die Bestimmung dient der Umsetzung des Art. 4 Abs. 4 Anlage II USP.

6 Exkurs: Zur Rechtslage in ausgewählten Vertragsstaaten

Im Folgenden soll ein Überblick über die **Rechtslage** in insgesamt **fünf Staaten** (Russland, USA, Neuseeland, Australien und Großbritannien) gegeben werden, wobei sich deren Auswahl in erster Linie dadurch begründen lässt, dass es einerseits um einen Staat (USA) geht, der von einem eigentlichen Genehmigungsverfahren absieht, was eine Besonderheit darstellt,⁵⁶¹ und andererseits die Genehmigungsverfahren in den vier anderen Staaten recht unterschiedlich ausgestaltet sind. Dabei kann es nicht darum gehen, die Rechtslage in den untersuchten Staaten erschöpfend und mit einem Anspruch auf Vollständigkeit zu erörtern; vielmehr soll lediglich ein **Überblick über die einschlägigen rechtlichen Vorgaben** und – soweit möglich – die **Genehmigungspraxis** gegeben werden, dies mit dem Ziel, die Regelungsstrukturen und grundsätzliche Ausgestaltung zu erfassen, um auf diese Weise eruieren zu können, ob sich hieraus Anhaltspunkte für die Auslegung des USP und – daran anschließend – des AUG ergeben könnten.⁵⁶²

6.1 Russische Föderation

Die Umsetzung des Madrider Protokolls begann in Russland 1997 mit dem **Bundesgesetz über die Ratifizierung des Umweltschutzprotokolls zum Antarktisvertrag**.⁵⁶³ Daran anschließend wurde in einem Regierungsbeschluss der **Bundesdienst für Hydrometeorologie und Umweltmonitoring** (abgekürzt **ROSHYDROMET**)⁵⁶⁴ mit der Koordinierung und Organisation der Bundesbehörden zur Umsetzung der Verpflichtungen der Russischen Föderation betraut.⁵⁶⁵ In einem weiteren Beschluss wurde das **Verfahren zur Antragsprüfung und Vergabe von Genehmigungen für Aktivitäten** von russischen natürlichen und juristischen Personen im Gebiet des Antarktisvertrags festgelegt.⁵⁶⁶ ROSHYDROMET präziserte daraufhin 1999 in einem Beschluss die Details des Prüfungs- und Genehmigungsverfahrens.⁵⁶⁷ Ausgenommen von diesem Beschluss sind wissenschaftli-

⁵⁶¹ Die allerdings grundsätzlich kaum mit den Vorgaben des USP in Einklang stehen dürfte, implizieren diese doch im Grundsatz ein Genehmigungsverfahren, vgl. oben 3.2.3 2), 3.2.5 4).

⁵⁶² Die Praxis der Vertragsstaaten ist ein Element der Auslegung völkerrechtlicher Verträge, vgl. Art. 31 Abs. 3 WVK, s. hierzu bereits oben 3.2, am Anfang.

⁵⁶³ Bundesgesetz No. 79-ФЗ vom 24.05.1997.

⁵⁶⁴ Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

⁵⁶⁵ Beschluss der Regierung der Russischen Föderation No. 1580 vom 18.12.1997 „über die Sicherstellung der Umsetzung des Umweltschutzprotokolls zum Antarktisvertrag“.

⁵⁶⁶ Beschluss der Regierung der Russischen Föderation No. 1476 vom 11.12.1998 „über die Festlegung des Verfahrens für die Prüfung und Gewährung von Genehmigungen für Tätigkeiten von russischen natürlichen und juristischen Personen im Gebiet des Antarktisvertrags“.

⁵⁶⁷ Beschluss von ROSHYDROMET No. 139 vom 07.12.1999 „über die Annahme der Rechtstexte zur Prüfung von Genehmigungsanträgen bezüglich von Tätigkeiten von russischen natürlichen und juristischen Personen im Gebiet des Antarktisvertrags und zur Erstellung von Schlussfolgerungen über diese“.

che und kommerzielle Aktivitäten, soweit sie in den Anwendungsbereich des Übereinkommens über die Erhaltung lebender Meeresschätze der Antarktis fallen.⁵⁶⁸

Spätere Rechtsänderungen beziehen sich vor allem auf die Umsetzung der Anlage VI USP zur Haftung für Umweltnotfälle.⁵⁶⁹

Im Bundesgesetz No. 50-Φ3 werden als bei der Durchführung von Vorhaben im Antarktisraum zu berücksichtigende **Grundsätze** sowohl die **Forschungsfreiheit** als auch der **Schutz der Umwelt** aufgeführt.⁵⁷⁰ Zugleich enthält das Gesetz eine Pflicht für Personen russischer Staatsbürgerschaft, eine **Genehmigung** für jegliche geplante Tätigkeit im Antarktisgebiet einzuholen.⁵⁷¹ Solche natürlichen oder juristischen Personen müssen einen Antrag einreichen, der unter anderem Daten über die Bewertung der Auswirkungen auf die Umwelt des geplanten Vorhabens „gemäß Artikel 8 USP“ umfasst.⁵⁷²

Für die **Prüfung der Anträge** beruft ROSHYDROMET eine **Kommission** ein, die mit **18 Vertretern von betroffenen Ministerien, Behörden und Forschungseinrichtungen** besetzt ist.⁵⁷³ Hierzu gehören Vertreter von ROSHYDROMET, des Ministeriums für natürliche Ressourcen, des Außenministeriums, des Verkehrsministeriums, des Justizministeriums, der Russischen Akademie der Wissenschaften, des Bundesdienstes für Fischerei (ROSRYBOLOVSTVO), des Bundesdienstes für topographische und geodätische Tätigkeiten (ROSKARTOGRAPHIYA), der Russischen Antarktisexpedition und weiterer betroffener Bundesbehörden.⁵⁷⁴

ROSHYDROMET leitet den Antrag zuerst an das **Ministerium für natürliche Ressourcen** weiter, das eine **Expertenbeurteilung der Umweltverträglichkeitsprüfung** zu erstellen hat. An dieser Stelle können von ROSHYDROMET und vom Ministerium weitere Informationen oder eine Überarbeitung des Antrags im Fall von mangelhaft erstellten Unterlagen vom Antragsteller verlangt werden.⁵⁷⁵

Nach Erstellung der Expertenbeurteilung bereitet ROSHYDROMET die Unterlagen für die Sitzung der zuvor erwähnten Kommission vor. Die **Kommission** kann **entscheiden**, die Genehmigung zu erteilen oder zu verweigern, weitere Informationen zu verlangen, eine Genehmigung auszusetzen, zu beschränken oder zu widerrufen.⁵⁷⁶ Sie entscheidet nach Stimmenmehrheit.⁵⁷⁷ Die **Zustimmung**

⁵⁶⁸ So Information Paper IP No. 053 of the Russian Federation, XXVII Antarctic Treaty Consultative Meeting 2004, „On the activity of the Russian permission system“, 2.

⁵⁶⁹ S. hierzu Information Paper No. 71 of the Russian Federation, XXXV Antarctic Treaty Consultative Meeting 2012, „On preparation for ratification of Annex VI of the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty“, 2-3. Das neue Bundesgesetz No. 50- Φ3 vom 05.06.2012 „über die Regelung von Tätigkeiten russischer Staatsbürger und Rechtspersonen in der Antarktis“ wurde am 07.06.2012 von Präsident Putin unterzeichnet (abrufbar unter <<http://eng.kremlin.ru/acts/3988>> (06.09.2012)). Zugleich wurde ein Änderungsgesetz für mehrere andere Gesetze (Bundesgesetz No. 51- Φ3 vom 05.06.2012) erforderlich.

⁵⁷⁰ Art. 3 Abs. 3 und 4 Bundesgesetz No. 50-Φ3.

⁵⁷¹ Art. 6 Abs. 1 Bundesgesetz No. 50-Φ3.

⁵⁷² Abs. 5 Beschluss der Regierung der Russischen Föderation No. 1476.

⁵⁷³ Ebd.

⁵⁷⁴ So *Pomelov*, Implementation of the Madrid Protocol in Russia, 3.

⁵⁷⁵ Abs. 7 Beschluss der Regierung der Russischen Föderation No. 1476.

⁵⁷⁶ *Pomelov*, Implementation of the Madrid Protocol in Russia, 4.

⁵⁷⁷ Abs. 10 Beschluss der Regierung der Russischen Föderation No. 1476.

des **Ministeriums für natürliche Ressourcen** und die Kommissionsentscheidung sollen binnen eines Zeitraums von einem bis sechs Monaten je nach Sachlage erfolgen.⁵⁷⁸ Sollte eine Genehmigung befürwortet werden, wird der Antrag an das Außenministerium weitergeleitet, um eine völkerrechtliche Prüfung durchzuführen.⁵⁷⁹ Für diese Prüfung und die anschließende **Zustimmung des Außenministeriums** ist eine Frist von einem Monat vorgesehen.⁵⁸⁰

Wenn eine **Umweltverträglichkeitsprüfung** (*comprehensive environmental evaluation*) im Sinne des Art. 8 USP bzw. dessen Anlage I erforderlich ist, sendet ROSHYDROMET die vorläufigen Umweltverträglichkeitsprüfungsunterlagen, denen die Kommission ihre Zustimmung erteilt hat, an das Außenministerium, das sie wiederum den Konsultativparteien und dem Ausschuss für Umweltschutz des USP vorlegt.⁵⁸¹ Nach Erörterung der Unterlagen durch diese Gremien bereitet der Antragsteller unter Berücksichtigung der erhaltenen Kommentare die endgültigen Umweltverträglichkeitsprüfungsunterlagen vor und reicht sie erneut bei der Kommission ein. Die endgültige Umweltverträglichkeitsprüfung wird an alle Konsultativparteien weitergeleitet.⁵⁸²

Nach Zustimmung des Außenministeriums erteilt ROSHYDROMET binnen fünf Tagen die Genehmigung.⁵⁸³ Das Genehmigungsverfahren dauert insgesamt in der Praxis zwei bis acht Monate.⁵⁸⁴ Die eigentliche **Genehmigungserteilung** erfolgt somit durch **ROSHYDROMET**, benötigt aber die **Zustimmung** der erwähnten **Kommission**, des **Außenministeriums** und des **Ministeriums für natürliche Ressourcen**.⁵⁸⁵

ROSHYDROMET setzt Beobachter der Russischen Föderation ein, die dafür verantwortlich sind, die Einhaltung der Bedingungen der jeweiligen Genehmigung zu **überwachen**. Verantwortliche Beobachter können im Notfall die Einstellung einer Tätigkeit anordnen und ROSHYDROMET in Kenntnis setzen. Zugleich erstatten die Beobachter regelmäßig Bericht.⁵⁸⁶

Sowohl Regierungs- als auch Nichtregierungsorganisationen benötigen im Falle der Planung einer Tätigkeit in der Antarktis eine Genehmigung. Als Beispiel hat die Russische Antarktisexpedition als staatliche Forschungsexpedition zwei Langzeitgenehmigungen erhalten, von 2002 bis 2007 und von 2008 bis 2012.⁵⁸⁷ Für weitere geplante Tätigkeiten, die nicht Gegenstand des Genehmigungsverfahrens waren, müssen Einzelgenehmigungen eingeholt werden.⁵⁸⁸ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass **ganze Forschungsprogramme**, die zudem über mehrere Jahre ergehen, **genehmigt** wurden, wobei es nur schwer nachvollziehbar ist, auf welche Weise für derart umfangreiche Programme tatsächlich die Umweltauswirkungen verlässlich bewertet werden können.

⁵⁷⁸ Abs. 8 Beschluss der Regierung der Russischen Föderation No. 1476.

⁵⁷⁹ *Pomelov*, Implementation of the Madrid Protocol in Russia, 5.

⁵⁸⁰ Abs. 11 Beschluss der Regierung der Russischen Föderation No. 1476.

⁵⁸¹ Abs. 13 Beschluss der Regierung der Russischen Föderation No. 1476.

⁵⁸² *Pomelov*, Implementation of the Madrid Protocol in Russia, 5.

⁵⁸³ Abs. 12 Beschluss der Regierung der Russischen Föderation No. 1476.

⁵⁸⁴ Information Paper No 053, 3.

⁵⁸⁵ Abs. 4 Beschluss der Regierung der Russischen Föderation No. 1476.

⁵⁸⁶ *Pomelov*, Implementation of the Madrid Protocol in Russia, 7.

⁵⁸⁷ Information Paper No 45 of the Russian Federation, XXXI Antarctic Treaty Consultative Meeting 2008, „On obtainment of permit to authorize activities of the Russian Antarctic Expedition for the period from 2008 to 2012“, 3.

⁵⁸⁸ S. mit Beispielen der Russischen Antarktisexpedition *Pomelov*, Implementation of the Madrid Protocol in Russia, 5-6.

Bezüglich der **Genehmigungspraxis** merken die Autoren einer allgemeinen Studie kritisch an, dass die Befolgung der Vorschriften zu Umweltverträglichkeitsprüfungen sich häufig darin erschöpft, das **Verwaltungsverfahren** korrekt durchlaufen zu haben (*to complete the paper trail*), ohne dass in diesem Rahmen tatsächlich eine angemessene (materielle) Prüfung und Berücksichtigung objektiver Umweltstandards bei der Planung und Durchführung einer Tätigkeit erfolgten.⁵⁸⁹ Als Folge daraus ergeben sich in der Praxis kaum je substantielle Änderungen von geplanten Vorhaben auf der Basis einer durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. deren Erörterung im Rahmen von Treffen der Konsultativmitglieder.⁵⁹⁰

Als Beispiel kann hier die Kontroverse um die Bohrung zum Vostok-See herangezogen werden. In diesem subglazialen See werden enorme Ressourcen an Biodiversität vermutet. Zugleich zeigten sich praktisch alle anderen Konsultativmitglieder kritisch gegenüber dem Vorhaben, das hohe Risiken wegen der möglichen Kontaminierung des unterirdischen Sees aufwies. Bohrungen begannen bereits 1990, doch erst 2002 wurde trotz mehrfacher Aufforderung nach mehreren Verzögerungen auf russischer Seite der Entwurf einer Umweltverträglichkeitsprüfung den anderen Konsultativmitgliedern vorgelegt. Bei einem Treffen des Ausschusses für Umweltschutz 2003 wurde dieser Entwurf scharf kritisiert, was jedoch von russischer Seite mit Verweis auf die Einhaltung der formalen Kriterien des USP abgetan wurde.⁵⁹¹ Der unfallbedingte Verlust eines Bohrkopfes in 3658 Metern Tiefe im Jahr 2007 und die damit verbundene Änderung der Bohrrichtung verzögerten die Erstellung einer endgültigen Umweltverträglichkeitsprüfung nach russischer Auskunft weiter; in der Zwischenzeit wurden Teilprojekte der Bohrung stückweise auf der Grundlage von Umwelterheblichkeitsprüfungen bewilligt.⁵⁹² Letztlich wurde eine endgültige Umweltverträglichkeitsprüfung Ende November 2010 den Konsultativmitgliedern vorgelegt, wobei auf die genaue Einhaltung des im USP vorgesehenen Zeitplans – 60 Tage vor Beginn des Vorhabens – hingewiesen wurde. Die Bohrung hätte demzufolge frühestens Anfang Februar 2011 den See erreichen können, womit den prozeduralen Anforderungen des Protokolls Genüge getan worden sei.⁵⁹³

Darüber hinaus ergeben sich in der Praxis Schwierigkeiten bei der Einschätzung, auf welcher Stufe die Auswirkungen eines einzelnen Vorhabens einzuordnen sind, dies auch vor dem Hintergrund, dass hierfür keine klaren Kriterien im USP enthalten sind.⁵⁹⁴

Beim Treffen der Konsultativmitglieder 1999 kam es so z.B. zu Diskussionen bezüglich des russischen Projekts einer Landebahn aus festgewalztem Schnee in den Larsemann Hills in der Ostantarktis. Russland brachte nur eine Umwelterheblichkeitsprüfung ein, während im Ausschuss für Umweltschutz manche die Situation als Grenzfall beurteilten, der einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürft hätte.⁵⁹⁵ Zugleich wird aber von russischer Seite vorgebracht, dass eine ähnliche Auslegung der relevanten Begriffe wie von Seiten Deutschlands zur Anwendung komme.⁵⁹⁶ So sei

⁵⁸⁹ *Hemmings/Kriwoken*, Int. Environ. Agreements 2010, 187 (191).

⁵⁹⁰ *Hemmings/Kriwoken*, Int. Environ. Agreements 2010, 187 (195).

⁵⁹¹ *Hemmings/Kriwoken*, Int. Environ. Agreements 2010, 187 (201).

⁵⁹² *Hemmings/Kriwoken*, Int. Environ. Agreements 2010, 187 (202).

⁵⁹³ Information Paper No. 97 of the Russian Federation, XXXIV Antarctic Treaty Consultative Meeting 2011, „Current status of the Russian drilling project at Vostok station“, 3.

⁵⁹⁴ *Hemmings/Kriwoken*, Int. Environ. Agreements 2010, 187 (191).

⁵⁹⁵ Committee for Environmental Protection, Annex F: 153-187, Report of the Committee for Environmental Protection, Final Report of the XXIII Antarctic Treaty Consultative Meeting 1999, Rn. 44 ff.

⁵⁹⁶ Questionnaire, Russian Federation, International Workshop of Antarctic Competent Authorities vom 27.-28.11.2006, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin, 4.

bei der Neuerrichtung von Forschungsstationen oder größeren Bohrprojekten, größeren touristischen Unternehmungen (wie Kreuzfahrten) und geologischen Forschungsvorhaben, bei denen umfassend Proben genommen werden oder die in sensiblen Gebieten stattfinden, von mehr als geringfügigen oder vorübergehenden Auswirkungen auszugehen. Im Gegensatz dazu stuft man reine Reparatur- und Wartungsarbeiten an bestehenden Stationen oder aber die Durchfahrt einzelner Segelyachten als mit weniger als geringfügigen oder vorübergehenden Auswirkungen verbunden ein.⁵⁹⁷ Insgesamt brachte Russland 33 Umwelterheblichkeitsprüfungen ein.⁵⁹⁸

Zusammenfassend ist in der Russischen Föderation ein **umfassendes Genehmigungsverfahren** vorgesehen, das **viele Behörden und Ministerien** mit einbezieht. Die Vorgaben des USP werden zumindest auf gesetzlicher Ebene und auch prozedural von den zuständigen Behörden umgesetzt. Zugleich scheint jedoch die **Genehmigungspraxis** eher auf die Erfüllung derartiger **prozeduraler Voraussetzungen** als auf eine umfassende inhaltliche Prüfung des jeweiligen Vorhabens abzustellen.

6.2 Vereinigte Staaten von Amerika

Die Vereinigten Staaten ratifizierten das Umweltprotokoll am 14. Januar 1998.⁵⁹⁹ Bereits 1996 wurde als Umsetzungsmaßnahme der *Antarctic Science, Tourism and Conservation Act (ASTCA)* beschlossen.⁶⁰⁰ 1978 war bereits im *Antarctic Conservation Act (ACA)* die *National Science Foundation (NSF)* mit dem Monitoring von US-amerikanischen Personen, die in der Antarktis tätig wurden, sowie mit dem Schutz von Flora und Fauna bzw. des Ökosystems beauftragt worden.⁶⁰¹ Mit dem neuen Gesetz wurden die **Anforderungen des National Environmental Policy Acts (NEPA)**⁶⁰² auf **Aktivitäten in der Antarktis ausgedehnt**. Der NEPA schreibt vor, dass Bundesbehörden eine Umweltverträglichkeitsprüfung (*environmental impact assessment*) durchführen müssen, bevor ein Vorhaben mit möglicherweise bedeutsamen Auswirkungen auf die Umwelt umgesetzt werden kann. Der ASTCA dehnte die **Verpflichtung zur Durchführung** derartiger **Umweltverträglichkeitsprüfungen** auf **sämtliche Regierungs- und Nichtregierungstätigkeiten im Antarktisraum** aus. Im Übrigen wurden die NSF als hauptsächlich zuständige Behörde, aber auch z.B. die Küstenwache verpflichtet, Verordnungen zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt, über Müllentsorgung und zur Verhinderung von Meeresverschmutzung zu erlassen.⁶⁰³ Speziell für Nichtregierungsorganisationen, wie z.B. auch Tourismusunternehmer, ist die *Environmental Protection Agency (EPA)* zuständig.⁶⁰⁴

Inhaltlich zielt der **ASTCA** darauf ab, die **Vorgaben des USP umzusetzen**. Daher werden die Vorgaben des **NEPA abgeändert**: In NEPA ist die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung verpflichtend, sobald bei einer Tätigkeit erwartet wird, dass sie „bedeutende Auswirkungen“ auf die

⁵⁹⁷ Ebd.

⁵⁹⁸ S. *EIA database* (abrufbar unter <http://www.ats.aq/devAS/ep_eia_list.aspx?lang=e> (12.09.2012)).

⁵⁹⁹ Information Paper of the United States, XXII Antarctic Treaty Consultative Meeting 1998, „Report of the United States of America with respect to Article 13 (1) of the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty“, 1.

⁶⁰⁰ 16 U.S.C.A. §§ 2401-2413 (1985 & Supp. 1998).

⁶⁰¹ 16 U.S.C. §§ 2401-12 (1994).

⁶⁰² 42 U.S.C. § 4332 (1994).

⁶⁰³ S. hierzu m.w.N. *Mulville*, William & Mary Env. L. and Pol. Rev. 1999, 648 (670).

⁶⁰⁴ *Mulville*, William & Mary Env. L. and Pol. Rev. 1999, 648 (671).

Umwelt (*significantly affecting the quality of human environment*) haben wird.⁶⁰⁵ Dieser Schwellenwert wird durch ASTCA gleichgesetzt mit der im USP vorgesehenen Schwelle von mehr als geringfügigen oder vorübergehenden Auswirkungen, ab der im USP eine Umweltverträglichkeitsprüfung verpflichtend vorgesehen ist.⁶⁰⁶ Dadurch werden die Vorgaben des USP bezüglich der verschiedenen Schwellen umgesetzt. Stellt eine Behörde fest, dass ihr Vorhaben weniger als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen haben dürfte, löst dies keine weiteren Untersuchungspflichten aus und kommt somit einer Vorprüfung, wie sie im USP vorgesehen ist, gleich.⁶⁰⁷ Andernfalls ist eine Umwelterheblichkeitsprüfung durchzuführen; werden nur geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen festgestellt, kann das Vorhaben stattfinden, sofern geeignete Verfahren geschaffen werden, um die tatsächlichen Auswirkungen zu überprüfen.⁶⁰⁸ Ab einer Feststellung von mehr als geringfügigen oder vorübergehenden Auswirkungen ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, die öffentlich für Kommentare zugänglich gemacht sowie den anderen Konsultativmitgliedern und dem Ausschuss für Umweltschutz übermittelt wird.⁶⁰⁹ Im Ergebnis sind durch die **Umsetzung des USP** somit die **Verpflichtungen zur Feststellung und Evaluierung von Auswirkungen auf die Umwelt durch den ASTCA** umfassender als jene, die im NEPA vorgesehen sind.⁶¹⁰

Die Besonderheit der Rechtslage in den Vereinigten Staaten besteht darin, dass sich die genannten Verpflichtungen zwar auf die Erstellung der jeweils erforderlichen Prüfung von Umweltauswirkungen beziehen, jedoch zugleich **nicht Teil eines Genehmigungsverfahrens** sind. Die Vereinigten Staaten sehen Artikel 3 USP nicht als Quelle rechtlich verbindlicher Auflagen für die Bewilligung von Tätigkeiten in der Antarktis,⁶¹¹ und haben daher im Rahmen des ASTCA den zuständigen Behörden keine entsprechenden Befugnisse übertragen. Daher beschränkt sich z.B. die Tätigkeit der NSF darauf, in einem ersten Schritt festzustellen, ob die – von ihr selbst als handelnde Behörde – vorgeschlagene Aktivität weniger als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen erwarten lässt. Nur wenn dies der Fall ist, wird ein schriftliches Dokument, das *environmental assessment* (äquivalent zur Umwelterheblichkeitsprüfung im USP) erstellt. Zeigt dieses, dass keine bedeutenden Auswirkungen zu erwarten sind (*finding of no significant impact*), entspricht dies der Feststellung von geringfügigen oder vorübergehenden Auswirkungen unter dem USP. Nur wenn darüber hinausgehende Auswirkungen wahrscheinlich sind, muss eine Umweltauswirkungsstellungnahme (*environmental impact statement*, entspricht der Umweltverträglichkeitsprüfung im USP) verfasst werden. Dieses ist wiederum – wie im USP vorgesehen –, den anderen Konsultativparteien und dem Ausschuss für Umweltschutz vorzulegen.⁶¹²

Die NSF kann jedoch – im Gegensatz zu den in anderen Staaten maßgeblichen Vorgaben – **keine Aktivitäten in der Antarktis untersagen**, es sei denn, sie verstoßen gegen andere U.S.-

⁶⁰⁵ Art. 102 Abs. 2 Z c NEPA.

⁶⁰⁶ Art. 104 ASTCA bzw. der dadurch in den Antarctic Conservation Act eingefügte Art. 4A Abschnitt a Abs. 1 Zf B ACA.

⁶⁰⁷ Art. 104 ASTCA bzw. der dadurch in den Antarctic Conservation Act eingefügte Art. 4A Abschnitt a Abs. 2 Zf A ACA.

⁶⁰⁸ Art. 104 ASTCA bzw. der dadurch in den Antarctic Conservation Act eingefügte Art. 4A Abschnitt a Abs. 2 Zf B ACA.

⁶⁰⁹ Art. 104 ASTCA bzw. der dadurch in den Antarctic Conservation Act eingefügte Art. 4A Abschnitt a Abs. 2 Zf C ACA.

⁶¹⁰ *Mulville*, William & Mary Env. L. and Pol. Rev. 1999, 648 (673).

⁶¹¹ S. zur kargen Begründung dieses Vorbringens *Bastmeijer*, Antarctic Environmental Protocol, 335.

⁶¹² *Hofman*, Polarforschung 2002, 127.

amerikanische Gesetze.⁶¹³ Sie muss lediglich – wie andere Personen, die ein Vorhaben im Antarktisraum planen – im Rahmen einer Umweltauswirkungsstellungnahme den Weg zur eigenen Entscheidungsfindung, ob mit einer Aktivität fortzufahren sei, offenlegen und dabei zeigen, dass Alternativen in Betracht gezogen wurden.⁶¹⁴ Zugleich kann die jeweils zuständige Behörde sich aber auch mit einer abgekürzten Prüfung von Umweltauswirkungen begnügen, wenn bereits eine Analyse für eine vergleichbare Tätigkeit zuvor unternommen wurde, auf die Bezug genommen werden kann. Darüber hinaus können **bestimmte Gruppen von Tätigkeiten**, für die festgestellt wurde, dass bedeutende Umweltauswirkungen unwahrscheinlich sind, als **Kategorie von der Pflicht zur Erstellung eines *environmental assessment* oder *environmental impact statement* ausgeschlossen** werden.⁶¹⁵

Bei der Erfüllung der Verpflichtungen unter dem USP lässt sich generell nach einigen Anlaufschwierigkeiten eine stark auf das Einhalten von **Verfahrensvorschriften** ausgerichtete Verwaltungspraxis feststellen. Dabei ist der Umfang der U.S.-amerikanischen Aktivitäten in der Antarktis grundsätzlich beträchtlich; dies zeigt sich anhand der 276 eingereichten Umwelterheblichkeitsprüfungen.⁶¹⁶

Eines der ersten größeren Projekte nach Inkrafttreten des USP war die Neuerrichtung der US-amerikanischen Südpolstation. Die dafür erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung wurde zwar 1998 als Entwurf durch die Vereinigten Staaten eingereicht, jedoch nur an die Konsultativmitglieder und nicht an den Ausschuss für Umweltschutz, was von manchen als Versuch gedeutet wurde, eine Diskussion in diesem Gremium zu blockieren. Letztlich konnte die Erörterung des Entwurfes erfolgen, jedoch reichten die Vereinigten Staaten in der Folge die endgültige Version der Umweltverträglichkeitsprüfung zeitlich so knapp ein, dass die in der Sitzung des Ausschusses für Umwelt getätigten Kommentare unmöglich berücksichtigt werden konnten.⁶¹⁷ Diese misslungene Umweltverträglichkeitsprüfung scheint auch nicht unter den anderen sechs ordnungsgemäß eingereichten Umweltverträglichkeitsprüfungen auf.⁶¹⁸

Darüber hinaus ist bemerkenswert, dass die Umweltverträglichkeitsprüfungen inhaltlich eine hohe Informationsdichte und Qualität aufweisen, jedoch häufig formal auf **U.S.-amerikanische Vorgaben zugeschnitten** sind,⁶¹⁹ was zumindest teilweise auf die zuvor erwähnte Bezugnahme des ASTCA auf den NEPA zurückzuführen sein dürfte. Generell ist wiederum beobachtet worden, dass die Umweltverträglichkeitsprüfungen sehr stark auf die Befolgung **verfahrensrechtlicher Schritte** abstellen, während die Substanz eines Vorhabens kaum jemals klar in Frage gestellt wird. Keine Prüfung kam so auch nur in die Nähe einer Entscheidung, nicht mit einem Vorhaben fortzufahren.⁶²⁰

⁶¹³ Bastmeijer, Antarctic Environmental Protocol, 334.

⁶¹⁴ Hofman, Polarforschung 2002, 127 (128).

⁶¹⁵ Hofman, Polarforschung 2002, 127 (128).

⁶¹⁶ S. EIA database (abrufbar unter <http://www.ats.aq/devAS/ep_eia_list.aspx?lang=e> (12.09.2012)).

⁶¹⁷ S. zum gesamten Verfahren *Hemmings/Kriwoken*, Int. Environ. Agreements 2010, 187 (198).

⁶¹⁸ S. EIA database (abrufbar unter <http://www.ats.aq/devAS/ep_eia_list.aspx?lang=e> (12.09.2012)).

⁶¹⁹ *Hemmings/Kriwoken*, Int. Environ. Agreements 2010, 187 (199), beobachten, dass frühere, bei den Konsultativmitgliedern eingereichte Umweltverträglichkeitsprüfungen sogar teils im Englischen als *environmental impact statements* wie im U.S.-amerikanischen Recht betitelt wurden.

⁶²⁰ Ebd.

Zusammenfassend gibt es in den Vereinigten Staaten bemerkenswerterweise **kein Genehmigungssystem**, wie z.B. in der Russischen Föderation. Die handelnden Behörden oder Personen, in den meisten Fällen die NSF, müssen sicherstellen, dass der **verfahrensrechtlichen Verpflichtung** zur Erstellung des jeweils erforderlichen Prüfungsdokuments Genüge getan wird. Vor diesem Hintergrund ist wiederum eine Betonung des Verfahrens zulasten einer tieferschürfenden inhaltlichen Prüfung von Vorhaben festzustellen. Hinzu kommt, dass die NSF häufig in Personalunion sowohl für die **Durchführung von Forschungsvorhaben** als auch für die (letztliche) **Bewertung ihrer Umweltauswirkungen** verantwortlich zeichnet.

6.3 Neuseeland

Neuseeland ratifizierte das USP durch den *Antarctica (Environmental Protection) Act* 1994 (AEPA). Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten wird den Umweltschutzgrundsätzen von Art. 3 USP ausdrücklich bindende Wirkung zuerkannt, wie aus Art. 9 Abs. 2 des AEPA hervorgeht, der alle Personen, die Funktionen im Rahmen dieses Gesetzes oder Aktivitäten in der Antarktis planen oder unternehmen, verpflichtet, diese Grundsätze zu beachten.⁶²¹ Als **verantwortliche Behörde** ist der **Außen- und Handelsminister** befugt, Personen zu untersagen, Vorhaben in der Antarktis auszuführen, ihnen Bedingungen aufzuerlegen, Vorhaben abzuändern oder abubrechen, Verfahren zur Beobachtung einzurichten und Sicherheitsleistungen zu verlangen, um eine Ausführung in Einklang mit einer Umweltevaluierung und anderen ministeriellen Vorgaben sicherzustellen; auch Strafen für Zuwiderhandlungen sind vorgesehen.⁶²² Art. 17 ff. setzen im Detail und zum Teil wortwörtlich die **Vorgaben des USP**, insbesondere die verschiedenen Stufen von Umweltauswirkungen und die damit verbundenen erforderlichen Prüfungsintensitäten, um. Der Außen- und Handelsminister ist die zentrale Stelle, bei der Unterlagen einzureichen sind und die weitere Informationen anfordert,⁶²³ eine vorläufige Umweltverträglichkeitsprüfung den Konsultativmitgliedern und dem Ausschuss für Umweltschutz vorlegt⁶²⁴ und letztlich eine Entscheidung über die Genehmigung des Vorhabens fällt.⁶²⁵ Aus Art. 17 Abs. 4 AEPA geht hervor, dass Tätigkeiten, die als Ergebnis der Vorprüfung weniger als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen haben dürften, genehmigt werden müssen.⁶²⁶ Zeigt eine Umwelterheblichkeitsprüfung, dass nicht mehr als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen zu erwarten sind, ist der Minister ebenfalls gesetzlich angehalten, eine Genehmigung zu erteilen, die jedoch mit Auflagen verknüpft werden kann.⁶²⁷ Ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, entscheidet nach Prüfung der endgültigen Version dieser Prüfung der Minister, ob das Vorhaben – gegebenenfalls unter Auflagen – genehmigt wird oder

⁶²¹ „In achieving the purpose of this Act, persons exercising functions under this Act, and persons planning or carrying out activities in Antarctica, shall act in a manner consistent with the environmental principles set out in Article 3 of the Protocol.”

⁶²² Art. 10 AEPA.

⁶²³ Art. 22 AEPA.

⁶²⁴ Art. 19 Abs. 3 AEPA.

⁶²⁵ Art. 20 Abs. 3 AEPA.

⁶²⁶ „If the Minister determines that the activity is likely to have less than a minor or transitory impact on the Antarctic environment, the Minister shall notify the person that the activity may be carried out.”

⁶²⁷ Art. 18 Abs. 3 AEPA bzw. *Bastmeijer*, Antarctic Environmental Protocol, 337-338.

nicht.⁶²⁸ Für Personen, die z.B. ein Vorhaben organisieren und die vorgeschriebenen Prüfungen nicht vorschriftsgemäß durchführen oder aber bei der Durchführung vom geprüften Vorhaben abweichen oder eine ähnliche Übertretung begehen, sind im Gesetz Strafen vorgesehen.⁶²⁹

Was die **Genehmigungspraxis** betrifft, wurden für insgesamt 116 Vorhaben Umwelterheblichkeitsprüfungen eingereicht.⁶³⁰ Für zwei Vorhaben wurden bisher Umweltverträglichkeitsprüfungen erstellt und eingereicht.

Bereits vor Inkrafttreten des USP reichte Neuseeland eine vorläufige und endgültige Umweltverträglichkeitsprüfung für ein Projekt stratigraphischer Bohrung östlich von Cape Roberts ein, was von anderen Vertragsparteien als vorbildlich beurteilt wurde.⁶³¹

Beim zweiten, als ANDRILL bezeichneten Projekt sollten verschiedene Bohrungen, teils auf Schelfeis, Rückschlüsse auf klimatische Bedingungen vor Millionen von Jahren geben. Eine sehr umfassende vorläufige Umweltverträglichkeitsprüfung wurde 2003 bei den Konsultativmitgliedern und beim Ausschuss für Umweltschutz eingereicht.⁶³² Bemerkenswert erscheint, dass im Rahmen dieser Prüfung ausdrücklich die Nichtdurchführung des Projektes als Alternative geprüft wurde. Aufgrund der eher geringen zu erwartenden Auswirkungen auf die Umwelt und der zu erwartenden, für die Forschung vielversprechenden Resultate wurde das Projekt letzten Endes jedoch klar befürwortet. Zugleich wurde auf die Schwierigkeit hingewiesen, einen objektiven Vergleich zwischen den Folgen der Durchführung und Nichtdurchführung zu ziehen.⁶³³ Die endgültige Version der Umweltverträglichkeitsprüfung wurde erst 2006 eingereicht; dies dürfte jedoch hauptsächlich auf Änderungen am Projekt zurückzuführen sein, da aufgrund des Berichts eines internationalen Expertenpanels beschlossen wurde, die Zahl der Bohrstellen von vier auf zwei zu reduzieren, sowie Verzögerungen bei den Vorbereitungen auftraten, wodurch erst in der Saison 2006/2007 mit den Bohrungen begonnen werden konnte.⁶³⁴ Der so abgeänderte Zeitplan wurde jedoch dann, auch was den Beginn der Bohrungen betrifft, eingehalten.⁶³⁵

Zusammenfassend scheint Neuseeland das Protokoll **umfassend und mit eher strengen Vorgaben zum Genehmigungsverfahren in nationales Recht** umgesetzt zu haben und auch in der **Praxis** umzusetzen; zugleich werden auch künftige Entwicklungen vorbereitet bzw. es wird zumindest teilweise ein umfangreiches Monitoring praktiziert.

So wurde im Rahmen des ANDRILL-Bohrprojektes in der endgültig eingereichten Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehen, dass zu einem späteren Zeitpunkt eine Nachprüfung (*audit*) durch eine externe, unabhängige, qualifizierte Person oder Stelle stattfinden solle. Neuseeland schlug vor, dass auch andere Mitglieder, die eine Umweltverträglich-

⁶²⁸ Art. 20 Abs. 3 AEPA.

⁶²⁹ Art. 24 AEPA.

⁶³⁰ S. *EIA database* (abrufbar unter <http://www.ats.aq/devAS/ep_eia_list.aspx?lang=e> (12.09.2012)).

⁶³¹ Final Report of the XVIII Antarctic Treaty Consultative Meeting 1994, 25, Rn. 105.

⁶³² Working Paper No. WP-002-NZ of New Zealand, XXVI Antarctic Treaty Consultative Meeting 2003, „Draft Comprehensive Environmental Evaluation (CEE) for ANDRILL McMurdo Sound Portfolio“.

⁶³³ Ebd., 78. Die Autoren des Working Paper schreiben, dass bei Nichtdurchführung die Folgen des „Verbleibens im Unwissen“ (*to remain in ignorance*) sehr schwierig objektiv abzuschätzen seien.

⁶³⁴ Information Paper No. 037 of New Zealand, XXVII Antarctic Treaty Consultative Meeting 2004, „Progress Report on the ANDRILL Draft CEE and an Outline of the Process and Timeline for the Completion of the Final CEE“, 2.

⁶³⁵ Information Paper No. 97 of New Zealand, XXX Antarctic Treaty Consultative Meeting 2007, „International Polar Year Research: Project ANDRILL“, 5.

keitsprüfung eingereicht hatten, eine derartige Nachprüfung vornehmen lassen sollten.⁶³⁶ Dies scheint über die reinen Monitoring-Pflichten, wie sie im Art. 5 Anlage I USP vorgesehen sind, hinauszugehen. Tatsächlich fand die Prüfung lediglich geringfügige Abweichungen von den Vorgaben der Umweltverträglichkeitsprüfung und stellte fest, dass das gesamte Projekt „im Einklang“ (*in compliance*) mit den Vorgaben des USP durchgeführt worden sei.⁶³⁷

6.4 Australien

Inspiziert von der Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen im NEPA in den Vereinigten Staaten, hatte auch Australien bereits 1974 ein ähnliches Gesetz, den *Environment Protection (Impact of Proposals) Act (EP(IP)A)*, geschaffen. Dieses Gesetz wurde vom *Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities* (nachfolgend *Department of Environment*) angewendet.

Dem EP(IP)A zufolge muss bezüglich sämtlicher Tätigkeiten, die durch die Regierung vorgeschlagen, beschlossen oder finanziert werden, eine Umweltverträglichkeitsprüfung (*environmental impact assessment*) durchgeführt werden, wenn „bedeutende“ (*significant*) Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten sind.

Bezüglich des Schutzes der Antarktis und ihrer Umwelt wurde 1980 der *Antarctic Treaty (Environment Protection) Act (ATEPA)* erlassen, der die *Australian Antarctic Division*, eine Abteilung des *Department of Environment*, als zuständige Behörde einsetzte.

In einem *Memorandum of Understanding* wurde die Zusammenarbeit zwischen dem *Department of Environment* und der *Australian Antarctic Division* detailliert festgelegt: Vorausgesetzt, dass genügend Informationen zur Beurteilung vorlagen, konnte die *Australian Antarctic Division* für Tätigkeiten eine Genehmigung erlassen, wenn keine „bedeutenden“ Auswirkungen zu erwarten waren.⁶³⁸ Dies umfasste Vorprüfungen nach dem USP, dessen dreistufige Vorgaben hier übernommen wurden. Sobald nach dem USP eine Umwelterheblichkeits- oder Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich war, da „bedeutende“, d.h. geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen oder mehr zu erwarten waren, war der EP(IP)A anwendbar, d.h. das *Department of Environment* war zuständig.⁶³⁹

Als wichtige Neuerung, die unter anderem den EP(IP)A derogierte, wurde 1999 der *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act (EPBCA)* erlassen. Diese neue Gesetzgebung schuf ein **einheitliches Verfahren auf Bundesebene für Umweltverträglichkeitsprüfungen**, verlieh dem **Umweltminister** direkte Entscheidungsbefugnisse und schuf zugleich Vorgaben für die Akkreditierung von Umweltverträglichkeitsprüfungs- und Genehmigungsverfahren der Bundesstaaten und Territorien.⁶⁴⁰ Dadurch ergibt sich eine Rechtslage, der zu Folge zwar grundsätzlich Tätigkeiten australischer Staatsbürger außerhalb australischen Territoriums, hier insbesondere außerhalb des australischen antarktischen Territoriums, nicht dem EPBCA unterworfen sind; für das Gebiet der Antarktis, das nicht ohnehin australisches Staatsgebiet ist, sind die Vorgaben des EPBCA aufgrund

⁶³⁶ Information Paper No. 101 of Australia, New Zealand, United Kingdom, XXXI Antarctic Treaty Consultative Meeting 2008, „The ANDRILL Independent Environmental Audit“, 2.

⁶³⁷ Ebd., 5.

⁶³⁸ Fallon/Krikowen, Macqu. J. of Int'l and Comp' Env. L. 2005, 67 (72).

⁶³⁹ Fallon/Krikowen, Macqu. J. of Int'l and Comp' Env. L. 2005, 67 (72).

⁶⁴⁰ S. hierzu näher *Environment Assessments* (abrufbar unter <<http://www.environment.gov.au/epbc/assessments/index.html>> (11.09.2012)).

des Antarctic Treaty (Environment Protection) Act jedoch anwendbar, insbesondere was die Verpflichtung zur Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen betrifft.⁶⁴¹

Das **allgemeine Genehmigungsverfahren** nach dem EPBCA sieht vor, dass eine Person zuerst selbst abschätzen muss, ob ein Vorhaben „bedeutende“ (*significant*) Auswirkungen entfalten dürfte, was den Schwellenwert für das Einreichen eines Gesuchs beim **Umweltminister** (*referral*) unter dem EPBCA darstellt.⁶⁴² Wird das Vorhaben eingereicht, muss der Minister entscheiden, ob eine Genehmigung erforderlich ist oder nicht. Für diese Entscheidung ist grundsätzlich eine 20-tägige Frist vorgesehen, wobei das Vorhaben während zehn Tagen öffentlich eingesehen und kommentiert werden kann. Diese öffentliche „Begutachtung“ entfällt, wenn der Einbringende angibt, dass seiner Ansicht nach eine Genehmigung notwendig sein sollte.⁶⁴³ Binnen der anwendbaren Frist kann der Minister vier verschiedene Entscheidungen treffen. Er kann das Vorhaben als klar inakzeptabel ablehnen, feststellen, dass es sich um keine kontrollierte Tätigkeit (*not controlled action*) handelt, d.h. keine Genehmigung erforderlich ist, wenn das Vorhaben wie im Gesuch beschrieben durchgeführt wird; er kann entscheiden, dass keine Genehmigung erforderlich ist, wenn das Vorhaben auf eine bestimmte Art und Weise durchgeführt wird (*not controlled action, particular manner*), und schließlich kann er entscheiden, dass „bedeutende“ Auswirkungen zu erwarten sind und daher ein Evaluierungsprozess und eine Genehmigung erforderlich sind (*controlled action*).⁶⁴⁴ Sofern in den ersten drei genannten Fällen die entsprechenden Vorgaben bei der Durchführung eines Vorhabens befolgt werden, ist der Minister an seine eigene Entscheidung gebunden.⁶⁴⁵

Unter dem **Antarctic Treaty (Environment Protection) Act** ist der Leiter der *Australian Antarctic Division* Stellvertreter des Ministers und kann an dessen Stelle das Prüfverfahren leiten.⁶⁴⁶ Im Unterschied zum EPBCA ist in jedem Fall eines Vorhabens im Antarktis-Gebiet eine Vorprüfung durchzuführen und ein schriftlicher Bericht an den Minister zu übermitteln.⁶⁴⁷ Sind die zu erwartenden Auswirkungen „vernachlässigbar“ (*negligible*), muss der Minister eine Genehmigung erteilen, kann jedoch in dieser noch Bedingungen zur Durchführung auferlegen.⁶⁴⁸ Zu unterscheiden ist hier begrifflich die Genehmigung (*written authorisation*) von der Lizenz (*permit*), wobei letztere nur dann für die Aufnahme einer Tätigkeit in der Antarktis erforderlich ist, wenn mit der Tätigkeit Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, geschützte Bereiche, historische Stätten oder die Einführung nicht-autochtoner Spezies verbunden sind.⁶⁴⁹ Stellt der Minister hingegen im Genehmigungsverfahren fest, dass zumindest geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen zu erwarten sind, muss,

⁶⁴¹ Art. 12D Antarctic Treaty (Environment Protection) Act.

⁶⁴² EPBC Act – Environment Assessment Process (Fact Sheet, abrufbar unter <<http://www.environment.gov.au/epbc/publications/pubs/assessment-process.pdf>> (12.09.2012)), 3.

⁶⁴³ Fallon/Krikowen, Macqu. J. of Int'l and Comp' Env. L. 2005, 67 (75).

⁶⁴⁴ EPBC Act – Environment Assessment Process (Fact Sheet), 3.

⁶⁴⁵ Fallon/Krikowen, Macqu. J. of Int'l and Comp' Env. L. 2005, 67 (76).

⁶⁴⁶ S. hierzu *Environmental Impact Assessment* (abrufbar unter <<http://www.antarctica.gov.au/environment/environmental-impact-assessment-approvals-and-permits/environmental-impact-assessment>> (12.09.2012)).

⁶⁴⁷ Art. 12D Abs. 1 Zf c und d ATEPA.

⁶⁴⁸ Art. 12F ATEPA.

⁶⁴⁹ Questionnaire, Australia, International Workshop of Antarctic Competent Authorities vom 27.-28.11.2006, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin, 3.

wie im USP vorgesehen, eine Umwelterheblichkeitsprüfung eingereicht werden.⁶⁵⁰ Der Minister muss, gegebenenfalls unter Auflagen, eine Genehmigung erteilen, wenn nur geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen festgestellt werden.⁶⁵¹ Ergibt sich aus der Untersuchung der Vorprüfung oder der Umwelterheblichkeitsprüfung, dass mehr als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen zu erwarten sind, ist eine vorläufige Umweltverträglichkeitsprüfung einzureichen, die dann, wie im USP vorgesehen, den Konsultativparteien und dem Ausschuss für Umweltschutz vorzulegen bzw. aufgrund von Kommentaren zu überarbeiten ist, um eine endgültige Umweltverträglichkeitsprüfung anzufertigen.⁶⁵² Zeigt sich als Ergebnis dieser endgültigen Umweltverträglichkeitsprüfung, dass mehr als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen zu erwarten sind, kann der Minister das Vorhaben nur genehmigen, wenn er überzeugt ist, dass das Vorhaben in seiner Durchführung den grundlegenden Prinzipien des Umweltschutzes gerecht wird (*carried on in a manner consistent with the basic environmental principles*).⁶⁵³ Diese Prinzipien sind jene des Art. 3 USP.⁶⁵⁴

Zusammenfassend setzt Australien somit in seinem nationalen Recht die **verschiedenen Stufen des USP** um und führt darüber hinaus sehr klar aus, dass **Genehmigungen** erforderlich sind, diese aber auch von den verantwortlichen Stellen auszustellen sind, wenn entsprechende Schwellenwerte nicht überschritten werden.

Was die **Genehmigungspraxis** betrifft, werden etwa 80 bis 90 Vorhaben pro Jahr im Rahmen einer Vorprüfung untersucht, wovon etwa 60% wissenschaftliche Vorhaben sind und nur ca. 5% nicht von staatlichen Antragstellern ausgehen.⁶⁵⁵ Bis 2011 wurden 37 Umwelterheblichkeitsprüfungen durchgeführt, jedoch noch keine Umweltverträglichkeitsprüfung.⁶⁵⁶ Gemäß australischen Angaben liegt dies daran, dass alle australischen Forschungsstationen bereits vor der Einführung des Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahrens errichtet worden waren, während lediglich bei einigen kleineren Bauprojekten und größeren Forschungsprojekten geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen festgestellt wurden. Die meisten Vorhaben blieben sogar unterhalb dieser Schwelle.⁶⁵⁷

Es wurden hauptsächlich geringfügige Erweiterungen an bereits bestehenden Strukturen (z.B. zusätzliche Antennen oder Windgeneratoren) vorgenommen, während keine neuen Stationen o.ä. errichtet wurden bzw. gewisse Routinetätigkeiten, die keine Erweiterung der bestehenden Strukturen mit sich bringen (z.B. Logistikaufgaben oder Gebäudewartung), nicht als prüfungsrelevant betrachtet wurden.⁶⁵⁸

⁶⁵⁰ Art. 12G Abs. 1 ATEPA.

⁶⁵¹ Art. 12J Abs. 1 und 2 ATEPA.

⁶⁵² Art. 12K Abs. 1 ATEPA.

⁶⁵³ Art. 12L Abs. 2 ATEPA.

⁶⁵⁴ Art. 3 Abs. 1 ATEPA.

⁶⁵⁵ Fallon/Krikowen, Macqu. J. of Int'l and Comp' Env. L. 2005, 67 (78).

⁶⁵⁶ S. EIA database (abrufbar unter <http://www.ats.aq/devAS/ep_eia_list.aspx?lang=e> (12.09.2012)).

⁶⁵⁷ Questionnaire, Australia, International Workshop of Antarctic Competent Authorities vom 27.-28.11.2006, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin, 3.

⁶⁵⁸ Fallon/Krikowen, Macqu. J. of Int'l and Comp' Env. L. 2005, 67 (78 f.).

6.5 Großbritannien

Großbritannien setzte die Verpflichtungen aus dem Umweltprotokoll durch den *Antarctic Act 1994 (AA)* und die *Antarctic Regulations 1995 (AR)*⁶⁵⁹ um.⁶⁶⁰ Der britische **Außenminister** (*Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*) ist für das Genehmigungsverfahren zuständig.⁶⁶¹ Seine Befugnis, Genehmigungen auszustellen, zu widerrufen oder zu suspendieren, kann an den Verwalter des Britischen Antarktisterritoriums (*Administrator of the British Antarctic Territories*), an den Leiter des *British Antarctic Survey* oder an einen im Auftrag des letzteren arbeitenden Forschungsstationsleiter delegiert werden.⁶⁶²

Der *Antarctic Act* verpflichtet einen weiten Personenkreis, eine **Genehmigung** einzuholen: Als britische Expeditionen gelten alle Unternehmungen, die in Großbritannien organisiert werden bzw. worden sind oder bei denen Großbritannien den Abfahrtsort darstellt, sofern eine solche Expedition nicht auf dem Gebiet eines anderen Vertragsstaates organisiert und schriftlich genehmigt wurde.⁶⁶³ Eine Ausnahme ist nur für durchreisende Personen und Fischer vorgesehen.⁶⁶⁴ Genehmigungen sind darüber hinaus für Stationen und Flugzeuge sowie Schiffe erforderlich.⁶⁶⁵

Bereits aus der parlamentarischen Debatte des *Antarctic Act* geht hervor, dass eine Pflicht zur Durchführung von Umweltevaluierungen für sämtliche Aktivitäten in der Antarktis als zentraler Inhalt des USP aufgefasst wurde. Als Folge wurden weite Tatbestände für genehmigungspflichtige Vorgänge gewählt.⁶⁶⁶

Genehmigungen können mit Auflagen verbunden werden, sowohl was die Durchführung der beantragten Vorhaben⁶⁶⁷ als auch die Berichterstattung darüber an den Außenminister betrifft.⁶⁶⁸ Genehmigungsanträge bzw. die dafür notwendigen Umwelterheblichkeitsprüfungen oder Umweltverträglichkeitsprüfungen können für **einzelne Aktivitäten**, jedoch auch für **mehrere Aktivitäten**, die Teil einer Expedition bilden, und damit ganze Forschungsprogramme gestellt werden.⁶⁶⁹ Bei der Vergabe von Genehmigungen muss der Außenminister die Bestimmungen des USP berücksichtigen (*have regard to*).⁶⁷⁰ Dies dürfte sich insbesondere auf die Umweltgrundsätze des Art. 3 USP bezie-

⁶⁵⁹ S. zur Ermächtigung zum Erlassen derartiger Durchführungsverordnungen Art. 14 Abs. 1 AA.

⁶⁶⁰ Kürzlich eingebrachte Änderungsvorschläge für die bestehende Gesetzeslage beziehen sich vor allem auf die Umsetzung der Anlage VI USP, die sich mit der Haftung für Umweltnotfälle beschäftigt. S. hierzu *Explanatory Notes to the Antarctic Bill as introduced in the House of Commons on 20 June 2012* (abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2012-2013/0014/en/13014en.htm>, Web-Adresse aufgerufen am 29.10.2012).

⁶⁶¹ Art. 3 Abs. 8 AA.

⁶⁶² Art. 16 Abs. 1 lit. a, b und c AA.

⁶⁶³ Art. 3 Abs. 3 lit. a und b AA.

⁶⁶⁴ Art. 3 Abs. 2 lit. a und b AA.

⁶⁶⁵ Art. 4 und 5 AA.

⁶⁶⁶ *Bastmeijer*, The Antarctic Protocol and its domestic implementation, 199.

⁶⁶⁷ Art. 13 Abs. 1 lit. a AA.

⁶⁶⁸ Art. 13 Abs. 1 lit. c AA.

⁶⁶⁹ S. zur eher unscharf gehaltenen Formulierung im Gesetzestext *Bastmeijer*, The Antarctic Protocol and its domestic implementation, 203. Das *British Antarctic Survey* beantragt so jährlich Genehmigungen für sein gesamtes Forschungsprogramm, anstatt einzelne Forschungsvorhaben genehmigen zu lassen, ders., 310.

⁶⁷⁰ Art. 15 AA.

hen.⁶⁷¹ Die Entscheidung über eine Genehmigung liegt im Ermessen des Ministers; das Gesetz sieht keine Fälle vor, in denen eine Genehmigung zu gewähren ist.⁶⁷² Für Verletzungen der Genehmigungsvorschriften sind Sanktionen vorgesehen, die eine Geldstrafe, bis zu zwei Jahre Freiheitsentzug oder beides umfassen können.⁶⁷³

Bemerkenswert scheint, dass mehr **Informationen bezüglich Genehmigungsanträgen sowie Evaluierungen öffentlich zugänglich** gemacht werden als in anderen Vertragsstaaten des USP.⁶⁷⁴ Genehmigungsanträge können so z.B. in einer Übersicht auf der Website des Außenministeriums eingesehen werden.⁶⁷⁵

Zu Beginn des Verfahrens muss jeder Antragsteller einen **Genehmigungsantrag** einreichen. In den Gesetzesbestimmungen wird die Vorprüfung, wie das USP sie vorsieht, nicht erwähnt. Die **Vorprüfung** und die damit verbundene Einstufung der Umweltauswirkungen wird statt durch den Antragsteller hauptsächlich durch das Außenministerium auf der Grundlage des Antrags vorgenommen.⁶⁷⁶

Der Antragsteller wird, falls eine Umwelterheblichkeits- oder Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist, so erst nach der Antragseinreichung informiert.⁶⁷⁷ Die in Art. 1 Anhang I des USP aufgeführten Elemente der Vorprüfung wurden daher nicht im Detail in den Gesetzestext übernommen,⁶⁷⁸ wengleich die Prüfung durch das Außenministerium ihre Beachtung sicherstellen dürfte. Da es auch keine beispielhafte Auflistung von Vorhaben gibt, die typischerweise eine bestimmte Auswirkungsintensität erreichen, bleibt es dem Außenminister vorbehalten, die Auswirkungen im Einzelfall einzustufen und das anzuwendende Verfahren zu bestimmen.⁶⁷⁹

Eine **Umwelterheblichkeitsprüfung** (*initial environmental evaluation*) muss eingereicht werden, sobald ein Vorhaben wahrscheinlich mehr als vernachlässigbare Auswirkungen (*likely to have more than a negligible impact*) auf die antarktische Umwelt haben wird.⁶⁸⁰ Die Vorgaben dieser Prüfung übernehmen die Elemente der Umwelterheblichkeitsprüfung, wie sie in Art. 2 Abs. 1 Anhang I des USP aufgeführt sind, was z.B. die Prüfung von Alternativen und möglichen kumulativen Auswirkungen des Vorhabens umfasst.⁶⁸¹

Wenn ein Vorhaben mehr als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen (*more than a minor or transitory impact*) entfalten dürfte, ist eine **Umweltverträglichkeitsprüfung** (*comprehensive*

⁶⁷¹ Bastmeijer, The Antarctic Protocol and its domestic implementation, 330.

⁶⁷² Bastmeijer, The Antarctic Protocol and its domestic implementation, 338.

⁶⁷³ Art. 20 AA.

⁶⁷⁴ S. z.B. *Antarctic (Amendment) Regulations* 2008 (S.I. No. 3066 of 2008).

⁶⁷⁵ S. *Travelling to Antarctica – Permits for expeditions* (abrufbar unter <http://www.fco.gov.uk/en/travel-and-living-abroad/your-trip/travelling-to-antarctica/permits-for-expeditions/>, Web-Adresse aufgerufen am 30.10.2012).

⁶⁷⁶ Bastmeijer, The Antarctic Protocol and its domestic implementation, 210. Der vom Außenministerium herausgegebene Leitfaden für Antragsteller sieht jedoch zumindest die Beantwortung eines *Preliminary Environmental Impact Questionnaire* vor, s. *Guidance notes to applicants for a permit for a British expedition to Antarctica (Section 3)*, *Foreign and Commonwealth Office* (abrufbar unter <http://www.fco.gov.uk/en/travel-and-living-abroad/your-trip/travelling-to-antarctica/permits-for-expeditions/>, Web-Adresse aufgerufen am 30.10.2012), 5.

⁶⁷⁷ *Guidance notes to applicants for a permit for a British expedition to Antarctica*, 5-6.

⁶⁷⁸ Bastmeijer, The Antarctic Protocol and its domestic implementation, 210.

⁶⁷⁹ Bastmeijer, The Antarctic Protocol and its domestic implementation, 242.

⁶⁸⁰ Art. 5 Abs. 1 AR.

⁶⁸¹ Art. 5 Abs. 2 AR.

environmental evaluation) erforderlich.⁶⁸² Für das Verfahren zur Erstellung einer vorläufigen Umweltverträglichkeitsprüfung,⁶⁸³ zur Vorlage an die Vertragsparteien und den Ausschuss für Umweltschutz des USP und zur anschließenden Erstellung der endgültigen Umweltverträglichkeitsprüfung⁶⁸⁴ hält sich der Gesetzestext eng an die Vorgaben des USP.⁶⁸⁵

Insgesamt ist je nach Komplexität des Vorhabens mit einer **Verfahrensdauer** von etwa zwei bis sechs Monaten zu rechnen.⁶⁸⁶ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass eine Kopie der Dokumente einer allfälligen Umwelterheblichkeitsprüfung oder Umweltverträglichkeitsprüfung wiederum jeder Person, die darum ersucht, durch den Antragsteller zugänglich zu machen ist.⁶⁸⁷

Für ein **Monitoring** des Vorhabens nach der Erteilung der Genehmigung ist keine Verpflichtung im Gesetz vorgesehen, wenngleich ein solches Monitoring als Auflage einer Genehmigung vorgesehen werden kann.⁶⁸⁸

In Bezug auf die **Genehmigungspraxis** hat Großbritannien im Rahmen seiner Genehmigungstätigkeit bis heute zwölf Umwelterheblichkeitsprüfungen eingereicht, die sich insbesondere auf Wiederaufbau- oder Umbaumaßnahmen britischer Antarktisstationen oder geringfügige Erweiterungen derselben oder aber auf Eisbohrungsvorhaben beziehen.⁶⁸⁹ In drei Fällen wurden Umweltverträglichkeitsprüfungen den anderen Vertragsparteien und dem Ausschuss für Umweltschutz vorgelegt.

Bereits früh wurde eine Umweltverträglichkeitsprüfung für die Errichtung einer Landebahn aus Felsschutt 1988 in vorläufiger und 1989 in endgültiger Form eingereicht.⁶⁹⁰ Nach Inkrafttreten des USP wurde 2004 eine vorläufige Umweltverträglichkeitsprüfung für die Errichtung der neuen Station Halley VI vorgelegt. 2006 nahm die sehr umfassende endgültige Umweltverträglichkeitsprüfung die Kommentare mehrere Konsultativparteien auf, indem auch Angaben zum parallel stattfindenden Abbau der alten Station Halley V in das Dokument integriert wurden.⁶⁹¹ 2011 wurde eine vorläufige Umweltverträglichkeitsprüfung für die geplante Erforschung des subglazialen Sees Ellsworth eingereicht, der im Laufe des Jahres 2012 eine endgültige Umweltverträglichkeitsprüfung folgen soll.⁶⁹² Es wurden bisher soweit ersichtlich keine Verbote von Vorhaben nach Umwelterheblichkeits- und Umweltverträglichkeitsprüfungen ausgesprochen.

Zusammenfassend ist in Großbritannien der **Außenminister** zentral verantwortlich für die Durchführung des Verfahrens, was auch die Einstufung von Umweltauswirkungen und daraus folgend die Notwendigkeit einer Umwelterheblichkeits- oder Umweltverträglichkeitsprüfung umfasst. Er verfügt hierbei über Ermessen. Besonders bemerkenswert erscheint das **hohe Maß an Transparenz**,

⁶⁸² Art. 6 Abs. 1 AR.

⁶⁸³ Art. 6 Abs. 2 AR.

⁶⁸⁴ Art. 6 Abs. 3 AR.

⁶⁸⁵ So *Bastmeijer*, *The Antarctic Protocol and its domestic implementation*, 215.

⁶⁸⁶ *Guidance notes to applicants for a permit for a British expedition to Antarctica*, 2.

⁶⁸⁷ Art. 5 Abs. 3 und Art. 6 Abs. 4 AR.

⁶⁸⁸ *Bastmeijer*, *The Antarctic Protocol and its domestic implementation*, 252.

⁶⁸⁹ Siehe *EIA database* (abrufbar unter <http://www.ats.aq/devAS/ep_eia_list.aspx?lang=e> (30.10.2012)).

⁶⁹⁰ Die dazugehörigen Dokumente sind jedoch nicht öffentlich zugänglich.

⁶⁹¹ *Final Comprehensive Environmental Evaluation, Proposed Construction and Operation of Halley VI Research Station, and Demolition and Removal of Halley V Research Station, Brunt Ice Shelf, Antarctica*, 75 ff (abrufbar unter *EIA database*, http://www.ats.aq/devAS/ep_eia_list.aspx?lang=e, Web-Adresse aufgerufen am 30.10.2012).

⁶⁹² *Proposed Exploration of Subglacial Lake Ellsworth Antarctica, Draft Comprehensive Environmental Evaluation, February 2011* (abrufbar unter *EIA database*, http://www.ats.aq/devAS/ep_eia_list.aspx?lang=e, Web-Adresse aufgerufen am 30.10.2012).

das durch Zugänglichkeit der Dokumente auch für Außenstehende während des Verfahrens sichergestellt wird. Die Genehmigungspraxis weist auf generelle Befolgung der Vorschriften des USP hin, jedoch scheint sich die Prüfung der Umweltauswirkungen von Vorhaben, wie bereits bei anderen Vertragsstaaten beobachtet, (bislang) nicht direkt in Form von Verweigerungen von Genehmigungen niederzuschlagen.

6.6 Fazit

Rechtslage und Verwaltungspraxis in verschiedenen Vertragsstaaten zeigen einige Unterschiede in der Umsetzung der Verpflichtungen, die sich aus dem USP ergeben; diese schlagen sich auch und gerade in der Zahl der (nicht) durchgeführten Umwelterheblichkeits- und Umweltverträglichkeitsprüfungen nieder. In **Russland** scheint die Umsetzung eher auf die rein rechtliche Einhaltung der **Verfahrensvorschriften** abzielen, während tatsächlich zahlenmäßig nur wenige Prüfungen bei den Konsultativmitgliedern und im Ausschuss für Umwelt zur Begutachtung eingereicht werden und auch derartige Prüfungen sich kaum praktisch auf Inhalt und Durchführung von Vorhaben auswirken. In den **Vereinigten Staaten** wurden die neuen Vorgaben des USP praktisch in die bereits bestehenden Rechtsvorschriften zu Umweltverträglichkeitsprüfungen (*environmental impact assessments*) integriert, was zu einer Praxis führt, in der nahe an den Vorgaben des U.S.-amerikanischen Rechts gearbeitet wird und es auch **kein eigentliches Genehmigungsverfahren** wie in den anderen untersuchten Vertragsstaaten gibt. Mithilfe eigener Gesetze haben **Neuseeland** und **Australien** nicht nur das USP umgesetzt, sondern teils konkretere Regelungen für die Genehmigungsverfahren getroffen, als sich eindeutig aus dem USP entnehmen ließen. Während Neuseeland in der Praxis sehr viele Vorhaben zumindest einer Umwelterheblichkeitsprüfung unterzieht und auch bei der Umweltverträglichkeitsprüfung geradezu Maßstäbe für andere Vertragsparteien zu setzen scheint, wurden durch Australien wesentlich weniger Umwelterheblichkeitsprüfungen und bis heute keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt. **Großbritannien** stützt sich bei der Umsetzung der Verpflichtungen aus dem USP weitgehend auf den **Inhalt und Wortlaut der jeweiligen Bestimmungen des USP**, legt zusätzlich jedoch besonders Wert auf **Transparenz** im Genehmigungsverfahren, was sich in einfachem Zugang zu Antragsdokumenten für interessierte Personen äußert.

Die zugegebenermaßen knappe Skizzierung von Rechtslage und Rechtspraxis in den fünf untersuchten Staaten lässt im Vergleich zu Deutschland erkennen, dass insgesamt eine **Tendenz zu einer weniger strengen Genehmigungspraxis** bestehen dürfte, woran auch der Umstand nichts ändert, dass in den meisten Staaten die Anforderungen des USP wohl grundsätzlich durchaus seinen Anforderungen entsprechend umgesetzt wurden. Nicht zu verkennen ist aber auch, dass die teilweise festgestellte Genehmigung ganzer mehrjähriger Forschungsprogramme in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den Vorgaben des USP stehen dürfte, da es wenig plausibel erscheint, dass deren Umweltauswirkungen wirklich verlässlich eruiert werden können.

Zumindest auf der Grundlage der Erkenntnisse dieser Untersuchung – in deren Rahmen, dies sei nochmals betont, die Rechtslage in den anderen untersuchten Staaten nur skizziert werden konnte – erscheint es u.E. **schwierig, aus diesem Rechtsvergleich Anhaltspunkte für die Auslegung des USP bzw. des AUG zu gewinnen**: Soweit die USA betroffen ist, dürfte dies schon daran scheitern, dass die Rechtslage wegen des fehlenden Genehmigungserfordernisses kaum vergleichbar erscheint. Bei Russland bestehen grundsätzliche Zweifel daran, ob tatsächlich auch materiell die Umweltauswirkungen genügend geprüft werden. Die drei weiteren Staaten – Neuseeland, Australien und Großbritannien – haben zwar das USP insgesamt relativ getreu umgesetzt; verlässliche Er-

kenntnisse jedoch über die gerade hier in der Untersuchung immer wieder im Zentrum stehende Frage nach der Reichweite des Beurteilungsspielraums der zuständigen Behörden lassen sich jedoch nicht gewinnen. Vielmehr dürfte der Rechtsvergleich gerade illustriert haben, dass das USP den **Vertragsstaaten eine gewisse Bandbreite von Möglichkeiten** eröffnet, seinen Vorgaben gerecht zu werden, was sich auch in der unterschiedlichen Praxis der Vertragsstaaten widerspiegelt. Daher dürfte dann doch letztlich die Auslegung des nationalen Gesetzes – vor dem Hintergrund der völkerrechtlichen Vorgaben – entscheidend sein.

7 Schlussbetrachtung

Insgesamt haben die Ausführungen gezeigt, dass **zahlreiche sich im Rahmen des AUG stellende Auslegungsfragen** durchaus – auch und gerade unter Rückgriff auf eine **völkerrechtskonforme Auslegung** sowie (damit in engem Zusammenhang stehend) in Anknüpfung an die **Zielsetzungen des AUG und des USP** – einer **Klärung** zugeführt werden können. Dies gilt insbesondere für das nach der hier vertretenen Ansicht bei der **Anwendung der gesetzlichen Vorgaben durchgehend maßgebliche Vorsorgeprinzip**, aber auch für die genaue **Stellung und rechtliche Bedeutung des § 6 AUG**, das **Verhältnis des „allgemeinen“ Genehmigungsverfahrens des § 3 Abs. 1 AUG zu der artenschutzrechtlichen (Ausnahme-) Genehmigung nach § 17 AUG** sowie die **genaue inhaltliche Tragweite einzelner gesetzlicher Bestimmungen**.⁶⁹³

Nichtsdestotrotz führt kein Weg an der Erkenntnis vorbei, dass das Gesetz zwar teilweise gebundene Entscheidungen (teilweise aber auch Ermessensentscheidungen) der zuständigen Behörde vorsieht, sich jedoch die **tatbestandlichen Voraussetzungen** bzw. die **gesetzlichen Vorgaben** häufig, wenn nicht gar in der Regel, durch sehr **offene Formulierungen** und damit sog. **unbestimmte Rechtsbegriffe** auszeichnen. Auch deren Aussagegehalt konnte **etwas konkretisiert** werden, so dass durchaus die **Bandbreite** erkennbar ist, innerhalb derselben die Behörde zu agieren hat. Es bleiben jedoch auch innerhalb dieser Bandbreiten bei Begriffen wie „erheblich“ noch beachtliche Spielräume der entscheidenden Behörde bestehen. Hinzu kommt, dass zahlreiche Vorgaben auf **Auswirkungen zukünftiger Tätigkeiten** abstellen, so dass es um **Prognoseentscheidungen** geht. Bei diesen ist nach den Erkenntnissen der vorliegenden Untersuchung grundsätzlich das **Vorsorgeprinzip** zu beachten, was der zuständigen Behörde wiederum einen gewissen Spielraum einräumt, woran auch der Umstand nichts ändert, dass das Vorsorgeprinzip keine „Vorsorge ins Blaue“ erlaubt, es wissenschaftlich belegte Risikobewertungen impliziert und jedenfalls das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten ist.

Im Ergebnis werden der **zuständigen Behörde** damit **beachtliche Entscheidungsspielräume** eingeräumt, und eine **gerichtliche Überprüfung** kann nur dahin gehen, ob die erwähnte **materielle „Bandbreite“ nicht verlassen** wurde, ob alle **wesentlichen Interessen berücksichtigt** wurden und ob die zu beachtenden **Verfahrensvorgaben** eingehalten wurden. Letztlich geht es damit – insbesondere soweit der materiell-rechtliche Aspekt betroffen ist – um **hinreichend begründete und nachvollziehbare Entscheidungen**. In diesem Rahmen sind die **Interessen der wissenschaftlichen Forschung** einerseits und des **Umweltschutzes** andererseits zu einem **vertretbaren Ausgleich** („praktische Konkordanz“) zu bringen, wobei der mit dieser gesetzlichen Konzeption einhergehende, eher weit ausgestaltete Beurteilungsspielraum der Behörde im Einzelfall wohl vertretbar sowohl eher zugunsten der wissenschaftlichen Forschung als auch eher zugunsten von Umweltanliegen genutzt werden kann, m.a.W. also im Einzelfall in Bezug auf die Zulässigkeit einer bestimmten Tätigkeit sowohl eine Genehmigung (ggf. mit Auflagen und / oder Bedingungen) als auch deren Verweigerung mit den gesetzlichen Vorgaben in Einklang stehen kann. Weder dem Gesetz noch der Verfassung sind in diesem Zusammenhang „Zweifelsvorrangregeln“ in dem Sinn zu entnehmen, dass im Zweifel das eine Interesse gegenüber dem anderen vorrangig zu behandeln bzw. stärker zu gewichten sei.

⁶⁹³ Vgl. insoweit auch – neben den Ausführungen in den einzelnen Abschnitten der Untersuchung – die Zusammenfassung unter 1.

Diese durchaus beachtenswerten Spielräume der zuständigen Behörde ergeben sich dabei direkt aus der gesetzlichen Konzeption und den gesetzlichen Formulierungen. Allenfalls könnte hier die Frage aufgeworfen werden, ob diese Ausgestaltung des Gesetzes im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot steht, eine Problematik, der hier auch nicht nur annähernd nachgegangen werden kann. Hingewiesen sei aber darauf, dass es durchaus nicht ungewöhnlich ist, dass Gesetze bei Problemstellungen, die Prognose- und Risikobewertungen implizieren, nur eher allgemein gehaltene Vorgaben formulieren und der Entscheidung im Einzelfall eine große Bedeutung zukommt. Bis zu einem gewissen Grad dürfte es denn auch kaum möglich sein, bei derartigen Fragestellungen generell-abstrakte Vorgaben ohne einen nennenswerten Entscheidungsspielraum der entscheidenden Behörde zu formulieren.

Literaturverzeichnis

- Auburn Francis M.*, Antarctic Law and Politics, London 1982.
- von Arnould Andreas*, Völkerrecht, Heidelberg 2012.
- Arndt Birger*, Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht, Tübingen 2009.
- Bastmeijer Kees*, The Antarctic Environmental Protocol and its Domestic Legal Implementation, The Hague 2003.
- Betlem Gerrig/Nollkaemper André*, Giving Effect to Public International Law and European Community Law before Domestic Courts. A Comparative Analysis of the Practice Consistent Interpretation, European Journal of International Law (EJIL) 2003, 569 ff.
- Beyerlin Ulrich/Marauhn Thilo*, International Environmental Law, Oxford 2011.
- Birnie Patricia/Boyle Alan/Redgwell Catherine*, International Law & the Environment, 3. Aufl., Oxford 2009.
- Blay S.K.N.*, New Trends in the Protection of the Antarctic Environment: The 1991 Madrid Protocol, American Journal of International Law (Am. J. Int'l. L.) 1992, 377 ff.
- Bleckmann Albert*, Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge. Versuch einer allgemeinen Theorie des self-executing treaty auf rechtsvergleichender Grundlage, Berlin 1970.
- Butler Petra*, Die Selbstregulierung der Forschung in der Antarktis, Wissenschaftsrecht (WissR) 1998, 332 ff.
- Calliess Christian*, Zur Maßstabswirkung des Vorsorgeprinzips im Recht: Dargestellt am Beispiel der geplanten Reform der europäischen Chemikalienrechts durch das Weißbuch der EU-Kommission zur zukünftigen Chemikalienpolitik, Verwaltungsarchiv (VerwArch) 2003, 389 ff.
- Calliess Christian*, Inhalt, Struktur und Vorgaben des Vorsorgeprinzips im Kontext der Gestaltung des Umweltrechts, Umwelt- und Technikrecht (UTR) 2006, 89 ff.
- Calliess Christian/Ruffert Matthias*, EUV/AEUV - Kommentar, 4. Aufl., München 2011.
- Carstens M./Süfke L./Borowitz B./Hanssen H./Zimmermann C./Böhmer T./Spindler M.*, Nutzung der Erkenntnisse der marinen Ökosystemforschung für die Antarktis-Umweltschutzaufgaben, Berlin 1999.
- Cazala Julien*, Le Principe de Précaution en Droit International, Louvain-la-Neuve 2006.
- Codling Rosamunde*, Aspects of Environmental Planning in the Antarctic, Journal of Environmental Planning and Management (JEPM) 2001, 129 ff.
- Corten Olivier/Klein Pierre (Hrsg.)*, Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités I, Bruxelles 2006.
- Couratier Josyane*, Le Système Antarctique, Bruxelles 1991.
- Czybulka Detlef*, Rechtsfragen im Zusammenhang mit seismischen Untersuchungen und Belangen des Natur- und Ökosystemschutzes in antarktischen Gewässern, Rechtsgutachten im Auftrage des Umweltbundesamtes, Berlin 2010.
- Doehring Karl*, Völkerrecht, 2. A., Heidelberg 2004.
- Dörr Oliver/Schmalenbach Kirsten (Hrsg.)*, Vienna Convention on the Law of Treaty - A Commentary, Heidelberg 2012.
- Epiney Astrid*, Rechtsprechung des EuGH zur Aarhus-Konvention und Implikationen für die Schweiz - Zugleich ein Beitrag zu den Vorgaben der Aarhus-Konvention in Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2011, 1505 ff.
- Epiney Astrid*, Zur Einführung - Umweltvölkerrecht, Juristische Schulung (JuS) 2003, 1066 ff.
- Epiney Astrid/Furger David/Heuck Jennifer*, "Umweltplanungsrecht" in der Europäischen Union und Implikationen für das schweizerische Recht, Zürich Basel Genf 2011.
- Epiney Astrid/Scheyli Martin*, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, Baden-Baden 1998.
- Epiney Astrid/Scheyli Martin*, Umweltvölkerrecht - Völkerrechtliche Bezugspunkte des Schweizerischen Umweltrechts, Bern 2000.
- Epping Volker/Hillgruber Christian*, Grundgesetz - Kommentar, München 2009.
- Erben Cosima*, Das Vorsorgegebot im Völkerrecht, Berlin 2005.

- Erichsen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., Berlin 2010.
- Fallon Liza/Kriwoken Lorne K.*, Environmental Impact Assessment under the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty and Australian Legislation, *Macquaire Journal of International and Comparative Law* 2005, 67 ff. ff.
- Flemisch Christiane A.*, Umfang der Berechtigung und Verpflichtung aus völkerrechtlichen Verträgen. Die Frage nach der unmittelbaren Anwendbarkeit, dargestellt am Beispiel des WTO-Übereinkommens, Frankfurt 2002.
- Foreman Elaine F.*, Protecting the Antarctic Environment: Will a Protocol be enough?, *American University Journal of International Law and Policy* (Am. U. J. Int'l L. & Pol'y) 1992, 843 ff.
- French Duncan*, Sustainable Development and the 1991 Madrid Protocol to the 1959 Antarctic Treaty: The Primacy of Protection in a Particular Sensitive Environment, *Journal of International Wildlife Law and Policy* (JIWLP) 1999, 291 ff.
- Fritz Simone*, Integrierter Umweltschutz im Völkerrecht, Berlin 2009.
- Gardiner Richard*, Treaty Interpretation, Oxford 2010.
- Gautier Philip*, Le Protocole de Madrid et la Protection de l'Environnement de l'Antarctique - A Propos de l'Antarctique "Réserve naturelle, consacrée à la Paix et à la Science", *The Hague Yearbook of International Law* (HYIL) 1994, 11 ff.
- Geiger Rudolf*, Grundgesetz und Völkerrecht mit Europarecht. Die Bezüge des Staatsrechts zum Völkerrecht und Europarecht, 5. Aufl., München 2010.
- Geiger Rudolf/Fiedler Wilfried* (Hrsg.), Völkerrechtlicher Vertrag und staatliches Recht vor dem Hintergrund zunehmender Verdichtung der internationalen Beziehungen, Baden-Baden 2000.
- Graf Vitzthum Wolfgang* (Hrsg.) (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl., Berlin 2010.
- Guyer R.E.*, The Antarctic System, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (RCADI) 1973, 151 ff.
- Hack Martin*, Kommentierung der einzelnen Vorschriften im Kontext anderer deutscher Gesetze als Auslegungshilfe zum Gesetz zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls vom 4. Oktober 1991 zum Antarktisvertrag (AUG), in: Wesnigk Johanna B. (Hrsg.), Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des Gesetzes zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls vom 4. Oktober 1991 zum Antarktis-Vertrag (AUG), Band 1 und 2, Berlin 1999, 29 ff.
- Hemmings Alan D./Kriwoken Lorne K.*, High level Antarctic EIA under the Madrid Protocol: state practice and the effectiveness of the Comprehensive Environmental Evaluation Process, *International Environmental Agreements* (Int. Environ. Agreements) 2010, 187 ff.
- Heuck Jennifer*, Infrastrukturmaßnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport: eine europarechtliche Analyse vor dem Hintergrund der Alpenkonvention, Heidelberg 2013 (im Erscheinen).
- Hofman Robert*, United States Laws and Regulations Applicable to U.S. Citizens and U.S. Activities in Antarctica, *Polarforschung* 2002 (erschieden 2004), 127 ff.
- Holzer Patrick Edgar*, Die Ermittlung der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Vertragsbestimmungen, Zürich 1998.
- Hoppe Werner/Beckmann Martin*, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), 4. Aufl., Köln 2012.
- Hufen Christian*, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff, *Zeitschrift für das Juristische Studium* (ZJS) 2010, 603 ff.
- Ipsen Knut/Menzel Eberhard*, Völkerrecht, Ein Studienbuch, 5. Aufl., München 2004.
- Jans Jan H./Vedder Hans H.B.*, European Environmental Law, Groningen 2008.
- Jarass Hans D./Pieroth Bodo* (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - Kommentar, 11. Aufl., München 2011.
- Joyner Christopher C.*, Antarctica and the Law of the Sea, Dordrecht Boston London 1992.
- Kälin Walter/Epiney Astrid/Caroni Martina/Künzli Jörg*, Völkerrecht. Eine Einführung, Bern 2010.
- Kämmerer Jörn Axel*, Die Antarktis in der Raum- und Umweltschutzordnung des Völkerrechts, Berlin 1994.
- Kämmerer Jörn Axel*, Kommentierung und kritische Bewertung der Gesetzesbestimmungen des Gesetzes zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls vom 4. Oktober 1991 zum Antarktisvertrag (AUG), in: Wesnigk Johanna B. (Hrsg.), Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des Gesetzes zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls vom 4. Oktober 1991 zum Antarktis-Vertrag (AUG), Band 1 und 2, Berlin 1999, 1 ff.

- Kini Els Reynaers*, The Precautionary Principle, Multilateral Treaties and the Formation of Customary International Law, Lugano Bruxelles New Dehli 2008.
- Kiss Alexandre*, The Rights and Interests of Future Generations and the Precautionary Principle, in: Freestone David/Hey Ellen (Hrsg.), The Precautionary Principle and International Law -The Challenge of Implementation, The Hague London Boston 1996, 19 ff.
- Kracht Eva*, Naturwissenschaftliche Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe im Umweltvölkerrecht, Berlin 2007.
- Krüger Niels*, Anwendbarkeit von Umweltschutzverträgen in der Antarktis, Heidelberg 2000.
- Kühn Miguel*, Die Entwicklung des Vorsorgeprinzips im Europarecht, Zeitschrift für europäische Studien (ZEuS) 2006, 487 ff.
- Lyons David*, Environmental impact assessment in Antarctica under the Protocol on Environmental Protection, Polar record 1993, 111 ff.
- Mangoldt Hermann v./Klein Friedrich/Starck Christian*, Kommentar zum Grundgesetz - Band 2: Artikel 20 bis 82, 6. Aufl., München 2010.
- Maunz Theodor/Dürig Günter (Hrsg.)*, Grundgesetz - Kommentar, München, Loseblattsammlung seit 1959.
- Maurer Hartmut*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., München 2011.
- Mentzins Pablo*, Die Durchführbarkeit des europäischen Umweltrechts, Berlin 2000.
- Meßerschmidt Klaus*, Europäisches Umweltrecht, München 2011.
- Migliorino Luigi*, The New Law of the Sea and the Deep Seabed of the Antarctic Region, in: Francioni Francesco/Scovazzi Tullio (Hrsg.), International Law for Antarctica, The Hague 1996, 395 ff.
- Mulville Kathleen*, How the Antarctic Science, Tourism and Conservation Act of 1996 Fails Antarctica, William & Mary Environmental Law and Policy Review 1999, 648 ff.
- Murswiek Dietrich*, Das sogenannte Kooperationsprinzip - ein Prinzip des Umweltschutzes, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2001, 7 ff.
- Orrego Vicuna Francisco*, The Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty: Questions of Effectiveness, Georgetown International Environmental Law Review (Geo. Int'l Env'tl. L. Rev.) 1994-1995, 1 ff.
- Orrego Vicuna Francisco*, The Regime of Antarctic Marine Living Resources, in: Francioni Francesco/Scovazzi Tullio (Hrsg.), International Law for Antarctica, The Hague 1996, 127 ff.
- Pannatier Serge*, Le protection du milieu naturel antarctique et le droit de l'environnement, European Journal of International Law (EJIL) 1996, 431 ff.
- Pannatier Serge*, Le Protocole de Madrid de 1991 au Traité de 1959 sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, in: Rens Ivo/Jakubec Joel (Hrsg.), Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement, Genève 1996, 107 ff.
- Peters Heinz-Joachim*, Zum gesamthaften Ansatz in der gesetzlichen Umweltverträglichkeitsprüfung, Natur und Recht (NuR) 1996, 235 ff.
- Peters Heinz-Joachim*, Der Erheblichkeitsbegriff bei der UVP-Vorprüfung, Natur und Recht (NuR) 2004, 89 ff.
- Pineschi Laura*, The Madrid Protocol on the Protection of the Antarctic Environment and its Effectiveness, in: Francioni Francesco/Scovazzi Tullio (Hrsg.), International Law for Antarctica, The Hague 1996, 261 ff.
- Podehl Jörg*, Das Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag als Ergebnis der Verhandlungen über die Rohstoffnutzung in der Antarktis, Bonn 1993.
- Pomelov Victor*, Implementation of the Madrid Protocol in Russia, schriftliche Unterlagen zum Vortrag, International Workshop of Antarctic Competent Authorities vom 27.11.2006, Berlin 2006.
- Reiertsen Michael*, Governing Conflicts of Law: Lex Posterior, Lex Specialis and the Swordfish Case, Zeitschrift für europäische Studien (ZEuS) 2007, 387 ff.
- Ress Georg/Schreuer Christoph*, Wechselwirkungen zwischen Völkerrecht und Verfassung bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge, Heidelberg 1982.
- Rosenkranz Frank*, Die völkerrechtskonforme Auslegung des EG-Sekundärrechts dargestellt am Beispiel des Urheberrechts, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2007, 238 ff.

- Rothwell Donald R.*, Polar Environmental Protection and International Law: The 1991 Antarctic Protocol, *European Journal of International Law (EJIL)* 2000, 591 ff.
- Sadeleer Nicolas de*, *Environmental Principles - From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford 2002.
- Sands Philippe/Peel Jacqueline*, *Principles of International Environmental Law*, 3. Aufl., Cambridge 2012.
- Schmidt-Bleibtreu Bruno/Hofmann Hans/Hopfauf Axel (Hrsg.)*, GG - Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl., München 2008.
- Schorkopf Frank*, Völkerrechtsfreundlichkeit und Völkerrechtsskepsis in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Giegerich Thomas (Hrsg.), *Der "offene Verfassungsstaat" des Grundgesetzes nach 60 Jahren: Anspruch und Wirklichkeit einer grossen Errungenschaft.*, Berlin 2010, 131 ff.
- Schroeder Werner*, Die Sicherung eines hohen Schutzniveaus für den Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz im europäischen Binnenmarkt, *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)* 2002, 213 ff.
- Schweitzer Michael*, *Staatsrecht III*, 9. Aufl., Heidelberg 2010.
- Smeddinck Ulrich*, Der Vollzug des Antarktis-Schutzes in Deutschland, *Natur und Recht (NuR)* 2006, 342 ff.
- Stelkens Paul/Bonk Heinz Joachim/Sachs Michael (Hrsg.)*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 7. Aufl., München 2008.
- Stokes Elen*, The Role of Risk Assessment in Precautionary Intervention: A Comparison of Judicial Trends in the EC and WTO, *Journal for European Environmental & Planning Law (JEEPL)* 2008, 455 ff.
- Stoller Paul Lincoln*, Protecting the White Continent: Is The Antarctic Protocol Mere Words or Real Action?, *Arizona Journal of International and Comparative Law (Ariz. J. Int'l & Comp. L.)* 1995, 335 ff.
- Trouche Angélique*, Le principe de précaution entre unité et diversité : étude comparative des systèmes communautaire et OMC, *Cahiers de droit européen (CDE)* 2008, 279 ff.
- Trouwborst Arie*, *Evolution and Status of the Precautionary Principle in International Law*, The Hague London New York 2002.
- Vignes Daniel*, Protection of the Antarctic Marine Fauna and Flora: The Canberra Convention of 20 May 1980 and the Commission set up by it, in: Francioni Francesco/Scovazzi Tullio (Hrsg.), *International Law for Antarctica*, The Hague 1996, 159 ff.
- Watts Arthur*, *International Law and the Antarctic Treaty System*, Cambridge 1992.
- Werner Sascha*, Das Vorsorgeprinzip - Grundlagen, Maßstäbe und Begrenzungen, *Umwelt- und Planungsrecht (UPR)* 2001, 335 ff.
- Wesnigk Johanna B.* (Hrsg.), *Entscheidungshilfen für die Genehmigungspraxis zur Umsetzung des Gesetzes zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls vom 4. Oktober 1991 zum Antarktis-Vertrag (AUG)*, Band 1 und 2, Berlin 1999.
- Westphal Simone*, Das Kooperationsprinzip als Rechtsprinzip, *Die öffentliche Verwaltung (DöV)* 2000, 996 ff.
- Winkler Markus*, Zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge anhand einzelstaatlichen Verfassungsrechts, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 1994, 450 ff.
- Wolftrum Rüdiger*, *Die Internationalisierung staatsfreier Räume*, Heidelberg 1984.
- Wolftrum Rüdiger*, Umweltschutz im ewigen Eis, *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)* 1997, 336 ff.
- Wolftrum Rüdiger/Klemm Ulf-Dieter*, Antarctica, in: Bernhardt Rudolf (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law (EPIL) – Volume I*, Amsterdam London New York Tokyo 1992, 173 ff.
- Wood Kevin R.*, The Uncertain Fate of the Madrid Protocol to the Antarctic Treaty in Maritime Area, *Ocean Development & International Law* 2003, 139 ff.
- Würger Daniel*, *Anwendbarkeit, Justiziabilität völkerrechtlicher Normen im schweizerischen Recht: Grundlagen, Methoden und Kriterien*, Bern 2005.
- Zuleeg Manfred*, Abschluss und Rechtswirkung völkerrechtlicher Verträge in der Bundesrepublik Deutschland, *Juristische Arbeitsblätter (JA)* 1983, 1 ff.