

Umweltforschungsplan
des Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl (UFOPLAN): 3713 87 100

Analyse und Weiterentwicklung vorhandener rechtlicher Instrumente – Handlungsbedarf zur Anpassung an die aktuellen Entwicklungen des Tourismus in der Antarktis

von

Prof. Dr. jur. Silja Vöneky

und

Daniel Wisehart

IM AUFTRAG
DES UMWELTBUNDESAMTES

(FEBRUAR 2015)

Kurzbeschreibung

Die vorliegende Studie analysiert die rechtlichen Rahmenbedingungen des Antarktistourismus im Lichte seiner faktischen Entwicklungen. Der erste Teil bestimmt den Begriff des Antarktistourismus und stellt die für den Antarktistourismus relevanten Vertragsziele des Antarktisvertragssystems dar. Der zweite Teil zeichnet die tatsächlichen Entwicklungen des Antarktistourismus der letzten zehn Jahre nach. Der dritte Teil legt die nationalen und völkerrechtlichen Normen dar, die direkt oder indirekt auf den Antarktistourismus anwendbar sind, und analysiert diese. Diese Normen entstammen unterschiedlichen völkerrechtlichen Regimen – wie dem Antarktisvertragssystem, dem Umweltvölkerrecht und dem Seevölkerrecht – und den nationalen Rechtsordnungen, welche die völkerrechtlichen Vorschriften des Antarktisvertragssystems implementieren. Daher werden nationale Normen einiger repräsentativer Vertragsstaaten betrachtet. Ein besonderer Fokus wird auf die in Deutschland geltenden nationalen Normen, die auf den Antarktistourismus anwendbar sind, gelegt. Zusätzlich werden die Normen der International Association of Antarctica Tour Operators (IAATO) analysiert, deren Satzung und Guidelines als Akte privater Rechtsetzung die Mitgliedsunternehmen binden. Durch die damit mögliche Untersuchung im Mehrebenensystem ergibt sich ein umfassendes Bild der normativen Rahmenbedingungen des Antarktistourismus. Die Studie identifiziert dabei konkret die vorhandenen Lücken und Defizite. Es kann gezeigt werden, dass es, trotz der großen Anzahl völkervertraglicher, gewohnheitsrechtlicher und internationaler Soft Law Normen, sowie der bestehenden nationalen Regelungen, bis heute an einem normativen Rahmen fehlt, der geeignet wäre, die Anzahl der Antarktistouristen und Orte des Antarktistourismus einzugrenzen. Dies steht im Widerspruch zum generellen Ziel und Zweck des Umweltschutzprotokolls zum Antarktisvertrag, einen umfassenden Umweltschutz im gesamten Antarktisgebiet zu etablieren. Im vierten Teil werden daher Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Lücken geschlossen werden können und der Antarktistourismus heute und in Zukunft effektiv geregelt und gemanagt werden kann.

Abstract

The present study analyzes the legal framework of Antarctic tourism in the light of its factual development. The first part defines Antarctic tourism and identifies the objectives of the Antarctic Treaty system that are relevant for Antarctic tourism. The second part displays the factual development of Antarctic tourism in the last ten years. The third part spells out and analyzes the national and international norms that directly or indirectly apply to Antarctic tourism. These norms derive out of international law from various differing regimes – i.e. the Antarctic Treaty system, international environmental law and the law of the sea – but also from domestic law, implementing the international obligations arising under the Antarctic Treaty system. Hence, such domestic norms of a representative number of States are considered. A particular focus will be laid on the German norms applicable to Antarctic tourism. Furthermore, the study also examines the norms of the International Association of Antarctica Tour Operators (IAATO), whose bylaws and guidelines apply to its member-companies. This multidimensional approach, comprising international, domestic and private norms, enables a complete picture of the normative framework of Antarctic tourism. The study thereby identifies *in concreto* existing gaps and shortcomings. It is shown that, despite the abundant number of hard and soft law stipulations, as well as domestic norms, Antarctic tourism still lacks a normative framework that would be suitable to restrict its localities and the numbers of tourists. This is in conflict with the general object and purpose of the Environmental Protocol to the Antarctic Treaty to establish a comprehensive system of environmental protection within the entire Antarctic Treaty area. In the fourth part, recommendations are presented on how the legal framework of Antarctic tourism could be improved, so that Antarctic tourism can be effectively managed and regulated today and in the future.

Inhaltsverzeichnis

Übersichtsverzeichnis	vii
Abkürzungsverzeichnis	viii
Zusammenfassung	xi
Executive Summary	xviii
1 Einleitung.....	1
1.1 Problemstellung.....	3
1.1.1 Ziele des Antarktisvertragssystem	3
1.1.2 Tourismus als Gefahr für die antarktische Umwelt	4
1.1.3 Tourismus als Gefahr für die antarktische Forschung.....	6
1.1.4 Positive Aspekte des Antarktistourismus?.....	6
1.2 Antarktistourismus.....	7
1.2.1 Begriffsbestimmungen	7
1.2.2 Zwischenergebnis.....	12
1.2.3 Arten des Antarktistourismus	14
1.2.4 Zwischenergebnis.....	22
2 Faktische Entwicklungen des Antarktistourismus	25
2.1 Datenerhebung.....	25
2.1.1 Ziel.....	25
2.1.2 Vorgehensweise	25
2.1.3 Datenquellen	25
2.1.4 Zwischenergebnis: Datenübersicht und Lückenanalyse	29
2.2 Veränderungen des Antarktistourismus	30
2.2.1 Ausmaß und Form.....	30
2.2.2 Unfälle und Regelverstöße.....	32
2.2.3 Tourismusunternehmen.....	33
2.2.4 Überblick antarktischer Tourismus	35
2.2.5 Prognose.....	37
3 Normative Rahmenbedingungen des Antarktistourismus	38
3.1 Regelungen des Antarktistourismus durch das Antarktisvertragssystem.....	38
3.1.1 Vertragsrecht.....	38
3.1.2 ATCM-Rechtsetzung	56
3.1.3 Gebot einer effektiven Regelung des Antarktistourismus durch die Antarktiskonsultativstaaten.....	59
3.1.4 Geltung des Antarktisvertragssystems gegenüber Drittstaaten.....	61

3.1.5	Zwischenergebnis.....	63
3.2	Seevölkerrechtliche Normen zum Schutz der Umwelt und der Schiffssicherheit.....	64
3.2.1	Anwendbarkeit seevölkerrechtlicher Normen im Antarktisgebiet.....	65
3.2.2	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UNCLOS).....	65
3.2.3	Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung (MARPOL).....	65
3.2.4	Internationales Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS).....	67
3.2.5	IMO Polar Code.....	68
3.2.6	Rechtsdurchsetzung von IMO-Abkommen auf Grundlage der Hafenstaatkontrolle.....	69
3.2.7	Zwischenergebnis.....	70
3.3	Umweltvölkerrecht.....	70
3.4	Regionales Gewohnheitsrecht zum Schutz polarer Gebiete?.....	72
3.5	IAATO-Regeln für den Antarktistourismus.....	73
3.5.1	Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen der Regulierung des Tourismus durch die IAATO.....	73
3.5.2	Rechtsnatur der IAATO und der IAATO-Satzung.....	75
3.5.3	IAATO-Guidelines und Verfahrensvorschriften.....	76
3.5.4	Zwischenergebnis.....	79
3.6	Nationale Verfahren der Vertragsstaaten für touristische Aktivitäten.....	79
3.6.1	Überblick – Genehmigung und Sanktionsmechanismen.....	79
3.6.2	Zwischenergebnis.....	93
3.7	Möglichkeiten der Restriktionen des Antarktistourismus in Deutschland.....	94
3.7.1	Das Ausführungsgesetz vor dem Hintergrund völkerrechtlicher Vorgaben und divergierender nationaler Verfahren.....	95
3.7.2	Restriktionsmöglichkeiten bezüglich des Ob der Genehmigungserteilung.....	96
3.7.3	Restriktionsmöglichkeiten bezüglich der Art und Weise des Tourismus in der Antarktis.....	100
3.7.4	Zwischenergebnis.....	102
3.8	Ergebnis – Mangelnde Regulierung des Antarktistourismus.....	103
4	Vorschläge zur Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen zum Antarktistourismus.....	104
4.1	Diskussionen zum Antarktistourismus durch die Konsultativstaaten.....	104
4.2	Vorschläge für eine effektives Management des antarktischen Tourismus.....	106
4.2.1	Lösung 1: Aufwertung des IAATO-Tourismusmanagements.....	106
4.2.2	Lösung 2: Verbessertes Tourismusmanagement durch die Konsultativstaaten.....	108
4.2.3	Lösung 3: Tourismusmanagement durch eine neue Public Private Partnership (PPP).....	111

4.2.4	Zwischenergebnis	111
4.3	Vorschläge für eine effektive Regulierung des Antarktismus	112
4.3.1	Verbesserung des Environmental Impact Assessments (EIA)	112
4.3.2	Begrenzung des Antarktismus	117
4.4	Umsetzungsmöglichkeiten	122
4.4.1	Völkervertragliche Verankerung	122
4.4.2	ATCM-Rechtsetzung	123
4.4.3	Unverbindliche Codes of Conducts	125
4.5	Verbesserung der deutschen Rechtslage	125
4.5.1	Änderungsvorschläge	126
4.5.2	Umsetzungsmöglichkeiten	127
4.5.3	Grenzen	128
5	Ergebnis: Übersicht Regulierungs- und Managementvorschläge auf nationaler und internationaler Ebene	130
6	Anlage I: Übersicht der völkervertraglichen Bindungen der Antarktisvertragsstaaten	132
6.1	Konsultativstaaten	132
6.2	Nicht-Konsultativstaaten	133
7	Literaturverzeichnis	134
8	Verzeichnis der Dokumente des Antarktisvertragssystems	142
8.1	Final Reports	142
8.2	Recommendations, Resolutions, Decisions und Measures	143
8.3	Working Papers (WP), Information Papers (IP) und Secretariat Papers (SP)	146
8.4	Antarctic Treaty Meeting of Experts-Dokumente	149
9	Anlage II: Übersichten	150
9.1	Anzeichen für Fälle von Non-Compliance	150
9.2	Touristische Unfälle und Zwischenfälle im Antarktisgebiet	153
9.3	Diversifizierung des Antarktismus und sonstiger nicht-staatlicher Aktivitäten (detailliert)	155

Übersichtsverzeichnis

Übersicht 1: Personengruppen im Antarktisgebiet	13
Übersicht 2: Klassifizierung von Aktivitäten im Antarktisgebiet	13
Übersicht 3.1: Arten des Antarktismus (Tabelle).....	22
Übersicht 3.2: Arten des Antarktismus (Grafik).....	24
Übersicht 4: Diversifizierung des Antarktismus und sonstiger nicht-staatlicher Aktivitäten.....	31
Übersicht 5: Antarktischer Tourismus auf der Grundlage der IAATO-Daten (Tabelle)	35
Übersicht 6: Antarktischer Tourismus auf der Grundlage der IAATO-Daten (Grafik)	36

Abkürzungsverzeichnis

AFDI	Annuaire Français de Droit International
AJIL	American Journal of International Law
AntV	Antarktisvertrag
ASMA	Antarctic Specially Managed Areas
ASOC	Antarctic and Southern Ocean Coalition
ASPA	Antarctic Specially Protected Areas
ATCM	Antarctic Treaty Consultative Meeting
ATME	Antarctic Treaty Meeting of Experts
AUG	Gesetz zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls vom 4. Oktober 1991 zum Antarktis-Vertrag
Aust. YBIL	Australian Yearbook of International Law
AVR	Advanced Visit Report
BGBL	Bundesgesetzblatt
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
Cal. W. Int'l L J	California Western International Law Journal
Case W. Res. J. Int'l L	Case Western Reserve Journal of International Law
CCAMLR	Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (Übereinkommen über die Erhaltung der lebenden Meeresschätze in der Antarktis)
CCAS	Convention on the Conservation of Antarctic Seals (Übereinkommen zur Erhaltung der antarktischen Robben)
CEE	Comprehensive Environmental Evaluation (Umfassende Bewertung der Umweltauswirkungen)
CEP	Committee on Environmental Protection
CIOMS	Council for International Organizations of Medical Sciences
COMNAP	Council of Managers of National Antarctic Programs
Cornell Int'l L. J	Cornell International Law Journal
d.Verf.	die Verfasser
EcologyL.Q	Ecology Law Quarterly
EIA	Environmental Impact Assessment
EIES	Electronic Information Exchange System
EJIL	European Journal of International Law
Emory Int'l L. Rev	Emory International Law Review
Fn.	Fußnote(n)

GeoInt'lEnvtl. L Rev	Georgetown International Environmental Law Review
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GYIL	German Yearbook of International Law
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
Hrsg.	Herausgeber
IAATO	International Association of Antarctica Tour Operators
ICG	Intersessional Contact Group
ICJ	International Court of Justice
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IEE	Initial Environmental Evaluation
ILC	International Law Commission
ILM	International Legal Materials
IMO	International Maritime Organization
IP	Information Paper
ITLOS	International Tribunal for the Law of the Sea
i.V.m.	in Verbindung mit
J.Mar.L. & Com	Journal of Maritime Law and Commerce
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe)
Mich.J. Int'l L.	Michigan Journal of International Law
MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
MPYUNL	Max Planck Yearbook of United Nations Law
MqJICEL	Macquarie Journal of International & Comparative Environmental Law
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NuR	Natur und Recht
NZAHT	New Zealand Antarctic Heritage Trust
NZ.J. Env'tl L	New Zealand Journal of Environmental Law
N.Z.Y.B. Int'l L.	New Zealand Yearbook of International Law
Ocean & Coastal L.J	Ocean & Coastal Law Journal
PPP	Public Private Partnership
PVR	Post Visit Reports
RdC	Recueil des Cours Collected Courses of the Hague Academy of International Law
RECIEL	Review of European Community and International Environmental Law

Rn.	Randnummer(n)
S.Afr.Y.B.INT'IL	South African Yearbook of International Law
SATCM	Special Antarctic Treaty Consultative Meeting
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea
SP	Secretariat Paper
Tex.Int'l L.J	Texas International Law Journal
UBA	Umweltbundesamt
UKAHT	United Kingdom Antarctic Heritage Trust
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
UNTS	United Nations Treaty Series
USP	Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag
Va.J.Int'l L	Virginia Journal of International Law
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WP	Working Paper
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
YIEL	Yearbook of International Environmental Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Zusammenfassung

Das vorliegende Gutachten untersucht in vier Teilen faktisch und rechtlich den Tourismus in der Antarktis. Auf der Grundlage neuer Daten werden die tatsächlichen Entwicklungen des Antarktismus in den letzten zehn Jahren analysiert (Teil 2). Rechtlich werden die völkerrechtlichen und nationalrechtlichen Normen, die den Antarktismus unmittelbar oder mittelbar betreffen, dargelegt und bewertet (Teil 3). Dies gilt auch für Normen und Maßnahmen der (Selbst-)Regulierung des antarktischen Tourismus durch den Verband der antarktischen Tourismusindustrie (International Association of Antarctica Tour Operators, IAATO). Hierbei werden nicht nur die bestehenden Regelungen untersucht, sondern auch deren Lücken und Mängel aufgezeigt. Im vierten Teil wird dargestellt, wie die rechtlichen Rahmenbedingungen des Antarktismus so verbessert werden können, dass der antarktische Tourismus heute und in Zukunft effektiv gemanagt und reguliert werden kann, um den Schutz der antarktischen Umwelt umfassend zu gewährleisten.

Der einleitende erste Teil des Gutachtens analysiert zunächst den Antarktismus vor dem Hintergrund der entscheidenden Ziele des Antarktisvertragssystems (1.1). Dies sind der Schutz der Umwelt und die Freiheit der Forschung. Es wird gezeigt, dass zwischen diesen Zielen und dem Antarktismus ein Spannungsverhältnis besteht: Der Antarktismus ist – zumindest potentiell – eine Gefahr für die einzigartige antarktische Umwelt und die dort bestehenden besonderen Forschungsbedingungen.

Grundlegend werden in dem ersten Teil der Arbeit auch der Begriff und die Arten des Antarktismus bestimmt (1.2). Hierbei werden zunächst die Personengruppen der Touristen und Besucher definiert. Der Begriff des Touristen wird zunächst von den im Antarktisvertrag besonderen Regelungen unterworfenen Personengruppen – Wissenschaftler sowie deren ziviles und militärisches Unterstützungspersonal und Beobachter – abgegrenzt. Er lässt sich in Anlehnung an den allgemeinen Sprachgebrauch sinnvoll noch stärker eingrenzen und umfasst danach nur Personen, die ohne weiteren Primärzweck („aus Vergnügen“) reisen. Andere Personen sind, soweit diese nicht als Forscher oder Beobachter tätig sind, Besucher. Tourismus als Aktivität im Sinne des Gutachtens beinhaltet zunächst sämtliche Aktivitäten von Touristen. Touristische Tätigkeiten sind zudem sämtliche Aktivitäten von Besuchern, die nicht beruflicher Art sind.

In diesem Teil wird auch zwischen verschiedenen Arten des Antarktismus differenziert: Zunächst werden touristische Tätigkeiten anhand ihres örtlichen Schwerpunkts unterschieden. Hierbei lässt sich der schiffsgestützte Tourismus – mit Expeditionskreuzfahrten, reinen Kreuzfahrten und Yachttourismus – von dem fluggestützten Tourismus unterscheiden. Letzterer umfasst bloße Überflüge über die Antarktis und Tagesausflüge mit Zwischenstopps an Land. Die dritte Art des Tourismus ist der landbasierte Tourismus. Hier ist es entscheidend, mit einer gerechtfertigten zeitlichen Grenze, vorliegend 24-Stunden an Land, eine plausible Abgrenzung zu den Expeditionskreuzfahrten vorzunehmen. Einen Sonderfall stellt die Errichtung und Nutzung neuer permanenter Tourismusinfrastruktur dar, über deren Verbot nach dem Antarktisvertrag und Umweltschutzprotokoll gegenwärtig noch keine Einigkeit unter den Konsultivstaaten besteht.

Bei der ebenfalls dargestellten Typologie touristischer Aktivitäten zeigt sich, dass immer stärker von der bisherigen Regelform des Antarktismus, den Expeditionskreuzfahrten, abgewichen wird. Das Spektrum angebotener Aktivitäten an Land geht mittlerweile weit über reine Aufenthalte an den Anlandestellen hinaus. Zusätzlich finden vermehrt auch andere Formen, wie Abenteuer- und Extremsporttourismus, Massenevents und Charity-Tourismus, statt. Zudem sind die Akteure touristischer Aktivitäten unterschiedlich und umfassen heute neben Teilnehmern, die an kommerziell organisierten touristischen Reisen in die Antarktis teilnehmen, u.a. Individualtouristen und Medienvertreter.

Nach den einleitenden Begriffsbestimmungen und Kategorisierungen des ersten Teils analysiert der zweite Teil der Untersuchung die faktische Entwicklung des Antarktismus (2). Dieser Analyse liegen

insbesondere Daten aus eigenen Erhebungen zugrunde (2.1). Ziel ist es, einen möglichst umfassenden Überblick über die Entwicklung des Antarktistourismus in den letzten zehn Jahren zu gewinnen. Ein Schwerpunkt der Erhebung bestand in der Ermittlung der touristischen Aktivitäten von Drittstaaten und von den Tourismusformen, die nicht im Rahmen der IAATO stattfinden. Im Einzelnen wurden folgende Daten- und Informationsquellen ausgewertet: Das Electronic Information Exchange System (EIES) des Antarktisvertragssekretariats; Daten von Betreibern an Ausgangs- und Zielpunkten von Antarktisreisen; sonstige allgemein zugängliche Quellen, wie etwa Antarctic Treaty Consultative Meeting (ATCM)-Dokumente, Internetseiten und IAATO-Daten. Im Ergebnis gelang eine Gesamte sämtlicher touristischer Aktivitäten aufgrund von IAATO-fremden Quellen allerdings nicht, da u.a. mehrfache Anfragen an die Notifikations- und Genehmigungsbehörden bis auf wenige Ausnahmen unbeantwortet blieben und das EIES lückenhaft ist. Dennoch konnte eine umfassende Übersicht der Yachten im Antarktisgebiet und eine Gesamtübersicht der vorliegend bekannten Tourismusunternehmen erstellt werden.

Auf Grundlage der erhobenen Daten und zugänglichen Informationen lassen sich folgende Veränderungen im Antarktistourismus nachweisen (2.2):

Zwar hat die Anzahl der antarktischen Touristen bisher nicht den Höchststand der Saison 2007/2008 mit mehr als 46.000 Touristen erreicht (in der Saison 2013/2014: ca. 37.400). Allerdings nimmt die Diversifizierung touristischer Tätigkeiten im Antarktisgebiet weiter zu. Vorliegend konnten zehn Aktivitäten identifiziert werden, die bisher nicht (hinreichend) bekannt waren. Dies sind Konzerte, Modeschauen, Cricket, Fußball, Tricycle, Stand Up Paddling, Geocaching, Management Workshops, Google Street View und Drohnenflüge.

Zudem konnten Unfälle und Regelverstöße durch Touristen nachgewiesen werden, auch wenn in den letzten Jahren weder die Zahl touristischer Unfälle noch die Zahl von Regelverstößen angestiegen zu sein scheint.

Bezüglich der Unternehmen, die Antarktistourismus anbieten, lassen sich folgende Ergebnisse festhalten: Sämtliche der vorliegend bekannten Tourismusunternehmen haben ihren Sitz in Vertragsstaaten des Antarktisvertrages und des Umweltschutzprotokolls. Dennoch fährt ein Drittel der von diesen Unternehmen genutzten Schiffe unter der Flagge eines Drittstaates. Ferner kann der Hauptvertretungsanspruch der IAATO für den Antarktistourismus nicht für alle Bereiche aufrechterhalten werden. Dies gilt für Überflüge, einmalige Expeditionen und insbesondere beim Yachttourismus: Von den über 200 bekannten Yachten, die 1997-2013 im Antarktisgebiet fuhren, waren zum Zeitpunkt der Antarktisreise nur 16 % IAATO Mitglieder.

Für die Zukunft des Antarktistourismus lässt sich folgende Prognose auf der Grundlage der Daten und Informationen des zweiten Teils der Untersuchung zusammenfassen: Bezüglich der Quantität des Antarktistourismus kann die Tatsache, dass neue zahlungskräftige Märkte wie im Mittleren Osten, Asien oder Russland bisher kaum erschlossen sind, auf einen weiteren Anstieg von Touristen im Antarktisgebiet hindeuten. Bezüglich der Art und Weise des Tourismus ist zu erwarten, dass sich die Diversifizierung und Individualisierung touristischer Aktivitäten weiter fortsetzt und verstärkt und damit insgesamt die Gefahren für die antarktische Umwelt weiter zunehmen. Dies gilt jedoch nur, wenn Antarktistourismus nicht stärker unmittelbar oder mittelbar reguliert oder begrenzt wird.

Der dritte Teil untersucht die rechtlichen Rahmenbedingungen des Antarktistourismus. Zunächst werden die primären und sekundären völkerrechtlichen Regeln des Antarktisvertragssystems dargelegt und bewertet (3.1). Dies umfasst insbesondere das Vertragsrecht des Antarktissystems, d.h. den Antarktisvertrag (AntV), das Übereinkommen zur Erhaltung der antarktischen Robben, das Übereinkommen über die Erhaltung der lebenden Meeresschätze in der Antarktis und das Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag (USP). Insgesamt ist hierzu festzustellen, dass der Antarktisvertrag keine expliziten Regelungen zum Antarktistourismus enthält und der Antarktistourismus nicht per se gegen das Gebot der Freiheit der wissenschaftlichen Forschung (Art. II AntV) oder das Gebot der friedlichen Nutzung des Antarktisge-

bietet (Art. I AntV) verstößt. Entscheidend für touristische Aktivitäten ist zudem, dass sich – erstens – die Notifikationspflichten des Art. VII Abs. 5 lit. a AntV auch auf touristische Tätigkeiten erstrecken; zweitens werden touristische Tätigkeiten nicht von der für wissenschaftliches Personal und Beobachter anwendbaren Jurisdiktionsklausel des Art. VIII Abs. 1 AntV umfasst und fallen somit nicht unter die exklusive Jurisdiktion der Herkunftsstaaten. Das Übereinkommen zur Erhaltung der antarktischen Robben und das Übereinkommen über die Erhaltung der lebenden Meeresschätze in der Antarktis enthalten keine bedeutsamen Vorgaben zum Antarktismus.

Wichtige Vorgaben für den antarktischen Tourismus enthält jedoch das Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag: Der für sämtliche Aktivitäten in der Antarktis anwendbare „Allgemeine Teil“ des Umweltschutzprotokolls – das Umweltschutzprotokoll selbst und dessen Anlage I zur Umweltverträglichkeitsprüfung – ist ausdrücklich auf touristische Tätigkeiten anwendbar (vgl. etwa Art. 3 Abs. 4 USP; Art. 8 Abs. 2 USP). Aus Art. 3 Abs. 3 USP folgt, dass der wissenschaftlichen Forschung Vorrang gegenüber sonstigen Aktivitäten wie dem Tourismus einzuräumen ist. Der Antarktismus ist somit eine legitime, jedoch nicht privilegierte, „neutrale“ Tätigkeit nach dem Umweltschutzprotokoll. Dies gilt auch für sämtliche andere staatliche und nicht-staatliche Tätigkeiten.

Die in Art. 3 USP genannten Umweltschutzgrundsätze gelten hierbei auch für touristische Tätigkeiten. Dazu gehört u.a. das durch Art. 8 USP i.V.m. Anlage I USP vorgesehene Environmental Impact Assessment (EIA). Diese Vorschriften schaffen allerdings kein auf die Eigenheiten des Antarktismus ausgerichtetes Regelungsregime: Die in Art. 3 USP genannten Umweltschutzgrundsätze sind nach herrschender Ansicht zu allgemein gefasst, um hieraus konkrete Regelaussagen im Hinblick auf einzelne touristische Tätigkeiten herauszulesen. Im Gegensatz zum Verbot von Bergbauaktivitäten in Art. 7 USP wird beim Tourismus der Widerspruch zwischen der wirtschaftlichen Nutzung der Antarktis einerseits und dem umfassenden Schutz der Umwelt andererseits nicht eindeutig aufgelöst.

Insbesondere das EIA vermag den Antarktismus weder qualitativ noch quantitativ wirksam einzugrenzen. Hauptgrund hierfür ist, dass die einzelnen touristischen Aktivitäten für sich betrachtet in der Regel weniger als geringfügige oder vorübergehende Umweltauswirkung haben und nur in ihrem Zusammenspiel mit anderen touristischen oder sonstigen Tätigkeiten kumulativ die antarktische Umwelt beeinträchtigen. Das EIA kann solche kumulativen Umweltauswirkungen im Hinblick auf touristische Aktivitäten nicht ausreichend berücksichtigen. Ferner folgt aus den Anforderungen für ein EIA und aus Art. 3 Abs. 4 lit. a USP kein Genehmigungsvorbehalt für sämtliche touristische Aktivitäten im Antarktisgebiet. Der Vertragsstaat hat lediglich sicherzustellen, dass die geplante Aktivität einer EIA unterzogen wurde, die den formellen Anforderungen des Umweltschutzprotokolls entspricht.

Auch der „Besondere Teil“ des Umweltschutzprotokolls enthält Regelungen zum Antarktismus. Die besonderen Schutzgebiete der Anlage V des Umweltschutzprotokolls enthalten besondere Regeln für touristische Aktivitäten. Die besonders geschützten Gebiete (ASPAs; Art. 3 Anlage V USP) enthalten in ihrer großen Mehrzahl Verwaltungspläne (Art. 5 Anlage V USP), die den Zugang nur für wissenschaftliche Zwecke oder für das Gebietsmanagement vorsehen und schließen demnach den Zugang solcher Gebiete für touristische Zwecke aus. In den besonders verwalteten Gebieten (ASMAs; Art. 4 Anlage V USP) schließen die Verwaltungspläne hingegen touristische Tätigkeiten gerade nicht aus.

Auch die Vorschriften zur Abfallentsorgung in Anlage III USP sind auf touristische Tätigkeiten anwendbar. Dies gilt zudem für den durch Anlage II geregelten Schutz der Flora und Fauna. Für den Tourismus ist hierbei insbesondere das Verbot der Einbringung nicht-heimischer Arten relevant (Art. 4 Abs. 1 Anlage II USP). Auch die noch nicht in Kraft getretene Anlage VI über die Haftung bei umweltgefährdenden Notfällen enthält Bestimmungen, die den Antarktismus bei Umweltnotfällen betreffen.

Zu den völkerrechtlichen Regeln des Antarktisvertragssystems gehört auch die ATCM-Sekundärrechtssetzung. Diese besteht aus Maßnahmen, Resolutionen und Entscheidungen: Zwar gibt es bisher zwei Maßnahmen der Antarktiskonsultativstaaten zum Antarktismus (eine zur Versicherung

und Notfallplanung (ATCM XXVII (2004), Measure 4) und eine zum Landungsmanagement (ATCM XXXII (2009), Measure 15)), beide sind jedoch noch nicht in Kraft getreten. Die Entscheidungen zum Antarktistourismus betreffen nur den Informationsaustausch. Es gibt zudem eine Vielzahl von Resolutionen zum Antarktistourismus: Diese enthalten entweder Regelungen für besondere Tourismusformen, wie etwa den Flugverkehr (ATCM XXVII (2004), Resolution 2) oder allgemeine Regelungen für sämtliche Tourismusformen, wie etwa die generellen Guidelines für Antarktisbesucher (ATCM XXXIV (2011), Resolution 3). Zudem werden Site-Guidelines in Resolutionsform beschlossen; hierdurch werden nicht verbindliche Sonderregelungen für besonders stark von Touristen frequentierte Gebiete vereinbart.

Entscheidend ist in der Gesamtschau der völkerrechtlichen Normen, dass die normativen Grundlagen des Antarktisvertragssystems aus zwei Gründen eine effektive Regelung des Antarktistourismus durch die Vertragsstaaten erfordern: Erstens verwalten die Vertragsstaaten die Antarktis nicht zum Selbstzweck, sondern fungieren als Treuhänder der internationalen Staatengemeinschaft im Antarktisgebiet. Zweitens beinhaltet der umfassende Umweltschutzgedanke des Umweltschutzprotokolls eine Verpflichtung, zukünftige Umweltschäden durch solche regulatorische Maßnahmen zu vermeiden, die dem Ziel des umfassenden Umweltschutzes durch das Umweltschutzprotokoll genügen.

Eine entscheidende Lücke besitzen die völkerrechtlichen Regelungen, da diese nicht auf Drittstaaten (Nichtvertragsparteien) anwendbar sind. Drittstaaten sind solche Staaten, die nicht an den Antarktisvertrag oder einen anderen Vertrag des Antarktisvertragssystems, insbesondere das Umweltschutzprotokoll, gebunden sind. Ein sog. „objektives Regime“, das Drittstaaten an Regelungen des Umweltschutzprotokolls oder des Antarktisvertrages bindet, kann nicht angenommen werden. Das gilt auch für eine völkergewohnheitsrechtliche Geltung dieser Normen; diese kann nicht nachgewiesen werden.

Auch sonstige völkerrechtliche Normen sind für den Antarktistourismus von unterschiedlicher Bedeutung (3.2): Gezeigt wird dies anhand der Normen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (UNCLOS), des Internationalen Übereinkommens zur Verhütung der Meeresverschmutzung (MARPOL) und des Internationalen Übereinkommen zum Schutz des Menschlichen Lebens auf See (SOLAS). Die hier aufgeführten Normen sind im Antarktisgebiet anwendbar. Das Seerechtsübereinkommen enthält Grundverpflichtungen zum maritimen Umweltschutz (Art. 192 ff. UNCLOS), aber keine spezifischen Regelungen zum Antarktistourismus. Anderes gilt für MARPOL und SOLAS, insbesondere nach Inkrafttreten des Polar Codes. Die IMO-Abkommen sind dabei auf Grundlage der Hafenstaatkontrolle auch über das traditionelle Flaggenstaatsprinzip hinaus durchsetzbar.

Dagegen erhöhen umweltvölkerrechtliche Normen das Umweltschutzniveau in der Antarktis im Vergleich zum umfassenderen Umweltschutzprotokoll nicht (3.3). Allerdings sind drei umweltvölkerrechtliche Prinzipien für den Schutz der antarktischen Umwelt vor Schäden durch touristische Aktivitäten für alle Staaten besonders bedeutsam: Dies ist, erstens, das Vorsorgeprinzip, das Staaten verpflichtet, bereits dann Maßnahmen gegen zukünftige irreversible Umweltschäden zu ergreifen, wenn ein bloßes Risiko solcher Schäden besteht. Zum zweiten gilt der Grundsatz der Schadensprävention, der Staaten verpflichtet, keine Umweltschäden zu verursachen. Und drittens gilt das Prinzip der Nachhaltigkeit, das eine möglichst schonende Nutzung natürlicher Ressourcen verlangt.

Darüber hinaus kann jedoch kein regionales Gewohnheitsrecht zum Schutz polarer Gebiete nachgewiesen werden (3.4). Dies gilt, obwohl sich restriktive nationale Schutzregime auf den die Antarktis umliegenden Inseln ausgebildet haben.

Es wird schließlich gezeigt, dass die IAATO als Verband der Antarktistourismusunternehmen mit der privatrechtlichen Regulierung des Antarktistourismus in das von den Antarktiskonsultativstaaten hinterlassene, partielle Regelungsvakuum vorstößt (3.5). Im Ergebnis kann diese private Rechtsetzung durch einen Verband, mit gewinnorientierten Unternehmen als Mitgliedern, Regelungen völkerrechtlicher Natur, die auch auf Staatengemeinschaftsinteressen ausgerichtet werden können, nicht ersetzen.

Ferner werden die nationalen Umsetzungsverfahren des EIA analysiert (3.6). Untersucht wurde die Umsetzung des EIA in Argentinien, Australien, Chile, Frankreich, Japan, Neuseeland, Südafrika, dem Vereinigten Königreich, den Vereinigten Staaten und Deutschland. Im Ergebnis lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den nationalen Verfahren feststellen: So setzen einige Vertragsstaaten, etwa die USA und Argentinien, das EIA nicht durch ein nationales *Genehmigungsverfahren* um. Bemerkenswert ist zudem, dass zumindest ein Staat, Südafrika, das EIA bis heute nicht in nationales Recht implementiert haben. Relevante Unterschiede finden sich auch bezüglich der Ausnahmen der Anwendbarkeit nationaler Verfahren für Fälle, in denen die geplante Aktivität bereits von einem anderen Vertragsstaat genehmigt wurde. Während die meisten der untersuchten Staaten in solchen Fällen bereits rechtlich die Anwendbarkeit des eigenen Verfahrens ausschließen, sehen andere Staaten einen Anwendbarkeitsausschluss nur bei vergleichbaren Verfahren vor, so Japan, oder belassen den Anwendbarkeitsausschluss im Ermessen der Behörde, wie Neuseeland. Auch wenn eine stärkere Vereinheitlichung der nationalen Verfahren im Hinblick auf die gleichmäßige Regelung des Antarktistourismus wünschenswert wäre, haben die Vertragsstaaten bisher noch keine Vorstöße dahingehend unternommen. Bis heute ist weitgehend ungeklärt, wann eine Aktivität mehr als geringfügige oder vorübergehende Umweltauswirkungen hat.

Um die Restriktionsmöglichkeiten des Antarktistourismus in Deutschland auf Grundlage des deutschen Ausführungsgesetzes (AUG) beurteilen zu können (3.7), wird dessen Zusammenspiel mit den völkerrechtlichen Vorgaben und den divergierenden nationalen Verfahren beleuchtet. Bei der Auslegung des Ausführungsgesetzes ist zu beachten, dass dieses grundsätzlich völkerrechtsfreundlich im Hinblick auf das Umweltschutzprotokoll auszulegen ist. Die Genehmigungsbefreiung des § 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG erfasst auch ausländische Verfahren zur Umsetzung des Umweltschutzprotokolls, die keine „Genehmigung“ sondern lediglich eine Notifikation beinhalten.

Eine Genehmigung für eine touristische Antarktisaktivität kann nach dem AUG in zwei Fällen untersagt werden: Zum einen, wenn das Umweltbundesamt als Genehmigungsbehörde sein gesetzlich eingeräumtes Ermessen entsprechend ausübt; dies ist allerdings nur bei touristischen Tätigkeiten mit mehr als vorübergehenden Umweltauswirkungen möglich (§ 12 Abs. 2 AUG). Zum anderen kann von einem Beurteilungsspielraum des Umweltbundesamtes insbesondere mit Blick auf die Risikobewertung der Aktivität ausgegangen werden, der nur begrenzt gerichtlich überprüft werden kann. Allerdings ist im Ergebnis die Behörde durch ihre vorherige Praxis eingeschränkt, von der sie nur mit guten Gründen abweichen kann.

Nach dem AUG ist jedoch auch eine Begrenzung der Art und Weise des Antarktistourismus möglich: Gesetzlich besteht die Möglichkeit von Auflagen und Bedingungen. Die zeitliche Befristung einer Tätigkeit ist zwingend vorgeschrieben. Im Ergebnis erscheint eine auflösende Bedingung als ein geeignetes Mittel, da nur so gewährleistet werden kann, dass der Verstoß gegen die mit der Genehmigung erteilten Bedingung auch automatisch ein ordnungswidriges Verhalten nach sich zieht.

Als Ergebnis der rechtlichen Untersuchungen des zweiten Teils gilt wegen der oben bezeichneten Mängel und Lücken der rechtlichen Regelungen (3.8): Es fehlt dem Antarktistourismus an einem normativen Regulierungsrahmen der hinreichend konkret und effektiv den Widerspruch zwischen den Zielen des Antarktisvertrages und des Umweltschutzprotokolls – Umweltschutz, Freiheit der Forschung – einerseits und der privaten und wirtschaftlichen Nutzung der Antarktis durch Tourismusunternehmen und Touristen andererseits auflöst. Dieser Befund widerspricht klar dem allgemeinen Ziel des Umweltschutzprotokolls, ein umfassendes System zum Schutz der antarktischen Umwelt zu schaffen.

Der vierte Teil der Untersuchung schlägt daher Verbesserungen für eine Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens zur Regulierung und zum Management des Antarktistourismus vor (4). Grundlage ist die Diskussion zum Antarktistourismus durch die Konsultativstaaten seit den 1960er Jahren, die jedoch bisher nicht zu greifbaren Ergebnissen geführt hat (4.1).

Für ein verbessertes Tourismusmanagement werden vorliegend drei Vorschläge dargelegt und bewertet (4.2):

Erstens besteht die Möglichkeit die IAATO aufzuwerten und in das ATCM-System weiter zu integrieren. Das Management des Antarktistourismus durch die IAATO – etwa das Landungsmanagement – könnte in den ATCM-Rahmen integriert werden. Dagegen spricht jedoch, dass die IAATO auf gegenwärtiger privatrechtlicher Grundlage notwendig auf die Interessen ihrer Mitglieder, einem Teil der privatwirtschaftlich agierenden Tourismusunternehmen, ausgerichtet bleiben muss.

Zweitens könnte das Tourismusmanagement durch die Konsultativstaaten verbessert werden: Durch eine Aufwertung des Sekretariats ließe sich eine verbesserte Datensammlung ermöglichen. Das EIES könnte um weitere Elemente ergänzt und verbessert werden, die es dem Sekretariat erlaubten, selbst unmittelbar von den Tourismusanbietern Daten zu sammeln. Ferner könnte durch eine Neuausrichtung von Beobachtern eine bessere Überwachung touristischer Tätigkeiten erreicht werden. Dies ließe sich bereits auf der heutigen Rechtsgrundlage erreichen (Art. VII Abs. 1 AntV). Die zusätzlichen Aufgaben des Sekretariats könnte durch die Erhebung von Gebühren für touristische Aktivitäten finanziert werden.

Drittens könnte ein verbessertes Tourismusmanagement durch die Gründung einer neuen Public Private Partnership (PPP) erreicht werden, die sowohl die Tourismusindustrie als auch die Vertragsstaaten als Mitglieder umfassen könnte und damit die Expertise aller relevanten Akteure vereinen würde.

Im Ergebnis wird vorliegend vertreten, zunächst ein verbessertes Tourismusmanagement durch die Antarktisvertragsstaaten und das ATCM-Sekretariat zu erreichen (Lösung 2). Allerdings ist die Realisierbarkeit dieses Vorschlages unklar, da sich einige Konsultativstaaten gegen jede Aufgabenerweiterung des Sekretariats wenden. Als zweite Möglichkeit könnte, bei einem Scheitern von Lösung 2, über die Einführung einer PPP nachgedacht werden.

Zudem werden effektive Tourismusregulierungen vorgeschlagen (4.3). Entscheidend ist zunächst die Verbesserung des EIA. Für die Vereinheitlichung der divergierenden nationalen Verfahren ist es erforderlich, verbindlich festzulegen, dass es einer behördlichen Genehmigung für touristische Aktivitäten bedarf. Ferner sollte das EIA im Hinblick auf touristische Aktivitäten konkretisiert werden: Die Vertragsstaaten sollten klarstellen, dass bei der potentiellen Verwendung permanenter und semi-permanenter Infrastruktur für touristische Tätigkeiten die Vermutung besteht, dass die Schwelle von mehr als geringfügigen oder vorübergehenden Umweltauswirkungen überschritten wird. Schließlich bedarf es einer besseren Berücksichtigung kumulativer Umweltauswirkungen: Die Umweltauswirkung einer einzelnen Aktivität sollte vor dem Hintergrund bereits andauernder und geplanter Aktivitäten beurteilt werden müssen.

Für die mögliche Begrenzung des Antarktistourismus in der Zukunft gilt das Folgende:

Gefordert wird ein generelles Verbot für touristische Tätigkeiten mit mehr als vorübergehenden oder geringfügigen Umweltauswirkungen sowie für touristische Tätigkeiten, welche per se nicht im Einklang mit dem Recht des Antarktisvertragssystems – und hierzu zählt auch das Sekundärrecht – durchgeführt werden können.

Begrenzungen werden sowohl im Hinblick auf die Art, als auch bezüglich des Ortes touristischer Aktivitäten und der Anzahl von Antarktistouristen vorgeschlagen. Zur Verhinderung von Normenübertretungen werden einerseits Präventivmaßnahmen erörtert und andererseits wird vorgeschlagen, bestehende Strafvorschriften auszuweiten.

Im Anschluss wird gezeigt, wie die hier gemachten Vorschläge für ein verbessertes Tourismusmanagement und eine verbesserte Tourismusregulierung formell umgesetzt werden können (4.4). Empfohlen wird die Änderung des Umweltschutzprotokolls ggf. auch die Ausarbeitung einer neuen „Tourismus-Anlage“ zum Umweltschutzprotokoll, die sämtliche Fragen des Antarktistourismus rechtsverbindlich regelt. Die Erfolgsaussichten für eine solche Änderung oder eine neue Anlage sind allerdings, zumindest

in naher Zukunft, gering einzuschätzen. Möglich ist es jedoch einzelne Fragen der Regulierung des Antarktistourismus durch Instrumente der ATCM-Sekundärrechtssetzung zu regeln: Unverbindliche Resolutionen können hier als Vorläufer für völkervertragliche Regelungen genutzt werden. Ferner kommt solchen Resolutionen eine autoritative Wirkung bei der Vertragsauslegung zu, wenn diese einen Konsens der Vertragsstaaten über die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe im Umweltschutzprotokoll abbilden. Durch Maßnahmen könnte die Datensammlung durch die Vertragsstaaten weiterentwickelt werden. Eine Entscheidung erlaubt es den Konsultativstaaten, Fragen zum Antarktistourismus für alle Antarktisvertragsstaaten autoritativ zu regeln; erfasst werden so auch Antarktisvertragsstaaten, die nicht dem Umweltschutzprotokoll beigetreten sind. Im Hinblick auf den mangelnden Konsens unter den Konsultativstaaten bezüglich des Antarktistourismus bietet sich auch die Verabschiedung unverbindlicher Codes of Conducts an.

Zuletzt wird auf eine Verbesserung der deutschen Rechtslage eingegangen (4.5). Für die Änderung des deutschen Ausführungsgesetzes zur besseren Regulierung des antarktischen Tourismus wird Folgendes vorgeschlagen:

Die Anwendbarkeit des AUG sollte auf sämtliche Tätigkeiten, für die nach Art. VII Abs. 5 lit. a AntV eine Notifikationspflicht besteht, auf sämtliche deutsche Staatsangehörige und Schiffe erweitert werden. Es sollte eine Meldepflicht für touristische Tätigkeiten sämtlicher deutscher Staatsangehöriger eingeführt werden, die es der Genehmigungsbehörde erlaubt, festzustellen, ob eine ausländische Genehmigung erteilt wurde und von wem. Ausländische Genehmigungen für touristische Aktivitäten sollten nicht anerkannt werden, soweit diese nicht weitgehend dem deutschen AUG entsprechen. Eine Strafbarkeit für touristische Antarktisaktivitäten ohne Genehmigung sollte eingeführt werden.

Diese Möglichkeiten ließen sich im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren umsetzen. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen im Hinblick auf diese Vorschläge, die auf touristische Aktivitäten begrenzt sind und nicht auf Forschungsaktivitäten anwendbar sind, nicht.

Executive Summary

This study analyzes tourism in Antarctica with regard to the accessible empirical data and the contemporary legal regulations. It proceeds in four stages. Part 1 lays out the terminology and identifies the essential objectives of the Antarctic Treaty system that are relevant to Antarctic tourism. On the basis of new data, the actual developments in Antarctic tourism during the last ten years are analyzed (part 2). Subsequently, the national and international norms that directly or indirectly apply to Antarctic tourism are spelled out and evaluated (part 3). These include norms and measures of (self-)regulation of Antarctic tourism by the International Association of Antarctica Tour Operators (IAATO). Thereby, not only are the existing regulations investigated but their gaps and shortcomings are also identified. In the fourth part, recommendations are presented on how the legal framework of Antarctic tourism could be improved so that Antarctic tourism can be effectively managed and regulated today and in the future. This seems necessary in order to guarantee the comprehensive protection of the Antarctic environment.

The introductory first part of the study initially analyzes Antarctic tourism against the background of the essential objectives of the Antarctic Treaty system (ATS) (1.1). These are the protection of the environment and the freedom of scientific research. The tension between these objectives and Antarctic tourism is shown: Antarctic tourism is – at least potentially – a threat to the unique Antarctic environment and the singular research conditions that exist there.

Furthermore, the first part of the study also identifies the concept and types of Antarctic tourism (1.2). First the notions ‘tourist’ and ‘visitor’ are defined. The term ‘tourist’ is differentiated from those individuals that are subject to special regulations of the ATS – scientists as well as their civilian and military support personnel and observers. In accordance with the general usage of the term, ‘tourist’ can reasonably be restricted further. It thereafter only encompasses those people who travel without another primary purpose (‘for pleasure’). Other individuals, if they are not active as scientific personnel or as observers, are visitors. Tourism as an activity in the sense of this study includes – first of all - all actions by tourists. Furthermore, tourist activities are all activities of visitors that are non-professional.

Lastly, the first part also differentiates between various types of Antarctic tourism: First, tourist activities are distinguished according to their local focus. Here seaborne tourism – with expedition cruises, seaborne cruise-only tourism, and yacht tourism – can be distinguished from airborne tourism. The latter encompasses mere over-flights and day trips with stopovers on land. The third type of tourism is land-based tourism. It is important to distinguish land-based tourism from expedition cruises using a justified temporal threshold – i.e. 24 hours on land. The establishment and use of new, permanent tourism infrastructure represents a special case; there is currently no consensus among the Consultative States on whether such establishment and use is prohibited by the Antarctic Treaty (AT) and the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty (Environmental Protocol).

With respect to the typology of tourist activities described, an ever stronger deviation from the hitherto standard form of Antarctic tourism – expedition cruises – can be shown. The activities on land go well beyond a mere stay in the vicinity of the landing-site. Additionally, other forms – *e.g.* adventure and extreme-sports tourism, mass events, and charity tourism – are increasingly occurring. Moreover, the actors of tourist activities diversify and, besides participants of commercially organized tourist voyages to Antarctica, today encompass *inter alia* individual tourists and media representatives.

After the definitions and categorizations of the first part, the second part of the study analyzes the factual development of Antarctic tourism (2). This analysis is especially based on accessible empirical data collected by the study itself (2.1). The objective was to gain an overview of the development of Antarctic tourism in the last ten years that is as comprehensive as possible. A focal point of the collection was the determination of the tourist activities of third States and of the tourism forms that do not take place within the framework of IAATO. In particular, the following data and information sources were used:

The Electronic Information Exchange System (EIES) of the Antarctic Treaty Secretariat; data from operators at the origins and destinations of Antarctic voyages; other generally accessible sources, for instance the ATCM-documents, websites, and IAATO-data. Ultimately, a complete overview of all tourist activities based on non-IAATO sources did not succeed, since *inter alia* multiple inquiries to the notification and permit authorities remained – a few exceptions notwithstanding – unanswered and the EIES is incomplete. Nevertheless, a comprehensive overview of yachts in the Antarctic Treaty area and a complete overview of the known tourist companies is compiled.

On the basis of the collected data and accessible information, the following changes in Antarctic tourism can be demonstrated (2.2):

Indeed the number of Antarctic tourists has not yet reached the all-time peak of more than 46,000 tourists in the 2007/2008 season (in the 2013/2014 season: ca. 37,400). However the diversification of tourist activities in the Antarctic Treaty area is further increasing. Ten activities, which were not (sufficiently) known up until now, were able to be identified in this study, i.e. concerts, fashion shows, cricket, soccer, tricycling, stand-up paddling, management workshops, geocaching, Google Street View, and drone flights.

In addition, accidents and cases of non-compliance by tourists can be shown, even though neither the number of tourist accidents nor cases of non-compliance seem to have increased in the last years.

With respect to tourism operators that offer Antarctic tourism, the following results can be summarized: All of the currently known tourism operators are located in a State party to the Antarctic Treaty and the Protocol on Environmental Protection. Nevertheless, a third of the vessels employed by these operators sail under the flag of a non-party. Furthermore, IAATO's claim to incorporate the majority of Antarctic tourism cannot be maintained for all tourism segments. It is not valid with regard to over-flights, one-time expeditions, or especially yacht tourism: Of the over 200 known yachts that sailed in the Antarctic Treaty area between 1997 and 2013, only 16% were IAATO-members at the time of their Antarctic voyage.

For the future of Antarctic tourism, the following outlook can be made on the basis of the accessible data and information spelled out in the second part of the study: With respect to the quantity of Antarctic tourism, the fact that emerging markets – like in the Middle East, Asia, or Russia – are barely tapped up until now can indicate a further increase of tourist activities in the Antarctic Treaty area in the near future. With respect to the kind of tourism, it is to be expected that the diversification and individualization of tourist activities will continue further and intensify and thereby overall the dangers for the Antarctic environment will further increase. However, this is only true if Antarctic tourism is not directly or indirectly regulated or restricted.

The third part of the study analyzes the legal framework of Antarctic tourism. First, the primary and secondary rules of international law under the Antarctic Treaty system are spelled out and evaluated (3.1). This includes the treaty law of the Antarctic system, i.e. the Antarctic Treaty (AT), the Convention for the Conservation of Antarctic Seals (CCAS), the Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR), and the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty. The Antarctic Treaty does not contain any explicit regulations for Antarctic tourism and Antarctic tourism does not *per se* violate the requirement of the freedom of scientific investigation (Art. II AT) or of the use of the Antarctic Treaty area for peaceful purposes (Art. I AT). Besides, it is decisive for tourist activities that – firstly – the notification obligations of Art. VII(5)(a) AT also extend to tourist activities; secondly, tourist activities are not encompassed by Art. VIII(1) AT which stipulates that scientific personnel and observers fall under the exclusive jurisdiction of their States of origin. The CCAS and the CCAMLR do not contain any requirements of importance for Antarctic tourism.

However, important requirements for Antarctic tourism are enshrined in the Environmental Protocol: the 'general part' of the Environmental Protocol – consisting of the text of the Protocol itself as well as its

Annex on Environmental Impact Assessment (EIA) – applies to all activities in the Antarctic treaty area, encompassing tourist activities which are *expressis verbis* mentioned (cf. for instance Art. 3(4), Art. 8(2) Environmental Protocol). It follows from Art. 3(3) Environmental Protocol that scientific research is to be given priority over other activities including tourism. Antarctic tourism is therefore a legitimate, but not privileged, in other words a ‘neutral’ activity according to the Environmental Protocol, as are all other governmental and non-governmental activities apart from scientific ones.

The environmental principles named in Art. 3 Environmental Protocol as well as the EIA contained in Art. 8 Environmental Protocol and its Annex I also apply to tourist activities. These rules, however, do not establish a regulative framework that takes into account the specific circumstances of Antarctic tourism: The environmental principles stipulated by Art. 3 Environmental Protocol are, in the view of most scholars and States, too general to entail concrete regulative requirements with respect to specific tourist activities. In contrast to the prohibition of mineral resource activities contained in Art. 7 Environmental Protocol, the inherent contradiction between the economic use of Antarctica on the one side and the comprehensive protection of the environment on the other is not clearly resolved with regard to Antarctic tourism.

Particularly the EIA is not framed to qualitatively or quantitatively restrict Antarctic tourism effectively. The main reason for this is that individual tourist activities – when assessed separately – mostly will have less than a minor or transitory environmental impact and only cumulatively impair the Antarctic environment in interaction with further tourist or other activities. The EIA cannot sufficiently take such cumulative environmental impacts into account. Furthermore, neither the EIA nor Art. 3(4)(a) Environmental Protocol require a formal permit of all tourist activities in Antarctica by a State party. It merely has to ensure that the planned activity undergoes an EIA, which fulfills the formal requirements of the Environmental Protocol.

The ‘special part’ of the Environmental Protocol also contains regulations for Antarctic tourism. The area management laid down by Annex V of the Environmental Protocol contains specific rules for tourist activities. The great majority of Antarctic Specially Protected Areas (ASPAS; Art. 3 Annex V Environmental Protocol) have management plans (Art. 5 Annex V Environmental Protocol), which grant access to the respective area only for scientific purposes or for the management of the area and thus bar access to such areas for tourist purposes. In contrast, the management plans of the Antarctic Specially Managed Areas (ASMAS; Art. 4 Annex V Environmental Protocol) do not bar tourist activities.

The provisions on waste disposal in Annex III Environmental Protocol also cover tourist activities. The same is true for the conservation of Antarctic flora and fauna regulated in Annex II. With respect to Annex II, the prohibition of the introduction of non-native species (Art. 4(1) Annex II Environmental Protocol) is particularly relevant for tourism. Additionally, Annex VI on the liability arising from environmental emergencies, which has not yet entered into force, contains provisions that affect Antarctic tourism in environmental emergencies.

The rules on tourism concluded by the Consultative States in the framework of the ATCM, i.e. the ATCM instruments on tourism, also belong to the rules of international law within the Antarctic Treaty system. These rules comprise measures, resolutions, and decisions: Although there already exist two measures concerning Antarctic tourism (one on insurance and contingency planning (ATCM XXVII (2004), Measure 4) and one on the landing of persons from passenger vessels (ATCM XXXII (2009), Measure 15)), both, however, have not yet entered into force. The decisions on Antarctic tourism only concern the regulation of the information exchange. In addition, a multitude of Soft Law resolutions on Antarctic tourism exist: These contain either rules on particular forms of tourism, as for instance on the operation of aircrafts (ATCM XXVII (2004), Resolution 2), or general rules on all forms of tourism, e.g. the general guidelines for visitors to the Antarctic (ATCM XXXIV (2011), Resolution 3). In addition, site-guidelines are adopted in

the form of resolutions. These guidelines contain non-binding rules specifically for areas that are highly frequented by tourists.

It is important to note that the underlying principles of the Antarctic Treaty system require an effective regulation of Antarctic tourism by the States parties for two reasons: Firstly, States parties administer Antarctica not to serve their own interests, but act as trustees of the international community in the Antarctic Treaty area. Secondly, the comprehensive level of environmental protection guaranteed by the Environmental Protocol obliges States parties to prevent future environmental damage by adopting a regulatory framework that meets the objective of comprehensive environmental protection.

One decisive lacuna of the rules of the Antarctic Treaty system is that they are not applicable to third States. Third States are States that are not bound to the Antarctic Treaty or to another treaty of the Antarctic Treaty system, especially the Environmental Protocol. A so-called 'objective regime' that binds third States to the regulations of the Environmental Protocol or the Antarctic Treaty cannot be assumed. It also cannot be argued that these norms form part of customary international law.

The rules of the law of the sea contained in the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), the International Convention for the Prevention of Pollution From Ships (MARPOL), and the International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS) are of varying importance for Antarctic tourism (3.2): The abovementioned norms are, as far as they are relevant for Antarctic tourism, applicable to the Antarctic Treaty area. UNCLOS contains general obligations on maritime environmental protection (Art. 192 et seq. UNCLOS), however no specific regulations for Antarctic tourism can be found within this treaty. The situation is different with respect to MARPOL and SOLAS, especially after the entry into force of the Polar Codes. These treaties of the International Maritime Organization (IMO) are also enforceable beyond the traditional flag state principle on the basis of the port state control.

Norms of general international environmental law, however, do not increase the level of environmental protection in Antarctica in comparison to the Environmental Protocol (3.3). Nevertheless, three principles of international environmental law concerning the protection of the Antarctic environment from environmental hazards caused by tourist activities are especially important for *all* States: These are, firstly, the precautionary principle, which obliges States to already take measures against future, irreversible environmental damage when there is merely a risk of such damage. Secondly, the principle of prevention obliges States to not cause environmental harm. And thirdly, the principle of sustainable development requires States to use natural resources as to maintain them for a long period of time.

However, regional customary law that protects the polar regions cannot be established (3.4) even though restrictive national regimes for environmental protection have developed on the islands surrounding the Antarctic.

Additionally, it is shown that IAATO, as association of Antarctica tourism operators, is filling the partial regulatory vacuum left behind by the Consultative States with its regulation of Antarctic tourism through private law (3.5). Ultimately, this private legislation by a member-driven association, consisting of profit-oriented companies cannot replace rules of international law, aimed at the protection of common interests of the international community. In addition, the national implementation procedures of the EIA are analyzed (3.6). The study examines the implementation of the EIA in Argentina, Australia, Chile, France, Japan, New Zealand, South Africa, the United Kingdom, the United States, and Germany. As a result, notable differences between the national procedures can be identified: Some States parties, *e.g.* the USA and Argentina, did not implement the EIA by introducing a national *authorization* procedure. Moreover, it is remarkable that at least one State, i.e. South Africa, still has not implemented the EIA into national law up until today. Relevant differences are given with respect to exceptions to the applicability of national procedures for cases in which the planned activity has beforehand been authorized by another State party. While most States already preclude the applicability of their own procedure in such cases, other States only allow for the preclusion of applicability if there are comparable procedures – as Japan –

or leave the preclusion of applicability in the discretion of the national authority, like New Zealand. Although a stronger standardization of the domestic procedures with respect to the uniform regulation of Antarctic tourism would be desirable, States parties have not yet taken steps to reach this goal. Until today it remains by and large unsettled when an activity has more than minor or transitory environmental impacts.

In order to assess the possibilities of a restricting Antarctic tourism in Germany on the basis of the German Act Implementing the Environmental Protocol to the Antarctic Treaty (AUG) (3.7), this study explores the interplay of norms contained in this statute with the relevant rules of international law and the diverging procedures in different States. For the interpretation of the AUG, it must be kept in mind that this statute is to generally be interpreted in the light of the Environmental Protocol. The exemption from authorization pursuant to § 3(2) No. 1 AUG also encompasses foreign procedures for the implementation of the Environmental Protocol that do not contain an authorization or permit, but only a notification.

According to the German AUG the permit to conduct a tourist activity in the Antarctic Treaty area can be denied in one of the two cases: Firstly, if the German Federal Environmental Agency (UBA) uses its margin of discretion as to deny an authorization. This however is only possible in cases of more than a minor or transitory impact (§ 12(2) AUG). Secondly, there is a margin of discretion of the Federal Environmental Agency with regard to the question when the threshold of a minor or transitory impact is crossed. This risk assessment is only subject to limited judicial review. However, ultimately the agency is restrained by its previous assessments and practice, which can only be deviated from on justifiable grounds.

Furthermore, the German AUG also allows to restrict the modalities of Antarctic tourism: The possibility to lay down certain requirements and conditions exists. To determine the time limit of an activity is necessary according to the AUG. It can be concluded that a resolute condition seems to be an effective instrument for a limitation of Antarctic tourism, since only in this way can it be guaranteed that the violation of the condition issued with the authorization also automatically entails an administrative offence.

As a result of the shortcomings of and gaps in the legal regulations described above, the following is concluded from the examination of the *lex lata* (3.8): Antarctic tourism is lacking a normative regulatory framework that concretely and effectively resolves the contradiction between the objectives of the Antarctic Treaty and the Environmental Protocol – environmental protection, freedom of scientific research – on the one hand and the private and economic use of Antarctica by tourism operators and tourists on the other hand. This result clearly contradicts the general objective of the Environmental Protocol, namely to establish a comprehensive system to protect the Antarctic environment.

The fourth part of the study thus recommends improvements for a further development of the legal framework for the regulation and management of Antarctic tourism (4). The basis for these recommendations is the discussion about Antarctic tourism among the Consultative States since the 1960s that, however, has not yet led to tangible results (4.1).

For an improved tourism management three proposals are proposed and evaluated (4.2):

First, the possibility to upgrade and further integrate IAATO into the ATCM-system; the management of Antarctic tourism through IAATO – *e.g.* the management of landings – could be integrated into the ATCM-framework. However, the fact that, due to its legal basis, IAATO necessarily must remain focused on the interests of its members – commercially operating tourism companies – is a drawback of this proposal.

Second, the management of tourism by the Consultative States could be improved: A kind of ‘upgrade’ of the Secretariat would enable an improved collection of data. The EIES could be supplemented and im-

proved by further elements that would allow the Secretariat itself to directly collect data from tourism operators. Furthermore, a better monitoring of tourist activities could be achieved by delegate this task to the observers. The latter can already be achieved on the current legal basis (Art. VII(1) AT). The additional tasks of the Secretariat could be financed by the raising of fees for tourist activities.

Third, an improved management of tourism in Antarctica could be achieved through the establishment of a new Public-Private Partnership (PPP) that would encompass the tourism industry and the States parties as members and thereby would unite the expertise of all the relevant actors.

This study argues for initially achieving an improved tourism management through the States Parties to the Antarctic Treaty and the ATCM-Secretariat (proposal 2). However, the ability to realize this proposal is unclear since several Consultative States do not seem to support a kind of upgrade of the Secretariat. As a second option, the introduction of a PPP should be considered if proposal 1 fails.

Additionally, this study recommends to lay down effective regulations for tourism (4.3). The improvement of the EIA is essential in this regard. In order to standardize the diverging national procedures, it is necessary to stipulate that an authorization by a competent national authority is a necessary condition for carrying out tourist activities within the Antarctic Treaty area. Further, the EIA should be concretized with respect to tourist activities: The States parties should agree on the assumption that when permanent or semi-permanent infrastructure is employed for tourism these activities surpass the threshold of more than a minor or transitory environmental impact. Lastly, an improved assessment of cumulative environmental impacts is needed: The environmental impacts of an individual activity should be assessed against the background of other activities that are taking place or are planned.

In order to achieve a limitation of Antarctic tourism in the future the following is proposed:

This study calls for a general prohibition of tourist activities with more than minor or transitory environmental impacts as well as of tourist activities that *per se* cannot be conducted in accordance with the law of the Antarctic Treaty system – including ATCM-instruments.

Restrictions are proposed with respect to the kind and location of tourist activities as well as the number of Antarctic tourists. In order to prevent non-compliance with norms applicable within the Antarctic Treaty area, the introduction of preventive measures as well as penal sanctions are examined.

Subsequently, the study illustrates how the proposals for an improved tourism management and tourism regulation advanced here can be formally implemented (4.4). The modification of the Environmental Protocol, if necessary also the elaboration of a new ‘tourism-annex’ to the Environmental Protocol that settles all questions concerning Antarctic tourism, is recommended. However, the prospects of success of such a modification or a new annex are – at least in the near future – rather slim. Nevertheless, it is possible to regulate certain questions of Antarctic tourism by other ATCM-rules: Non-binding resolutions can here be used as precursors for binding rules. Further, such resolutions are accorded an authoritative effect for treaty interpretation if they reflect a consensus of the States parties with respect to the interpretation of broad legal terms in the Environmental Protocol. Additionally, the data-collection could be further developed by the States parties through measures. A decision allows the Consultative States to authoritatively settle questions on Antarctic tourism for all States Parties to the Antarctic Treaty; in this way, States Parties to the Antarctic Treaty, which have not acceded to the Environmental Protocol, are also encompassed. Considering the lacking consensus among the Consultative States in relation to a limitation of Antarctic tourism, the adoption of non-binding codes of conduct could also be a step forward.

Lastly, the study addresses the possible improvement of the legal situation in Germany (4.5). In order to better regulate Antarctic tourism, the following is recommended as an amendment to the German AUG:

The applicability of the AUG should be extended to all activities, for which a duty to notify pursuant to Art. VII(5)(a) AT exists, as well as to all German nationals and vessels. A duty for all German nationals to register tourist activities should be introduced that allows the competent national authority to determine

whether a foreign authorization has been issued and by which State. Foreign authorizations for tourist activities should not be accepted if they are not equivalent to the German AUG. A criminal liability for tourist activities in Antarctica undertaken without authorization should be introduced.

These possibilities could be implemented by acts of parliament. Constitutional concerns do not exist with respect to these proposals, which are limited to tourist activities and are not applicable to research activities.

1 Einleitung*

Die Antarktis war einst ein unerreichbarer Kontinent. Heute ist sie ein – wenn auch exklusives – Touristenziel unter vielen. Der Antarktistourismus ist gegenwärtig die vorrangige ökonomische Nutzungsform der Antarktis.¹ Auch wenn es sich hierbei keineswegs um ein junges Phänomen handelt - der organisierte Tourismus in der Antarktis begann bereits in den späten sechziger Jahren² - entwickelte er doch erst nach der Jahrtausendwende seine heutige Dynamik. Dies betrifft zunächst die Anzahl der Touristen in der Antarktis:³ Von 2000 bis 2007 verdoppelten sich die Touristenzahlen auf über 45.000 pro Saison.⁴ Auch hinsichtlich der Art der touristischen Aktivitäten ist in den letzten Jahren ein fundamentaler Wandel zu verzeichnen. Zum einen haben sich die Aktivitäten, obwohl die antarktische Halbinsel noch immer den geographischen Schwerpunkt des Tourismus im Antarktisgebiet bildet, örtlich ausgeweitet und erfassen mittlerweile den gesamten Kontinent. Zum anderen haben sie sich verändert: Wurden zu Beginn fast ausschließlich Kreuzfahrten mit Landgängen, sogenannte Expeditionskreuzfahrten, durchgeführt, werden heute kaum mehr überschaubare Auswahlmöglichkeiten angeboten: Vom Marathon, bis zum Tauchgang, Skifahren, Surfen oder sog. Geocaching.⁵ Dieser Wandel bedroht zumindest potentiell das äußerst verletzbare Ökosystem der Antarktis. Die Antarktis, der trockenste und kälteste Kontinent, ist in vielerlei Hinsicht einzigartig.⁶ Nur wenige Pflanzen und wirbellose Tiere können in den eisfreien Regionen des Kontinents überleben.⁷

Auch die rechtliche Verfasstheit dieses Gebiets ist singulär. Was in der Antarktis an Tätigkeiten erlaubt und verboten ist, wird grundlegend von den Parteien des völkerrechtlich verbindlichen Antarktisvertrages⁸ bestimmt. Zwar gibt es bis heute keine speziellen völkerrechtlichen Regelungen zum Antarktistourismus, dennoch findet dieser in einem rechtlichen Rahmen statt, der insbesondere von den Konsultativstaaten⁹ des Antarktisvertrages geschaffen wird: Sowohl im Völkerrecht des Antarktisvertragssystems, als auch bei den Umsetzungsregeln der Vertragsstaaten¹⁰ und bei den Regelungen des Verbandes der ant-

* D. Verf. bedanken sich bei Herr Felix Beck, Frau Sophie Fink, Herr Jakob Jürgensen und Frau Natalie Lamp für die hilfreiche Unterstützung bei der Erstellung dieses Gutachtens.

¹ D. Liggett/A. McIntosh/A. Thomson/N. Gilbert/B. Storey 2011.

² Zur Geschichte des Antarktistourismus allgemein B. Stonehouse/J. Snyder 2010, 44 ff.

³ Die Bezeichnungen „Touristen“, „Forscher“ u.a. sind in diesem Text als Funktionsbezeichnungen zu verstehen, die stets beide Geschlechter umfassen.

⁴ New Zealand, ATCM XXXV (2012), 14. Vgl. auch S. Vöneky 2008, 169 f. m.w.N.

⁵ Siehe hierzu unter 2.2.1.

⁶ Statt anderer N.W. Roland 2009, 5 f., 195 ff.; T. Bauer 2001, 41; dazu auch S. Vöneky 2008, 168 m.w.N.

⁷ Vgl. nur J. May 1988, 70 ff.

⁸ Siehe hierzu unter Fn. 14 m.w.N.; siehe auch unter 3.1.

⁹ Vgl. Art. IX Abs. 2 AntV; siehe auch S. Vöneky/S. Addison-Agyei 2012, Rn. 27 ff. m.w.N.

¹⁰ Zu der Umsetzungsgesetzgebung der tourismusrelevanten völkerrechtlichen Vorgaben in ausgewählten Staaten, vgl. unter 3.6.

arktischen Tourismusunternehmer, der International Association of Antarctica Tour Operators (IAATO),¹¹ finden sich Normen zum Antarktistourismus. Ferner wird der Antarktistourismus von den Konsultativstaaten bereits seit 1966 im Rahmen der Antarctic Treaty Consultative Meetings (ATCM) diskutiert.¹² Bei den Parteien des Antarktisvertrages, den Antarktisvertragsstaaten, sind zwei Gruppen zu unterscheiden: Zum einen die Konsultativstaaten (gegenwärtig 29 Staaten), die über ein Stimmrecht bei den ATCM verfügen und somit die Möglichkeit besitzen, völkerrechtliche Regeln für die Antarktis zu vereinbaren; zum anderen die sonstigen Vertragsstaaten als Nicht-Konsultativstaaten (gegenwärtig 22 Staaten), letztere verfügen über kein Stimmrecht.

Fraglich ist jedoch, ob die bestehenden Regeln ausreichend sind oder ob es weitergehenden Regelungsbedarf gibt, da sich die Konsultativstaaten darauf verständigten, die Antarktis als ein Naturreservat dem Frieden und der Wissenschaft zu widmen (Art. 2 USP). Diese Fragen sind auf der Grundlage neuer empirischer Daten über den antarktischen Tourismus zu beantworten. Der erste Abschnitt der folgenden Untersuchung stellt daher die faktische Grundlage für die rechtliche Analyse mit eigens dafür ermittelten Daten dar (Faktische Entwicklungen des Antarktistourismus). Vor dem Hintergrund bereits veröffentlichter Studien, die die Umweltauswirkungen des Antarktistourismus ausführlich beleuchten und die Gesamtentwicklung des Antarktistourismus beschreiben,¹³ konzentriert sich die vorliegende Untersuchung auf die veränderten Rahmenbedingungen des Antarktistourismus in den letzten Jahren. Hierbei ist die Beantwortung von drei Fragen entscheidend: Welche touristischen Aktivitäten werden heute in der Antarktis durchgeführt? Wer führt diese Aktivitäten durch? Lassen sich Regelverstöße gegen die Vorschriften zum Antarktistourismus nachweisen? Auf dieser Grundlage wird prognostiziert, wie sich der Antarktistourismus zukünftig in Ausmaß und Form entwickeln wird.

Der zweite Abschnitt (Normative Rahmenbedingungen des Antarktistourismus) analysiert die rechtlichen Rahmenbedingungen des Antarktistourismus nach den bereits bestehenden Normen (*de lege lata*). Hierbei werden drei Normensysteme analysiert: Völkerrechtliche Regelungen, nationale Regelungen ausgewählter Vertragsstaaten und die Regulierungen der Tourismusindustrie. Im Ergebnis lässt sich, obwohl es

¹¹ Vgl. dazu unten bei 3.5. Bei der IAATO handelt es sich um eine im Jahr 1991 von sieben Reiseanbietern gegründete Dachorganisation der Antarktistourismusunternehmen; dazu auch J. Spletstoesser, 2000, 47. Heute besteht die IAATO aus über 118 Unternehmen aus 19 Staaten; siehe ATCM XXXVII (2014), IP 44, 1 und abrufbar unter: <http://apps.iaato.org/iaato/directory/list.jsf> [sämtliche Internetseiten wurden im November 2014 zuletzt abgerufen].

¹² Siehe zur Diskussion über den Antarktistourismus der Konsultativstaaten, ATCM IV (1966), Final Report, Rn. 2; ATCM VI (1970), Final Report, Rn. 6; ATCM VII (1972), Final Report, Rn. 6; ATCM VIII (1975), Final Report, Rn. 6; ATCM IX (1977), Final Report, Rn. 12; ATCM X (1979), Final Report, Rn. 14; ATCM XI (1981), Final Report, Rn. 16; ATCM XII (1983), Final Report, Rn. 27-30; ATCM XIII (1985), Final Report, Rn. 68-70; ATCM XIV (1987), Final Report, Rn. 120-123; ATCM XV (1989), Final Report, Rn. 155-158; ATCM XVI (1991), Final Report, Rn. 111-113; ATCM XVII (1992), Final Report, Rn. 108-114; ATCM XVIII (1994), Final Report, Rn. 56-63; ATCM XIX (1995), Final Report, Rn. 55-60; ATCM XX (1996), Final Report, Rn. 75-87; ATCM XXI (1997), Final Report, Rn. 89-100; ATCM XXII (1998), Final Report, Rn. 101-111; ATCM XXIII (1999), Final Report, Rn. 115-123; ATCM XXIV (2001), Final Report, Rn. 104-112; ATCM XXV (2002), Final Report, Rn. 107-120; ATCM XXVI (2003), Final Report, Rn. 129-152; ATME, 2004a; ATCM XXVII (2004), Final Report, Rn. 161-196; ATCM XXVIII (2005), Final Report, Rn. 153-180; ATCM XXIX (2006), Final Report, Rn. 145-172; ATCM XXX (2007), Final Report, Rn. 145-172; ATCM XXXI (2008), Final Report, Rn. 174-251; ATCM XXXII (2009), Final Report, Rn. 159-234; ATME, 2009; ATCM XXXIII (2010), Final Report, Rn. 227-377; ATCM XXXIV (2011), Final Report, Rn. 212-369; ATCM XXXV (2012), Final Report, Rn. 215-352; ATCM XXXVI (2013), Final Report, Rn. 224-272; ATCM XXXVII (2014), Final Report, Rn. 203-286.

¹³ Vgl. aktuell New Zealand, ATCM XXXV (2012).

bis heute keine gesonderten völkervertraglichen Regelungen zum Antarktismus gibt, ein umfangreicher Regelungskorpus nachweisen, der mittelbar oder unmittelbar den Antarktismus betrifft. Dieser enthält allerdings keine Regelungsaussagen zu zentralen Zukunftsfragen des Antarktismus, die dessen Quantität und Qualität betreffen: Wie viele Touristen sind im Hinblick auf die äußerst verletzte Umwelt der Antarktis als tragbar anzusehen und welche Tätigkeiten sind mit dem besonderen Widmungszweck des Antarktisgebietes zu vereinbaren? Im Hinblick auf die deutsche Implementierungspraxis der bestehenden völkerrechtlichen Vorgaben wird aufgezeigt, wie eine stärkere Regulierung des Antarktismus auf Grundlage der heutigen Rechtslage gewährleistet werden kann.

Der dritte Abschnitt (Vorschläge zur Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen zum Antarktismus) zeigt die Möglichkeit verbesserter rechtlicher Rahmenbedingungen zum Antarktismus für die Zukunft auf (de lege ferenda). Es werden Vorschläge für die Verbesserung der Datenlage und Überwachung touristischer Aktivitäten gemacht. Ferner wird erläutert, wie die Konsultativstaaten zukünftig Umfang und Art des Antarktismus besser regulieren können. Zudem werden die formellen Instrumente aufgezeigt, durch die sich diese Vorschläge umsetzen lassen. Zuletzt wird dargestellt, welche Möglichkeiten dem deutschen Gesetzgeber bleiben, um den Antarktismus zukünftig besser zu regulieren.

1.1 Problemstellung

Im Folgenden wird die normative Grundlage der Untersuchung dargelegt. Der rechtliche Rahmen für den Antarktismus ist vor allem das Antarktisvertragssystem.¹⁴ Um den Tourismus in der Antarktis als Rechtsproblem erfassen zu können, ist es zunächst notwendig, den Antarktismus mit den Zielen des Antarktisvertragssystems in Verbindung zu setzen. Hierbei wird gezeigt, inwiefern einerseits der Antarktismus die Ziele des Antarktisvertragssystems gefährdet und ob er andererseits unter Umständen diesen Zielen auch dienen kann.

1.1.1 Ziele des Antarktisvertragssystem

Das Antarktisvertragssystem dient dazu, vier völkerrechtlich verankerte Ziele zu erreichen und zu sichern. Diese sind

- die Widmung der Antarktis für friedliche Zwecke;
- die vorläufige Regelung territorialer Ansprüche;
- die Sicherung der Freiheit der Forschung und

¹⁴ Nach Art. 1 lit. e des Umweltschutzprotokolls (USP) zum Antarktisvertrag vom 4. Oktober 1991, Inkrafttreten am 14. Januar 1998 für die Bundesrepublik Deutschland (30 ILM 1455, BGBl. II 1994, 2478), umfasst das Antarktisvertragssystem: „[...] den Antarktisvertrag, die aufgrund des Vertrages geltenden Maßnahmen, die mit ihm zusammenhängenden gesonderten in Kraft befindlichen internationalen Übereinkünfte und die aufgrund dieser Übereinkünfte geltenden Maßnahmen.“ Die dort genannten Übereinkünfte umfassen neben dem Antarktisvertrag vom 1. Dezember 1959 (AntV), Inkrafttreten am 23. Juni 1963, für die Bundesrepublik Deutschland am 23. Dezember 1978 (402 UNTS 71, BGBl. II 1978, 1517), das Übereinkommen zur Erhaltung der antarktischen Robben vom 1. Juni 1972 (CCAS), Inkrafttreten am 12. April 1978, für die Bundesrepublik Deutschland am 28. Januar 1987 (1080 UNTS 175, BGBl. II 1987, 90), das Übereinkommen über die Erhaltung der lebenden Meeresschätze in der Antarktis 20. Mai 1980 (CCAMLR), Inkrafttreten am 7. April 1982, für die Bundesrepublik Deutschland am 23. Mai 1982 (1329 UNTS 47, BGBl. II 1982, 421) sowie das USP. Ferner zählt hierzu auch das auf Grundlage dieser Verträge beschlossene Sekundärrecht; siehe hierzu unter 3.1.2.

- der Schutz der Umwelt.

Die ersten drei Ziele werden im Antarktisvertrag ausdrücklich genannt (Art. I Abs. 1, Art. II, Art. IV AntV). Der Umweltschutz hingegen findet im Antarktisvertrag selbst noch keine ausdrückliche Erwähnung.¹⁵ Er wurde jedoch durch das Übereinkommen zur Erhaltung der antarktischen Robben (Convention on the Conservation of Antarctic Seals, CCAS) und das Übereinkommen über die Erhaltung der lebenden Meeresschätze in der Antarktis (Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, CCAMLR) sowie bereits vorher durch zahlreiche ATCM-Empfehlungen¹⁶ ins Vertragssystem eingeführt. Spätestens seit dem Umweltschutzprotokoll muss der Umweltschutz als mit den anderen Zielen gleichrangig angesehen werden.¹⁷

Der Antarktistourismus stellt im Hinblick auf die vorläufige Regelung territorialer Ansprüche sowie die Widmung der Antarktis für friedliche Zwecke kein grundsätzliches Problem dar.¹⁸ Es wird somit im Folgenden lediglich auf das Verhältnis des Antarktistourismus zum Schutz der antarktischen Umwelt und der Freiheit der Forschung einzugehen sein.

1.1.2 Tourismus als Gefahr für die antarktische Umwelt

Der Umweltschutzgedanke des Antarktisvertragssystems beinhaltet zwei Elemente: Erstens den umfassenden Schutz des antarktischen Ökosystems und zweitens die Widmung der Antarktis als ein Naturreiservat, hiermit ist der Schutz der Antarktis als „letzte Wildnis der Erde“ verbunden (Art. 2 USP). Allgemeine Aussagen über die Umweltauswirkungen des Antarktistourismus insgesamt lassen sich schwer treffen, da sich die Umweltauswirkungen der einzelnen Tourismusformen voneinander unterscheiden.¹⁹ Hierzu gibt es weiteren, den Umfang dieser Studie überschreitenden Forschungsbedarf. Im Folgenden sollen jedoch die bekannten Umweltauswirkungen und –gefahren des Antarktistourismus skizziert werden.²⁰

Durch den Anstieg touristischer Aktivitäten steigt das Risiko größerer Unfälle in der Antarktis.²¹ Dies zeigen schwere Unfälle im Antarktisgebiet, für die der Tourismus mitursächlich war oder die mit touristischen Aktivitäten in Zusammenhang standen. Hierunter fallen der Absturz des Air New Zealand Flight 901 bei Mount Erebus am 28. November 1979 mit 257 Todesopfern,²² der Untergang der Bahia Paraiso am 28. Januar 1989, der zum Verlust von 600.000 l Schweröl führte und eine der größten Umweltkatastrophen in der Geschichte der Antarktis darstellte und der Untergang der Explorer nach einer Kollision

¹⁵ Allerdings findet sich der Umweltschutzgedanke in Art. IX Abs. 1 lit. f. und Art. V Abs. 1 AntV; siehe auch S.K.N. Blay, 1992, 377, 378 f.

¹⁶ Siehe etwa ATCM III (1964), Recommendation III-VIII; ferner auch A. Watts 1992, 256.

¹⁷ S. Vöneky/S. Addison-Agyei 2012, Rn. 17 f.

¹⁸ Zu Jurisdiktionsproblemen aufgrund der nur „eingefrorenen“ Territorialansprüche einzelner Staaten, vgl. aber unter 3.1.1.1.

¹⁹ Vgl. New Zealand, ATCM XXXV (2012), 39 f.

²⁰ Ausführlich zu der gesamten Thematik, New Zealand, ATCM XXXV (2012), 38 ff.

²¹ Siehe hierzu aktuell ATCM XXXVII (2014), Resolution 6; vgl. auch J. Verbitsky 2013, 230.

²² F. Auburn, 156 f.

mit einem Eisberg am 23. November 2007.²³ Neben solchen schweren Unfällen kommt es immer wieder zu kleineren Zwischenfällen: Zuletzt wurde am 24. Dezember 2013 ein russisches Schiff, die Akademik Shokalskiy, mit 74 Menschen an Bord – 52 Touristen, Wissenschaftler und Journalisten sowie 22 Crewmitglieder – bei der Rückreise aus dem Antarktisgebiet vom Eis eingeschlossen. Mehrere Versuche, das Schiff aus dem Packeis zu befreien, scheiterten, bis es sich am 7. Januar 2014 selbst befreien konnte.²⁴

Die Hauptgefährdung der antarktischen Umwelt ist jedoch eine schleichende Umweltzerstörung durch kumulative Effekte des Antarktistourismus. Bedeutsam in diesem Zusammenhang ist die Einschleppung nichtheimischer Organismen.²⁵ So ergab eine Studie des International Polar Year Programme, dass bei 21 % der untersuchten Touristen und bei 54 % des Begleitpersonals Samen und somit antarktisfremde Lebensformen gefunden wurden.²⁶ Dies zeigt, dass mit der Einschleppung fremder, zum Teil sogar invasiver Organismen umso mehr zu rechnen ist, je häufiger Touristen und Begleitpersonal die Antarktis betreten. Insbesondere das Einschleppen von Krankheiten kann die antarktische Fauna schädigen.²⁷ Weiterhin problematisch ist die Störung wildlebender Tierarten durch Nichteinhaltung von Mindestabständen, die Erosion durch Fußpfade und das Hinterlassen von Fußspuren auf eisfreien Flächen sowie die Verursachung von Schall- und Lichtemissionen, Abgasen und das Hinterlassen von Müll.²⁸ Dies gilt umso mehr als die Gegenden, in denen ein großer Teil des Antarktistourismus stattfindet, die verletzlichen Küstenregionen der Antarktischen Halbinsel²⁹ sind.

Rechtlich bedeutsam ist auch das Schutzgut des Naturreservatstatus in der Antarktis. Hiermit wird eine andere, über den „bloßen“ Schutz des Ökosystems hinausgehende Schutzrichtung verankert.³⁰ Nach Art. 3 Abs. 1 USP schützt das Umweltschutzprotokoll auch den „[...] intrinsic value of Antarctica, including its wilderness and aesthetic values [...]“. Aus diesem Wortlaut folgt, dass die Vertragsstaaten den intrinsischen Wert der Antarktis, einschließlich der Ursprünglichkeit und des ästhetischen Wertes des antarktischen Kontinents dauerhaft erhalten und festschreiben wollten. Auch wenn diese Werte nicht von der nachfolgenden Vertragsstaatenpraxis weiter ausgeführt wurden und der Konkretisierung bedürfen, kann argumentiert werden, dass die quantitative Steigerung des Antarktistourismus die Wildheit und Ursprünglichkeit des antarktischen Kontinents bedroht und vereinzelt bereits zerstört hat. Dies gilt zumin-

²³ Ein detaillierter Bericht ist abrufbar unter: <http://www.nationalgeographic.com/adventure/news/explorer-sinks-antarctica.html>. Auch wenn es sich bei der Bahia Paraiso nicht um ein Kreuzfahrtschiff, sondern um ein Versorgungsschiff handelte, hing ihr Untergang dennoch mit dem Antarktistourismus zusammen, da der Unfall bei dem Versuch erfolgte, Touristen zur amerikanischen Palmers Station zu bringen; siehe New Zealand, ATCM XXXV (2012), 39.

²⁴ Siehe etwa ATCM XXXVII (2014), IP 65; ATCM XXXVII (2014), IP 95, Annex 10. Siehe allgemein D. Liggett/A. McIntosh/A. Thomson/N. Gilbert/B. Storey 2011, 359 m.w.N.

²⁵ ATCM XXXVII (2014), WP 4.

²⁶ ATCM XXXIII (2010), WP 4, 4. Es wurden Daten von insgesamt 361 Touristen und 21 Begleitpersonen ausgewertet.

²⁷ E.J. Stewart/D. Draper/M. Johnston 2005, 386.

²⁸ Vgl. statt anderer New Zealand, ATCM XXXV (2012), 39 ff. Zur Fußerosion siehe, ATCM XXXVI (2013), IP 102; siehe ferner K. Chwedorzewska/M. Korczak 2010, 45.

²⁹ E.J. Stewart/D. Draper/M. Johnston 2005, 386 m.w.N.

³⁰ Vgl. hierzu auch S. Scott 2001, 966: „There is, thirdly, an intangible, perhaps even spiritual, dimension to the respect for the Antarctic environment embedded in the Protocol; it is accepted that, as the last wilderness, Antarctica is worth preserving for its ‘intrinsic value’ including its ‘wilderness and aesthetic values’ [...]“.

dest in den durch Touristen besonders frequentierten Gebieten, wie der Antarktischen Halbinsel, die heute nicht mehr als ursprünglich gelten kann.³¹ Bedroht wird die antarktische Ursprünglichkeit auch durch die Ausbreitung des Antarktistourismus in die inneren Gebiete der Antarktis, die bisher kaum erschlossen waren.

Zudem kann der Antarktistourismus auch das antarktische Erbe – etwa die noch erhaltenen und geschützten Forschungsstationen früherer Antarktisexpeditionen – bedrohen.³² Der Zustand der Einrichtungen wird durch die Nutzung und Besichtigung beeinflusst; in Ausnahmefällen wurden sogar Souvenirs entwendet und Stätten zerstört oder beschädigt: 2010 wurde etwa Vandalismus an der historischen Stätte des „Wordie House“ verübt.³³

1.1.3 Tourismus als Gefahr für die antarktische Forschung

Der Antarktistourismus kann zudem mit der – rechtlich privilegierten – Forschung in der Antarktis in Konflikt geraten. Die Gewährleistung der Freiheit der Forschung und geeigneter Forschungsbedingungen gehört zu den zentralen Elementen des Antarktisvertragssystems. Die Antarktis bietet für zahlreiche Forschungsbereiche besondere und einmalige Bedingungen. Diese Bedingungen beruhen auf der Ursprünglichkeit des antarktischen Kontinents, frei von menschlichen Aktivitäten. Besonders der landbasierte Tourismus im Umkreis von Forschungsstationen ist geeignet, störend auf die Forschung einzuwirken.³⁴ Ferner beeinträchtigen touristische Unfälle und Zwischenfälle die Forschungsarbeiten, da die nationalen Forschungsprogramme bei der Suche und Rettung von Antarktistouristen involviert sind.³⁵

1.1.4 Positive Aspekte des Antarktistourismus?

Fraglich ist, ob der Antarktistourismus ausschließlich im Gegensatz zu den Zielen des Antarktisvertragssystems steht. Vertreten wird, dass in manchen Fällen der Antarktistourismus den Zielen des Antarktisvertragssystems diene.³⁶ Die Antarktisforschung profitiere, so beispielsweise die Ansicht der Tourismusindustrie, von dem Antarktistourismus, da die Tourismusindustrie einen logistischen Beitrag zur Unterstützung der antarktischen Forschung leiste,³⁷ indem Forscher und Forschungsausrüstung verschiedener Staaten durch Kreuzfahrtschiffe zu Forschungsstellen und Forschungsstationen gebracht werden. Zudem können Touristen Forschungsstationen besuchen, ggf. sogar dort übernachten, was finanzielle Vorteile

³¹ Zur nationalen Rechtspraxis bezüglich dieser genannten Begriffe, vgl. K. Bastmeijer 2005, 353 m.w.N. Ein Ort wie Port Lockroy mit über 18.000 Besuchern im Zeitraum von drei Monaten (November 2012 bis Februar 2013) lässt sich nicht mehr als „ursprünglich“ bezeichnen. So auch ders., *ibid.*, 351.

³² M. Hall, 1992, 7.

³³ ATCM XXXIII (2010), WP 25.

³⁴ R. Wolfrum/S. Vöneky/J. Friedrich 2005, 739 f.; D. Vidas 1993, 208; K. Bastmeijer/M. Lamers/J. Harcha 2008, 94 f.; P. Beck 1990, 350.

³⁵ ATME (2004), WP 8, 1.

³⁶ Hierzu ausführlich T. Bauer 2001, 121 ff.

³⁷ Abrufbar unter: <http://iaato.org/supporting-science>; siehe auch Art. II Section J Art. II Section H IAATO Bylaws in der Fassung vom 1. Mai 2013, abrufbar unter: <http://iaato.org/bylaws>.

für die Forschungsstationen habe.³⁸ Positiv für den Umweltschutz könnte sich zudem die Herstellung von Öffentlichkeit in der Antarktis durch touristische Aktivitäten auswirken;³⁹ auch vertritt die IAATO, dass Touristen als „Botschafter“ für den antarktischen Umweltschutz auftreten,⁴⁰ da ein Antarktisbesuch eine positive Wirkung auf das Verhalten von Antarktistouristen habe und diese deswegen – sowohl während als auch nach ihrer Reise – zu einem verbesserten Schutz der Antarktis beitragen.⁴¹ Empirisch lässt sich eine solche positive Nachwirkung von Antarktisreisen jedoch nicht nachweisen.⁴² Auch der hohe CO₂-Ausstoß einer solchen Reise lässt sich durch mögliche positive Nachwirkungen nicht rechtfertigen.⁴³

1.2 Antarktistourismus

1.2.1 Begriffsbestimmungen

Im Recht des Antarktisvertragssystems findet sich bis heute keine Definition des Begriffes der „Antarktistouristen“ oder des „Antarktistourismus“; es gibt ebenfalls keine Bestimmung einzelner touristischer Aktivitäten. Eine einheitliche Definition durch die Vertragsstaaten existiert nicht,⁴⁴ die Begriffe werden von den Vertragsstaaten teilweise inkohärent verwendet.⁴⁵ In der Literatur werden eine Vielzahl verschiedener Begriffsbestimmungen verwendet.⁴⁶ Nur örtlich lässt sich der Begriff jedoch klar eingrenzen: Antarktistourismus findet im Gebiet des Antarktisvertrages, also südlich des südlichen 60. Breitengrades statt (Art. VI AntV). Im Folgenden wird zudem auf Grundlage der bereits vorhandenen Regelungen in den Antarktisverträgen eine umfassende terminologische Kategorisierung vorgeschlagen, die alle relevanten Personengruppen und Aktivitäten umfasst.

³⁸ Vgl. zu diesem Thema auch eine Studie des Council of National Antarctic Programmes (COMNAP), demnach gaben 13 Konsultativstaaten regelmäßige Besuche von Touristen auf ihren Forschungsstationen an; ATCM XXV (2002), IP 27, Rn. 6 ff.; Übernachtungen werden zumindest im Umfeld des chilenischen Teniente Rodolfo Marsh Martin Aerodrome angeboten; vgl. dazu unter: <http://www.aeroviasdap.cl/>.

³⁹ I. Nicholson 1986, 202.

⁴⁰ Art. II Section H IAATO Bylaws in der Fassung vom 1. Mai 2013, abrufbar unter: <http://iaato.org/bylaws>. Vgl. zu diesem Argument bereits P. Hart 1988, 98: „Few people returning from Antarctica fail to be untouched by it in some personal way. Many return almost as missionaries, not only for Antarctica’s conservation, but also to encourage others to visit and share their enthusiasm“.

⁴¹ Vgl. R. Powell/S. Kellert/S. Ham 2008; P. Maher/G. Steel/A. McIntosh 2003.

⁴² R. Powell/S. Kellert/S. Ham 2008, 233, 239.

⁴³ E. Eijgelaar/C. Thaper/P. Peeters 2010, 337.

⁴⁴ Hierzu wurden allerdings einige Versuche unternommen; vgl etwa einen Entwurf Argentiniens: „Tourist was defined as any person or member of tourist expeditions whether travelling as crew member, journalist, scientist, technician, guide etc.“ zitiert bei B. Bozek 1988, 462, 464; siehe auch ATCM XVII (1992), WP 1: „The provisions of this Annex shall apply to any non-official visitor during his travel and stay in the Antarctic Treaty Area and not carrying out either a scientific activity sponsored by a State party to the Protocol or a fishing activity of those regulated by the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, and also to any natural or juridical person organizing this type of travels and stays in Antarctica“.

⁴⁵ Siehe hierzu bereits B. Bozek, 1988, 462.

⁴⁶ Vgl. hierzu etwa P. Maher/A. McIntosh/G. Steel 2006, 51; C. Murray/J. Jabour 2004, 311; D. Enzenbacher 1994a, 17; T. Bauer 2001, 15.

1.2.1.1 Personengruppen: Touristen und Besucher

Touristen

Der Begriff des „Touristen“ findet sich weder im Antarktisvertrag noch im Umweltschutzprotokoll. Der Antarktisvertrag unterscheidet vier verschiedene Kategorien von Personen. *Erstens* Wissenschaftler (wissenschaftliches Personal, „scientific personnel“, Art. III Abs. 1 lit. b; Art. VIII Abs. 1 AntV).⁴⁷ *Zweitens* Beobachter („observer“) nach Art. VII Abs. 1 AntV und Art. 14 Abs. 2 USP, die im Auftrag der Konsultativstaaten durch Inspektionen die Einhaltung der Regelungen des Antarktisvertrages überwachen. *Drittens* Mitarbeiter, die Wissenschaftler oder Beobachter begleiten („members of the staffs accompanying any such persons“, Art. VIII Abs. 1 AntV). *Viertens* Angehörige der Streitkräfte („military personnel“), die für die wissenschaftliche Forschung oder für sonstige friedliche Zwecke eingesetzt werden dürfen (Art. I Abs. 2 AntV).

Fraglich ist, ob alle Personen im Antarktisgebiet, die nicht in eine der oben genannten Kategorien fallen, Touristen sind oder der Begriff des Touristen weiter begrenzt werden muss. Im Englischen bezeichnet das Wort „tourist“ eine Person, „who visits places for pleasure and interest, especially when he or she is on holiday.“⁴⁸ Im Deutschen wird ein Tourist auch als „Urlaubsreisender“⁴⁹ umschrieben. Für diese Begriffsbestimmungen spricht, dass alle Touristen verbindet, dass sie ohne weiteren Primärzweck („aus Vergnügen“) reisen und gerade nicht, um vorrangig andere, insbesondere berufliche Ziele zu verfolgen, die der Schaffung oder Erhaltung einer Lebensgrundlage dienen, wie beispielsweise Forschung, Kunst, Handel, kommerzielle Fischerei etc.⁵⁰ Dies gilt auch im antarktischen Kontext.⁵¹

Da alle Personen der im Antarktisvertrag genannten vier Gruppen einer besonderen beruflichen Tätigkeit in der Antarktis nachgehen, sind Touristen als *fünfte Kategorie* von diesen sachlich und begrifflich klar abzugrenzen: Antarktistourist ist, wer ohne anderen Primärzweck, d.h. nicht in Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit in die und in der Antarktis reist.

Medienvertreter oder Veranstalter von Reisen oder von Werbeevents und ihre Mitarbeiter, die vor Ort befindliche Crew, sind daher grundsätzlich keine Touristen, sofern sie in der Antarktis ihrer beruflichen Tätigkeit nachgehen.⁵² Gleiches gilt für Personen, die wie Forscher oder kommerzielle Fischer, beruflichen Aktivitäten im Bereich der Antarktis nachgehen, die einem gesonderten Rechtsregime unterworfen werden.⁵³

Nach der oben genannten Begriffsbestimmung ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass ein Forscher, Beobachter, Angehöriger der Streitkräfte, Medienvertreter oder Reiseunternehmer ein Tourist sein kann,

⁴⁷ Auch der Begriff des „scientific personnel“ wird nicht im Antarktisvertrag definiert.

⁴⁸ Statt anderer Collins Cobuild 1987, 1548.

⁴⁹ Duden 2013, 1068.

⁵⁰ Zum Berufsbegriff im deutschen Verfassungsrecht nach Art. 12 GG, vgl. nur BVerfGE 105, 252, 265.

⁵¹ Vgl. C. Murray/J. Jabour 2004, 311; P. Maher/A. McIntosh/G. Steel, Examining Dimensions of Anticipation: Inputs Prior to Visiting the Ross Sea Region Antarctica 2006, 51.

⁵² Anderer Ansicht aber P. Maher/A. McIntosh/G. Steel 2006, 51: Danach sei es unerheblich, ob mit der Tätigkeit noch ein anderer Zweck, wie etwa Werbung, Fundraising oder Sensibilisierung der Öffentlichkeit für eine bestimmte Frage, verfolgt werde.

⁵³ Vgl. dazu näher bei 3.1.1.2 ff-

wenn er außerhalb seiner beruflichen Tätigkeit – in seiner Freizeit oder im Urlaub – Orte in der Antarktis besucht.

Ein Grenzfall sind Mitglieder von sog. Charity-Expeditionen.⁵⁴ Sieht man den Schwerpunkt ihrer Antarktische Reise in der Reise selbst, sind diese Touristen im oben genannten Sinne. Dafür spricht, dass in der Regel das Sammeln von Spenden für einen guten Zweck nur das Fernziel der Reise ist und nicht als berufliche Tätigkeit betrachtet werden kann.⁵⁵

Weitergehende Einschränkungen des Touristen-Begriffes sind abzulehnen: Zu wenig bestimmt ist es beispielsweise, die Zugehörigkeit zu einer kommerziell organisierten Expedition als maßgeblich dafür anzusehen, ob eine Person ein Tourist ist.⁵⁶ Wann eine Expedition „kommerziell“ organisiert wird, ist oftmals – beispielsweise im Yachtbereich – schwer zu bestimmen. Unklar ist hierbei, ob eine wiederholte Reiseorganisation erforderlich ist; unklar ist auch, ob eine Gewinnerzielungsabsicht des Veranstalters notwendig ist oder ob auch Reisen, bei denen nur die Deckung der Kosten verlangt wird, darunter fallen.

Besucher

Da Personen, die ihrer beruflichen Tätigkeit in der Antarktis nachgehen, keine Touristen im oben genannten Sinn sind, muss neben den Touristen und den im Antarktisvertrag genannten Personengruppen, eine weitere Kategorie eingeführt werden, will man alle sich in der Antarktis aufhaltenden Personen erfassen. Nicht erfasst werden bisher beispielsweise die Mitarbeiter von Tourismusunternehmen und von Kreuzfahrtschiffen oder Künstler und Medienvertreter, die sich in Ausübung ihres Berufs im Antarktisvertragsgebiet aufhalten.

Sinnvoll ist es, diese Kategorie von Personen als Besucher („visitors“) zu erfassen, da sie nicht Touristen sind, aber auch nicht als Forscher oder Beobachter bereits ausdrücklichen Regelungen unterfallen.⁵⁷

Zudem sollte der Begriff des Besuchers, wie nach der Praxis der Konsultativstaaten, als Oberbegriff genutzt werden, um Lücken zu vermeiden.⁵⁸ Erfasst werden als Besucher danach auch Forscher und Angehörige nationaler Forschungsprogramme und Beobachter, sofern diese sich nicht im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit an einem Ort in der Antarktis aufhalten oder an einen Ort in der Antarktis reisen. Dies ergibt sich im Umkehrschluss aus folgender Bestimmung:

⁵⁴ Zu den verschiedenen Tourismusarten siehe unter 1.2.3.

⁵⁵ Auch bei anderen Grenzfällen, wie z.B. einer Vergnügungsreise in Verbindung mit einer Werbeaktion, ist nach dem Schwerpunkt der Reise abzugrenzen; sofern die Reisenden keine berufliche Tätigkeit erfüllen, sind sie Touristen.

⁵⁶ So aber C. Murray/J. Jabour 2004, 311.

⁵⁷ Siehe hierzu unter 3.1.2.3; vgl. etwa ATCM XXXVII (2014), Resolution 4, Präambel: „Confirming that the term ‘visitors’ does not include scientists conducting research within such sites, or individuals engaged in official governmental activities“.

⁵⁸ Vgl. hierzu ATCM, Final Report, 2005, Rn. 158: „The Meeting agreed however that the more generic term ‘visitor’ was more appropriate than ‘tourist’. Such a change would ensure consistency with Recommendation XVIII-I and address all who visited such sites for recreational purposes“.

„[T]he term "visitors" does not include scientists conducting research within such sites, or individuals engaged in official governmental activities.“⁵⁹

Dies ist bei Freizeittätigkeiten außerhalb der Arbeitszeit und außerhalb der wissenschaftlichen Station anzunehmen.⁶⁰

1.2.1.2 Aktivitäten: Tourismus und sonstige staatliche und nicht-staatliche Aktivitäten

In Übereinstimmung mit der oben erfolgten Kategorisierung der genannten Personengruppen kann auch der Tourismus als Aktivität näher bestimmt und von anderen Aktivitäten abgegrenzt werden. Tourismus wird üblicherweise verstanden als „(organisiertes) Reisen zum Kennenlernen fremder Orte und Länder“.⁶¹ Den Tourismus als Aktivität kennzeichnet, dass er aus Vergnügen vorgenommen wird: Er stellt gerade keine berufliche Tätigkeit dar, er dient nicht der Schaffung oder Erhaltung einer Lebensgrundlage.

Touristische Tätigkeiten im Sinne dieses Gutachtens sind danach zunächst sämtliche Aktivitäten von Touristen. Touristische Tätigkeiten sind zudem sämtliche Aktivitäten von Besuchern, die nicht beruflicher Art sind.⁶²

Diese weite Begriffsbestimmung touristischer Tätigkeiten ist erforderlich, da alle erfassten Tätigkeiten von gleicher Qualität sind, unabhängig davon, von welchen Personen sie durchgeführt werden: Nimmt etwa ein Mitarbeiter einer Forschungsstation an einem Marathon teil, so ist seine Aktivität für den Zeitraum des Marathons gleichwertig mit der eines Touristen, der eigens für diese Veranstaltung ins Antarktisgebiet gereist ist. Für diese Begriffsbestimmung spricht auch die Praxis der Konsultativstaaten im Hinblick auf die Site-Guidelines.⁶³

Da der Tourismus damit einschränkend definiert wird, müssen zusätzlich mit einem Oberbegriff die Aktivitäten erfasst werden, die keinen Tourismus darstellen und auch nicht in die schon gesondert im Antarktisvertragssystem geregelten Tätigkeitsbereiche, insbesondere nicht in den Bereich der wissenschaftlichen Forschung, fallen. Ein Beispiel für eine staatliche Aktivität ist ein offizieller Besuch eines Regierungsmitgliedes in der Antarktis; ein Beispiel für eine nicht-staatliche Aktivität ist eine privatwirtschaftliche, unternehmensbezogene Aktivität, wie das Drehen eines Werbevideos für ein kommerzielles Produkt.⁶⁴ Das Umweltschutzprotokoll benennt diese nicht-forschungsbezogenen und nicht-touristischen

⁵⁹ ATCM XXVIII (2005), Resolution 5, Präambel; ATCM XXIX (2006), Resolution 2, Präambel; ATCM XXX (2007), Resolution 1, Präambel; ATCM XXXI (2008), Resolution 1, Präambel; ATCM XXXII (2009), Resolution 4, Präambel; ATCM XXXIII (2010), Resolution 1, Präambel; ATCM XXXIV (2011), Präambel; ATCM XXXV (2012), Resolution 4, Präambel; ATCM XXXVI (2013), Präambel; ATCM XXXVII (2014), Resolution 4, Präambel.

⁶⁰ In der Regel wird ein Forscher nur Besucher sein, wenn er sich von der Forschungsstation entfernt. Sonderfälle sind jedoch möglich, wenn Forschungsstationen auch touristisch genutzt werden, beispielsweise bei einem Konzert oder einer sonstigen Freizeit- oder Sportveranstaltung.

⁶¹ Nach engl. „tourism“; geläufig seit der Mitte des 20. Jahrhunderts, vgl. Etymologisches Wörterbuch des Deutschen, 1995, 1442.

⁶² Weitergehend noch B. Bozek, 1988, 462.

⁶³ Siehe hierzu unter 3.1.2.3; vgl. etwa ATCM XXXVII (2014), Resolution 4, Präambel: „Confirming that the term “visitors” does not include scientists conducting research within such sites, or individuals engaged in official governmental activities“.

⁶⁴ Vgl. hierzu bereits ATCM XVI (1991), WP 2, 3.

Aktivitäten als alle anderen staatlichen und nicht-staatlichen Tätigkeiten im Antarktisgebiet („all other governmental and non-governmental activities in the Antarctic Treaty area“, Art. 3 Abs. 4 USP). Auch die Konsultativstaaten unterscheiden ausdrücklich touristische und sonstige nicht-staatliche Expeditionen („Tourists and Non-Governmental Expeditions“).⁶⁵

Es ist jedoch zu beachten, dass die Vertragsstaaten selbst die Begriffe „Tourismus“ und „andere nicht-staatliche Aktivitäten“ nicht trennscharf voneinander abgrenzen. Dies ist immer dann gerechtfertigt und unschädlich, wenn der Tourismus und sonstige nicht-staatliche Tätigkeiten rechtlich gleichrangig sind.⁶⁶

Aktivitäten, die einem gesonderten Rechtsregime unterworfen werden, sind auch hier sowohl von dem Begriff des Tourismus als auch von den Begriffen der anderen staatlichen und nicht-staatlichen Aktivitäten ausgenommen. Dies gilt für die kommerzielle Fischerei, die CCAMLR⁶⁷ unterfällt, und für Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Abbau mineralischer Ressourcen, die durch Art. 7 USP verboten sind.

⁶⁵ So bereits ATCM VIII (1975), Recommendation VIII-9.

⁶⁶ Vgl. hierzu unter 3.1.1.4.

⁶⁷ Vgl. dazu näher unter 3.1.1.3.

1.2.2 Zwischenergebnis

- Antarktistourismus ist örtlich begrenzt und findet im Gebiet des Antarktisvertrages, südlich des südlichen 60. Breitengrades, statt (Art. VI AntV).
- Antarktistourist ist, wer ohne anderen Primärzweck („aus Vergnügen“) in das Antarktisgebiet reist oder in dem Antarktisgebiet reist.
- Kein Tourist ist, wer in der Antarktis primär berufliche Zwecke verfolgt, also solche, die der Schaffung oder Erhaltung der Lebensgrundlage dienen: Keine Touristen sind daher grundsätzlich insbesondere Wissenschaftler und Beobachter; zudem Mitarbeiter, die Wissenschaftler oder Beobachter begleiten und Angehörige der Streitkräfte.⁶⁸ Anderes kann ausnahmsweise nur gelten, wenn ein Forscher, Beobachter, Mitarbeiter oder Angehöriger der Streitkräfte außerhalb seiner beruflichen Tätigkeit – in seiner Freizeit oder im Urlaub – Orte in der Antarktis besucht.
- Neben dem Begriff des Touristen ist der Begriff des Besuchers bedeutend: Besucher sind zunächst Personen, die ihrer beruflichen Tätigkeit im Antarktisgebiet nachgehen, aber nicht (wie u.a. Forscher oder Beobachter) gesonderten völkervertraglichen Regelungen unterfallen. Besucher in diesem Sinne sind beispielsweise Mitarbeiter der Tourismusunternehmen, Medienvertreter oder Künstler. Als Oberbegriff umfasst der Begriff des Besuchers zudem Forscher und Angehörige nationaler Forschungsprogramme und Beobachter, wenn und solange diese sich in ihrer Freizeit, also *nicht* im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit, an einem Ort in der Antarktis aufhalten.⁶⁹
- Touristische Tätigkeiten im Sinne der vorliegenden Untersuchung sind sämtliche Aktivitäten von Touristen; dies gilt auch für die Tätigkeiten von Besuchern, die keine beruflichen Tätigkeiten sind.
- Sonstige staatliche und nicht-staatliche Tätigkeiten im Antarktisgebiet („all other governmental and non-governmental activities in the Antarctic Treaty area“, Art. 3 Abs. 4 USP) sind alle nicht-forschungsbezogenen und nicht-touristischen Aktivitäten, sofern sie nicht die von CCAMLR geregelte Fischerei⁷⁰ oder den verbotenen Abbau mineralischer Ressourcen (Art. 7 USP) betreffen. Dazu gehören die beruflichen Tätigkeiten von den Besuchern, die keine Forscher sind, also beispielsweise von Künstlern oder Medienvertretern.

⁶⁸ Diese Personen unterliegen bereits besonderen Regelungen des Antarktisvertrages; die Forschung ist eine privilegierte Tätigkeit.

⁶⁹ Nach der vorgeschlagenen Lösung werden die genannten Personengruppen bei Freizeit- und Urlaubsaktivitäten in der Antarktis daher entweder als Touristen und/oder als Besucher erfasst. Dass sich die Kategorien von Touristen und Besuchern dabei überlappen können, ist konsequent, da der Begriff des Besuchers eine Auffangfunktion einnimmt und als Oberbegriff fungiert.

⁷⁰ Dazu unter 3.1.1.3.

Übersicht 1: Personengruppen im Antarktisgebiet

1. Mitglieder nationaler Forschungsprogramme (Art. III Abs. 1 AntV)

2. Beobachter (Art. VII Abs. 1 AntV)

3. Begleitende Mitarbeiter von 1. und 2. (Art. VIII Abs. 1. AntV)

4. Personen, die einer beruflichen Tätigkeit im Antarktisgebiet nachgehen, ohne (wie 1.-3.) speziellen Regelungen zu unterfallen: z.B. Mitarbeiter von Reiseunternehmen, Medienvertreter und Künstler

5. Touristen

Besucher (Oberbegriff)

Touristen; Personen, die unter 4. (oben) genannt sind; zudem auch die unter 1.-3. genannten Personen, soweit diese nicht ihrer beruflichen Tätigkeit nachgehen.

Übersicht 2: Klassifizierung von Aktivitäten im Antarktisgebiet

Staatliche Tätigkeiten

Aktivitäten wissenschaftlicher Forschungsprogramme

Sonstige staatliche Tätigkeiten: z.B. Inspektionen, Staatsbesuche von Regierungsmitgliedern etc.

Nicht-staatliche Tätigkeiten

Tätigkeiten von Touristen sowie von Besuchern, die keine berufliche Tätigkeit darstellen

Sonstige nicht-staatliche Tätigkeiten: z.B. Film- oder Werbeaufnahmen von Medienvertretern oder Künstlern

1.2.3 Arten des Antarktismus

Der Antarktismus lässt sich nach dem örtlichen Schwerpunkt und seiner besonderen Qualität in verschiedene Kategorien unterteilen. Zudem ist zwischen verschiedenen Akteuren touristischer Aktivitäten zu differenzieren.

1.2.3.1 Örtlicher Schwerpunkt touristischer Aktivitäten

Schiffsgestützter Tourismus

Der schiffsgestützte Antarktismus kann in drei Unterkategorien weiter unterteilt werden: Diese sind Kreuzfahrten mit Anlandung (Expeditionskreuzfahrten), Kreuzfahrten ohne Anlandung und yachtbasierter Antarktismus.

Kreuzfahrten mit Anlandung (Expeditionskreuzfahrten)

Der schiffsbasierte Tourismus mit Landgang stellt die klassische Form des Antarktismus dar. Der regelmäßige Antarktismus begann 1965/66 mit Expeditionskreuzfahrten:⁷¹ Hierbei werden von einem Hafen außerhalb der Antarktis mit dem Schiff Ziele in der Antarktis angesteuert. Schwerpunkt der Expeditionskreuzfahrten war und ist die leicht zu erreichende Antarktische Halbinsel.⁷² Möglich sind auch Expeditionskreuzfahrten, bei denen Touristen zusammen mit Wissenschaftlern auf einem Forschungsschiff und nicht einem Kreuzfahrtschiff in die Antarktis reisen.⁷³ Im Antarktisgebiet wird den Passagieren mit Kleinbooten (sog. Zodiacs) oder auch mit Helikoptern die Möglichkeit gegeben, das Festland zu betreten. Hier ist insgesamt in den letzten Jahren eine starke Individualisierungstendenz zu beobachten, da die Schiffe vermehrt als Ausgangspunkt für zahlreiche Aktivitäten an Land, wie etwa Skifahren, Wanderungen oder Übernachtungen auf dem Festland fungieren.⁷⁴ Immer populärer werden so genannte „Fly and Cruise“-Reisen, bei denen die Passagiere eines Expeditionskreuzfahrtschiffes in die Antarktis eingeflogen werden und erst dort das Schiff besteigen.

Reine Kreuzfahrten

Kreuzfahrten ohne Anlandung, sog. reine Kreuzfahrten (cruise only), stellen eine kostengünstigere Alternative zu Expeditionskreuzfahrten dar, weil für diese Reiseform deutlich größere Schiffe als für Expeditionskreuzfahrten eingesetzt werden können.⁷⁵ Die hier eingesetzten Kreuzfahrtschiffe können bis zu

⁷¹ R. Headland, 1994, 275.

⁷² New Zealand, ATCM XXXV (2012), 25.

⁷³ Beispielsweise waren auf dem russischen Schiff Akademik Shokalskiy sowohl Wissenschaftler als auch Touristen an Bord; siehe hierzu unter Fn. 24.

⁷⁴ Siehe zum letzten Thema ATCM XXXV (2012), WP 37. Illustrativ auch die Website des Individualtourismusanbieters Quark Expeditions, abrufbar unter: <http://www.quarkexpeditions.com/en/antarctic#activities>.

⁷⁵ Die Verpflichtung nicht mit mehr als 500 Personen anzulanden, ist für diese Tourismusform irrelevant, da hier lediglich die antarktischen Gewässer befahren werden; zur 500-Personengrenze siehe unter 3.1.2.1.

2.400 Personen befördern.⁷⁶ Kreuzfahrten ohne Anlandung werden erst seit dem Jahr 2000 durchgeführt.⁷⁷ Diese Art des Antarktistourismus ging in der Saison Jahr 2011/12 aufgrund des Schweröl-Verbotes kurzfristig deutlich zurück.⁷⁸

Yachttourismus

Der Yachttourismus gehört, wie die Expeditionskreuzfahrten, zu den frühen Formen des Antarktistourismus.⁷⁹ Als Yacht werden Schiffe bezeichnet, die weniger als 13 Passagiere aufnehmen können.⁸⁰ Die Yachtreise ist eine individuelle Form des Antarktistourismus, da gesondert Reiserouten und -ziele vereinbart werden können. Er ist zudem die Tourismusform mit den meisten Individualtouristen. Die wenigsten Anbieter solcher Reisen sind in der IAATO organisiert. Ferner kommt es hier am häufigsten zu Regelüberschreitungen.⁸¹

Fluggestützter Tourismus

Überflüge

Die reinen Antarktisüberflüge – also Flüge ins Antarktisgebiet ohne Landung – stellten bereits in den siebziger Jahren eine wichtige Reiseform über dem antarktischen Kontinent dar. Es wird geschätzt, dass zwischen 1977 und 1980 44 Überflüge mit insgesamt etwa 10.000 Passagieren durchgeführt wurden.⁸² Dies änderte sich nach einem Unfall am Mount Erebus 1979, bei dem alle Flugzeuginsassen ums Leben

⁷⁶ So etwa die Celebrity Infinity, die 2.449 Passagiere aufnehmen kann und 2012/13 das Antarktisgebiet befuhr; abrufbar unter: <http://eies.ats.aq/Ats.IE/Reports/rptShipBasedByParty.aspx?det=Annual from 2012/2013 to 2013/2014&yearF=2012&yearT=2013&period=2>. Es mag allerdings auch noch größere cruise only Schiffe im Antarktisgebiet gegeben haben.

⁷⁷ A. Wright 2004, 43, 55.

⁷⁸ Der reine Kreuzfahrttourismus ging nach IAATO-Angaben in der Folge um knapp zehntausend Passagiere von 14.373 auf 4.872 zurück, vgl. ATCM XXXVI (2013), IP 103, 4. Das Verbot betraf insbesondere Boote mit mehr als 500 Passagieren; ATCM XXXV (2012), Final Report, Rn. 185. Vgl. hierzu auch K. Bastmeijer 2013, 131. Siehe hierzu unter 3.2.3; vgl. auch zu den aktuellen Zahlen unter 2.2.4.

⁷⁹ Foreign & Commonwealth Office, Antarctic Yachting Guidelines, abrufbar unter: <http://www.highlatitudes.com/antarctic-yachting-guidelines.pdf>. Vgl. auch ATCM XXXIV (2011), Final Report, 318, Resolution 3 (2011) Annex, „General Guidelines for Visitors to the Antarctic“: „A ship is defined as a vessel which carries more than 12 passengers.“

⁸⁰ Regulation 2 lit. f Part A Internationales Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS) vom 1. November 1974 in der durch das Protokoll vom 11. November 1988 geänderten Fassung, Inkrafttreten am 3. Februar 2000, ebendann für die Bundesrepublik Deutschland (1184 UNTS 2; BGBl. II 1980, 525). Für diese Arbeit wurde auf die letzte Version der von der IMO herausgegebenen, konsolidierten Fassung von SOLAS Bezug genommen; abrufbar unter: <http://www.imo.org/Publications/Pages/JustPublished.aspx>; vgl. dazu unter 3.2.4.

⁸¹ Vgl. zum Ganzen unter 1.2.3.3 sowie 2.2.3.2.

⁸² N. Wace 1990, 327, 329 ff. Siehe allgemein dazu T. Bauer 2007, 188.

kamen.⁸³ Seit Mitte der 1990er Jahre werden touristische Antarktisüberflüge jedoch wieder angeboten.⁸⁴ Dies ist die günstigste Variante einer Antarktisreise.⁸⁵

Flüge mit Landung (Tagesausflüge)

Neben den Überflügen werden auch Flüge mit Landung im Antarktisgebiet angeboten; hierbei handelt es sich um einen Flug ins Antarktisgebiet mit Zwischenlandung und mehrstündigem Aufenthalt, teilweise auch mit einer Übernachtung in einem Camp. Solche Tagesausflüge werden derzeit nur von der chilenischen Fluggesellschaft Aerovías DAP angeboten.⁸⁶

Landbasierter Tourismus

Der landbasierte Antarktistourismus ist die teuerste Form einer Antarktisreise. Es handelt sich hierbei um einen Oberbegriff für eine Vielzahl von Aktivitäten. Der landbasierte Tourismus wurde bisher durch die Antarktisvertragsstaaten nicht definiert.⁸⁷ Unter landbasiertem Tourismus können nur solche touristischen Aktivitäten im Antarktisgebiet verstanden werden, welche auf dem antarktischen Kontinent und den vorgelagerten Inseln einschließlich der dazugehörenden Eisflächen und nicht auf dem Meer, an Bord eines Schiffes, einer Yacht oder eines Flugzeuges stattfinden. Daraus ergeben sich zwangsläufig Abgrenzungsschwierigkeiten zu Expeditionskreuzfahrten und den Tagesausflügen, da letztere ebenfalls Aktivitäten auf dem antarktischen Festland beinhalten.

Fraglich ist, ob es einen zeitlichen Mindestaufenthalt an Land gibt, der für die Abgrenzung relevant ist und wie dieser zu bemessen ist: Der antarktische Tourismusverband IAATO spricht von landbasiertem Tourismus erst, wenn Aufenthalte von über 36 Stunden auf dem Festland geplant sind oder tatsächlich über 36 Stunden andauern.⁸⁸ Diese enge Definition des landbasierten Tourismus führt dazu, dass Aktivitäten, die 24 Stunden oder über Nacht andauern, wie das einmalige Kampieren an Land, vom Begriff des landbasierten Tourismus gerade ausgenommen sind⁸⁹ und somit weder als landbasierter Tourismus erfasst werden,⁹⁰ noch entsprechenden Regelungen zu dieser Tourismusart unterfallen. Es verwundert nicht, dass diese Art des landbasierten Tourismus, folgt man der 36 Stunden-Grenze, lediglich einen minimalen Anteil an dem von IAATO-Mitgliedern durchgeführten Tourismus darstellt.⁹¹ Zu bedenken ist

⁸³ Siehe hierzu F. Auburn 1989, 156 f.

⁸⁴ J. Splettstoesser 2000, 48.

⁸⁵ A. Averbuck/C. McCarthy 2012, 23. Die Ticketpreise beginnen gegenwärtig ab ca. 1.200 Australische Dollar; abrufbar unter: <http://www.antarcticaflights.com.au/Prices>.

⁸⁶ Abrufbar unter: <http://www.aeroviasdap.cl/>.

⁸⁷ Zum Verbot des landbasierten Tourismus, vgl. S. Vöneky/R. Wolfrum/J. Friedrich 2005, 735. Dieser Beitrag wurde als Information Paper von Deutschland eingebracht; siehe ATCM XXVIII (2005), IP 20. Dazu näher unter 3.1.1.4.

⁸⁸ ATCM XXXII (2009), IP 101, 3 f.

⁸⁹ ATCM XXXII (2009), IP 101, 3.

⁹⁰ Die IAATO-Zahlen zum landbasierten Tourismus erfassen daher gerade nicht alle Übernachtungen von Touristen auf dem antarktischen Kontinent.

⁹¹ So gab es in der Saison 2012-2013 354 Touristen bei IAATO-Unternehmen, die landbasierte Aktivitäten unternahmen, vgl. ATCM XXXVI (2013), IP 103, 6. Dies stellt ca. 1 % des Gesamtumfangs des von der IAATO erfassten Antarktistourismus dar. Insgesamt befanden sich nach IAATO-Angaben 34.316 Touristen im selben Zeitraum in der Antarktis; *ibid.*, 2.

jedoch, dass es zahlreiche individuell organisierte landbasierte Antarktisreisen gab und gibt, die außerhalb der IAATO organisiert werden.⁹²

Gegen die 36 Stunden-Grenze spricht, dass diese willkürlich erscheint und nicht durch sachliche Gründe gerechtfertigt werden kann. Unklar ist, warum nicht weniger Stunden an Land, insbesondere 24 Stunden, ausreichen sollen. Da die Intensität des Tourismus entscheidend ist, erscheint es dagegen plausibel, alle touristischen Aktivitäten, für die Touristen auf dem Festland übernachten müssen, als landbasiert zu bezeichnen. Wird – beispielsweise wegen eines sportlichen Wettkampfes oder einer Wanderung – nicht übernachtet, reicht ein 24 Stunden-Aufenthalt an Land aus, um landbasierten Tourismus darzustellen, da auch hier eine besondere „Landnutzung“ gegeben ist. Schwierige Abgrenzungsfragen können durch die 24 Stunden-Grenze vermieden werden. Zudem können so aussagekräftigere Zahlen über diese Art des Tourismus gewonnen werden.

Sonderfall: Permanente und semi-permanente Tourismusinfrastruktur

Der insbesondere mit dem landbasierten Tourismus verbundene Begriff der permanenten und semi-permanenten Infrastruktur wurde bisher nicht näher bestimmt.

Tourismusunternehmen greifen heute in steigendem Maß auf „semi-permanente“ Infrastruktur zurück. Hierbei werden zu Beginn des antarktischen Sommers Zelte aufgebaut und die gesamte Saison über genutzt; im Winter werden diese abgebaut und deren Bestandteile entweder im Camp eingelagert oder ausgeflogen.⁹³ Das Union Glacier Camp – hierbei handelt es sich um das größte touristisch genutzte semi-permanente Camp in der Antarktis – etwa wird pro Saison von ungefähr 400 Personen genutzt.⁹⁴ Die maximale Population des Camps wird auf über 80 Personen geschätzt.⁹⁵ Diese semi-permanenten Camps stellen den Ausgangspunkt für touristische Tätigkeiten im gesamten Antarktisgebiet dar.

⁹² Etwa privat organisierter Antarktisexpeditionen; vgl. bspw. „Marching for the Wounded“, bei denen Kriegsveteranen aus vier Staaten aus Wohltätigkeitszwecken ein Rennen zum Südpol veranstalteten, abrufbar unter: <http://walkingwiththewounded.org.uk/southpole2013/>. Vgl. hierzu unter 2.2.3.2

⁹³ Vgl. hierzu etwa die IEE Antarctic Logistics & Expeditions, abrufbar unter: http://ats.aq/documents/EIA/01571enALE%20%20IEE_4_13-14.pdf, 54. Vgl. für ein ähnliches Konzept auch die Vorgehensweise von „White Desert“, abrufbar unter: <http://www.white-desert.com/adventures/bespoke/>. Einige Zelte bleiben das ganze Jahr über aufgebaut und werden benutzt, wenn das Camp im Sommer wieder in Betrieb genommen wird, vgl. hierzu die Filmaufnahmen unter: <http://blog.zeit.de/netzfilmblog/2014/12/08/welcome-to-union-glacier-dokumentation-antarktis/> (bei Minute 7:30).

⁹⁴ Antarctic Logistics & Expeditions Adventure Network International, Environmental Documentation Union Glacier, 2013 (January 2004 Update) IEE Submission to the US Environmental Protection Agency, 34; 47; abrufbar unter http://ats.aq/documents/EIA/01571enALE%20%20IEE_4_13-14.pdf. Fotos des Camps, das nur per Flugzeug erreichbar ist, sind u.a. abrufbar bei M. Martin, Antarktisreise, Spiegel Online: <http://www.spiegel.de/reise/fernweh/fotograf-michael-martin-in-der-antarktis-a-881846.html> und bei Adventure Network International (ANI) unter: http://ats.aq/documents/EIA/01571enALE%20%20IEE_4_13-14.pdf.

⁹⁵ Vgl. hierzu ATCM XXXIV (2011), IP 87, 4.

Unter permanenter Infrastruktur für touristische Aktivitäten wird Infrastruktur verstanden, die für den über eine Saison hinausgehenden Betrieb errichtet wurde⁹⁶ oder faktisch länger als ein Jahr besteht: Permanente Infrastruktur für Touristen gab und gibt es in einigen Forschungsstationen⁹⁷ oder in deren unmittelbarer Nähe. Die Abgrenzung zwischen permanenter und semi-permanenter Infrastruktur kann nicht immer trennscharf gezogen werden; insbesondere gilt es zu beachten, dass auch bei semi-permanenter Infrastruktur oftmals ein Teil permanent in der Antarktis gelagert wird.⁹⁸

So wird von einem Anbieter für landbasierten Tourismus nahe der russischen Station Novolazarevskaya (Novo) ein Gästehaus genutzt, das vor allem Touristen als Ausgangsbasis für Ausflüge dient, allerdings werden dort auch Wissenschaftler untergebracht.⁹⁹ Die Tourismusindustrie versichert, dass es jedenfalls keine Bestrebungen gibt, in größere permanente Infrastruktur („major facilities“) wie Hotels zu investieren.¹⁰⁰ Dies schließt jedoch Infrastruktur, die weniger als „major facilities“ darstellt, gerade nicht aus. Dazu könnten beispielsweise permanente Anlegestellen für Schiffe gehören.

1.2.3.2 Typologie

Im Folgenden wird eine Typologie der sich immer stärker diversifizierenden touristischen Aktivitäten im Antarktisgebiet entwickelt.¹⁰¹ Hierbei wird zunächst die Regelform touristischer Aktivitäten im Antarktisgebiet dargestellt. Anschließend wird auf Sonderformen des Antarktistourismus eingegangen.

Regelform

Der größte Teil des Antarktistourismus wird von großen Tourismusunternehmen, insbesondere Kreuzfahrtunternehmen, durchgeführt. Diese sind im Regelfall innerhalb der IAATO organisiert. Die Risiken für die Teilnehmer solcher Reisen durch Unfälle oder Wetterbedingungen geschädigt zu werden, ist im Vergleich zu anderen Reisen in die Antarktis geringer, da die Touristen sich in der Obhut eines professionellen Teams befinden und die Unternehmen Antarktisreisen wiederholt anbieten.

⁹⁶ Vgl. K. Bastmeijer/M. Lamers/J. Harcha 2008, 86 f. Die IAATO etwa versteht unter „permanent infrastructure: [...] any structure or facility established in Antarctica for the duration of its useful or predicted working life that will require remedial actions to reinstate the original environmental state once the infrastructure has been removed. Examples include buildings, wharves and jetties, and graded runways on exposed ground“, ATCM XXXII (2009), IP 101, 7.

⁹⁷ In Forschungsstationen gibt es Übernachtungsmöglichkeiten, siehe A. Averbuck/C. McCarthy 2012, 80. Von 1982-1992 wurde ein Gästehaus in der Nähe der chilenischen Forschungsstation Teniente Rodolfe Marsh auf King George Island betrieben, vgl. M. Lamers 2005/2006, 6; siehe auch R. Headland 1994, 277.

⁹⁸ Vgl. deshalb zu der rechtlichen Gleichstellung de lege ferenda bei der EIA unter 4.3.1.2.

⁹⁹ Eine Mitarbeiterin des Unternehmens The Antarctic Company versicherte d. Verf., dass in diesem Komplex neben Touristen auch Wissenschaftler untergebracht seien, die auf Anschlussflüge warten; siehe zu dem Gästehaus „Oasis“ die Website von The Antarctic Company, abrufbar unter: www.antarctic-company.info/qml.html; siehe dazu auch die Website des Reiseführers Lonely Planet, abrufbar unter: <http://www.lonelyplanet.com/antarctica/transport/getting-there-away>.

¹⁰⁰ Vgl. hierzu ATCM XXXI (2008), IP 84, 4: „Members are clear, however, that none is currently interested in promoting or funding the construction of major facilities such as ‘hotel’ accommodation; not only would this conflict with IAATO Bylaws that ensure all activities have a less than minor or transitory impact but there is the potential to contradict the very ‘wilderness and aesthetic values’ that are a key element in visitors’ desire to see Antarctica“.

¹⁰¹ Vgl. zur Diversifizierung unter 2.2.1.

Sonderformen

Abenteuer- und Extremsporttourismus

Ein Sonderfall der Tourismusarten in der Antarktis ist der Abenteuer- und Extremsporttourismus, der Bergtouren, Durchquerungen, Basejumping etc. umfasst.¹⁰² In aller Regel steht der Abenteuertourismus jedoch im Zusammenhang mit landbasierten Aktivitäten.¹⁰³ Auch in diesem Bereich existieren kommerzielle Anbieter, die beispielsweise die Besteigung des Mount Vinson (höchster Berg der Antarktis) oder Halbquerungen des Kontinents in Gruppen anbieten und jährlich durchführen. Der Abenteuer- und Extremsporttourismus unterscheidet sich vom gewöhnlichen Antarktistourismus durch das höhere Risiko für die Teilnehmer selbst, indem diese gerade das Neue und Besondere in besonders abgelegenen Gegenden der Antarktis suchen und damit nicht die üblichen Aktivitäten unternehmen. Oftmals werden hierbei Extremsportarten durchgeführt.¹⁰⁴

Die Hauptsorge der Antarktisvertragsstaaten im Zusammenhang mit dieser Tourismusform ist nicht deren Gefahr für die antarktische Umwelt, sondern die Sicherheit der Teilnehmer.¹⁰⁵ Mittelbar führen jedoch Unfälle und notwendige Rettungsaktionen zu einem höheren Risiko von Umweltschädigungen. Das höhere Risiko von Unfällen und die mangelnde Möglichkeit zur Selbsthilfe in der Antarktis im Falle eines Zwischenfalls beeinträchtigen zudem potentiell die Arbeit in den antarktischen Forschungsstationen.¹⁰⁶ Diese müssen im Notfall bei der Suche und Rettung touristischer Expeditionen helfen. Die Konsultativstaaten haben beschlossen, dieses Risiko bei nationalen Genehmigungsverfahren in Zukunft mit zu berücksichtigen.¹⁰⁷ Noch nicht abschließend geklärt ist, wie Abenteuertourismus begrifflich zu bestimmen ist. Ein Konsultativstaat, das Vereinigte Königreich, schlug die folgende Definition vor:

„Adventure tourism embraces those activities undertaken in Antarctica which may be high risk, set highly challenging goals (e.g. to be the first to achieve a particular milestone), and are conducted by individuals or expeditions without the supervision or support in the field of an umbrella organisation (whether a national operator or recognized tourism provider).“¹⁰⁸

Die IAATO hingegen schlägt eine weitere Definition vor:

“Adventure tourism involves activities where there is a perceived (and possibly actual) risk, which potentially requires specialized skills and physical exertion.“¹⁰⁹

Für die weitere Definition spricht, dass ein entscheidendes Merkmal des Abenteuertourismus das höhere Risiko für die Teilnehmer ist und damit einhergehend besondere Anforderungen an deren Ausstattung und Gesundheit gestellt werden. In der Praxis bedeutsam ist jedoch auch die Beantwortung der Frage, ob

¹⁰² Vgl. ATCM XXXVII (2014), IP 78, 3 f.; vgl. zum Ganzen ATCM XXXVII (2014), SP 9.

¹⁰³ ATME (2004), WP 8, 1.

¹⁰⁴ Eine Extremsportart ist ein „mit höchster körperlicher Beanspruchung oder mit besonderen Gefahren“ verbundener Sport, vgl. Duden 2013, 401.

¹⁰⁵ ATCM XXXVII (2014), SP 9, 11.

¹⁰⁶ ATME (2004), WP 8, 1.

¹⁰⁷ ATCM XXXVII (2014), Resolution 6.

¹⁰⁸ ATME (2004), WP 8, 3.

¹⁰⁹ ATCM XXXVII (2014), IP 78, 3.

die Tätigkeit in einem organisierten Rahmen stattfindet oder individuell durchgeführt wird, da die Risiken für die Beteiligten im letzten Fall potentiell höher sind als im ersten.¹¹⁰

Es erscheint daher folgende Definition, die beide Elemente kombiniert, als eine sinnvolle Begriffsbestimmung:

Abenteuertourismus beinhaltet Aktivitäten, die ein besonderes Risiko beinhalten und die besondere körperliche Voraussetzungen und besonderes Können erfordern; diese werden in der Regel von Einzelpersonen oder Expeditionsgruppen durchgeführt, die keinem Tourismusunternehmen angeschlossen sind.

Massenevents

Immer häufiger finden Massenevents touristischer Aktivitäten auch in der Antarktis statt. Hierunter fallen etwa Marathonveranstaltungen. Bei der größten Marathonveranstaltung in der Antarktis, dem „Antarctica Marathon“, nahmen 2014 129 Personen teil.¹¹¹ Exemplarisch für solche Massenevents ist auch ein Konzert von „Metallica“ im Zusammenhang mit einer Werbekampagne eines Getränkeherstellers am 8. Dezember 2013 zu nennen.¹¹²

Charity-Tourismus

Zudem werden touristische Aktivitäten in der Antarktis immer häufiger genutzt, um mediale Aufmerksamkeit für wichtige Themen und Wohltätigkeitszwecke zu erzeugen. Die Teilnehmer einer Charity-Expedition vermarkten ihr „Abenteuer“, um Aufmerksamkeit auf ein bestimmtes Anliegen zu lenken und somit hierfür Spenden zu sammeln. Im Dezember 2013 ging beispielsweise eine Gruppe von Kriegsveteranen aus den Vereinigten Staaten, dem Vereinigten Königreich und Australien ins Antarktisgebiet, um Geld für verwundete Soldaten zu sammeln.¹¹³ In ähnlicher Weise versuchte eine von Australiern geführte „Pink Polar Expedition“ 2013/2014 Spenden für eine Kampagne gegen Brustkrebs zu erhalten.¹¹⁴

1.2.3.3 Akteure touristischer und entsprechender nicht-staatlicher Aktivitäten

Teilnehmer kommerziell organisierter touristischer Reisen

Die meisten Antarktistouristen führen eine Antarktisreise als Teilnehmer einer kommerziell organisierten Reise durch. Die Teilnehmer einer solchen Reise sind Kunden eines Reiseunternehmens, das regelmäßig Reisen in die Antarktis anbietet. Dieses Unternehmen kümmert sich um die erforderliche mitgliedstaatliche Genehmigung oder Notifikation sowie um Versicherungen und alle anderen administrativen Fragen. Im Regelfall ist das Unternehmen, sofern es schiffsbasierten Tourismus anbietet, Mitglied der IAATO. Die einzelnen Touristen begeben sich mit Reiseführern an Land, die auf die Einhaltung der anwendbaren Regelungen achten.

¹¹⁰ Vgl. zu den Individualtouristen unter 1.2.3.3.

¹¹¹ Abrufbar unter: <http://www.marathontours.com/index.cfm/page/2014-Antarctica-Marathon-Results/pid/14483>.

¹¹² Abrufbar unter: <http://www.coca-colacompany.com/coca-cola-music/cool-concert-coke-zero-presents-metallicas-first-ever-show-in-antarctica>.

¹¹³ Abrufbar unter: <http://walkingwiththewounded.org.uk/southpole2013/the-challenge/the-race/>.

¹¹⁴ Abrufbar unter: <http://mcgrathfoundation.gofundraise.com.au/page/pinkpolar>.

Individualtouristen

Individualtouristen begeben sich „auf eigene Faust“ ins Antarktisgebiet. Sie müssen sich daher selbst um eine mitgliedstaatliche Genehmigungen oder Notifikation kümmern. Individualtouristen sind nicht innerhalb der IAATO organisiert. Die Anzahl solcher Individualtouristen ist, verglichen mit den Teilnehmern organisierter Reisen, gering. Allerdings werfen sie, besonders im Hinblick auf die Einhaltung der im Antarktisgebiet anwendbaren Regelung und der Sicherheit der Teilnehmer, die größten Fragen auf.¹¹⁵ Manche Individualtouristen bereiten sich nicht ausreichend auf die extremen Bedingungen in der Antarktis vor und setzen so ihre Gesundheit oder ihr Leben einem hohen Risiko aus.¹¹⁶

Mitglieder nationaler Forschungsprogramme

Auch Mitglieder nationaler Forschungsprogramme können in ihrer Freizeit touristischen Tätigkeiten nachgehen, wenn sie außerhalb ihrer Forschungstätigkeit Reisen in der Antarktis unternehmen. Diese Aktivitäten werden in der Regel individuell und spontan organisiert und nicht von touristischen Anbietern durchgeführt.

Medienvertreter

Medienvertreter sind im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit keine Touristen. In manchen Fällen sind Medienvertreter in nationale Forschungsprogramme eingebettet und arbeiten auf Forschungsschiffen oder nationalen Forschungsstationen mit;¹¹⁷ in vielen Fällen nehmen sie jedoch an touristischen Reisen teil und buchen sich auf Kreuzfahrtschiffen ein. Unternehmen Medienvertreter touristische Reisen, um diese zu dokumentieren, ist dies eine sonstige nicht-staatliche Tätigkeiten im Antarktisgebiet („non-governmental activities in the Antarctic Treaty area“, Art. 3 Abs. 4 USP), die sich von einer touristischen Aktivität in der Regel nicht unterscheidet.

¹¹⁵ Vgl. hierzu bereits ATCM XXVI (2003), IP 96, 3.

¹¹⁶ Vgl. hierzu insbesondere unter 2.2.2 m.w.N.

¹¹⁷ Vgl. hierzu exemplarisch I. Arndt/C.-P. Lieckfeld 2005.

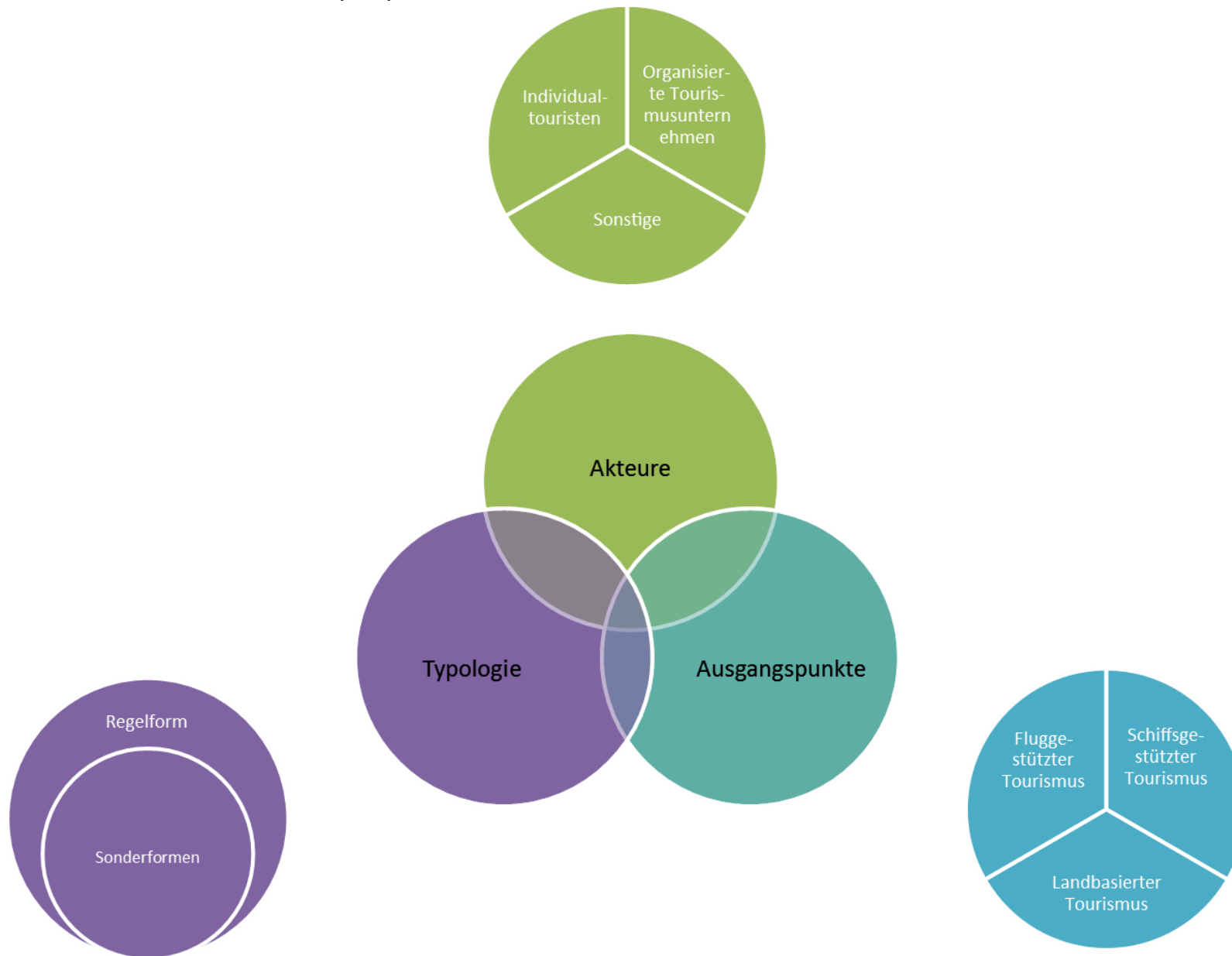
1.2.4 Zwischenergebnis

Übersicht 3.1: Arten des Antarktistourismus (Tabelle)

Ausgangspunkt touristischer Aktivitäten			Typologie touristischer Aktivitäten			Akteure touristischer Aktivitäten
<i>Schiffgestützter Tourismus</i>			<i>Regelform</i>			<i>Kommerziell organisierte Tourismusunternehmen</i> Tourismusunternehmen kümmern sich um die erforderlichen Genehmigungen / Notifikationen der Reise und sind im Regelfall des schiffsbasierten Tourismus bei der IAATO organisiert.
<u>Expeditionskreuzfahrten</u> Ein Schiff mit bis zu 500 Passagieren an Bord fährt Landestellen im Antarktischebiet an und für die Touristen besteht die Möglichkeit für kurze Zeit die Antarktis zu betreten.	<u>Reine Kreuzfahrten</u> Ein Schiff durchfährt das Antarktischebiet ohne anzu-landen; solche Schiffe dürfen mehr als 500 Passagiere an Bord nehmen.	<u>Yachttourismus</u> Ein Schiff mit weniger als 13 Passagieren an Bord; es besteht die Möglichkeit individuelle Landeplätze mit der Crew zu vereinbaren.	Touristische Tätigkeiten innerhalb kommerziell organisierter Gruppen zu Vergnügungszwecken.			
<i>Fluggestützter Tourismus</i>			<i>Sonderformen</i>			<i>Individualtouristen</i> Reisen „auf eigene Faust“ ins Antarktischebiet; oftmals einmalig; die Reisenden müssen selbst eine Genehmigung / Notifikation des zuständigen Vertragsstaates einholen. Sie sind im Regelfall nicht innerhalb der IAATO organisiert.
<u>Überflüge</u> Das Antarktischebiet wird nur überflogen.	<u>Tagesausflüge</u> Ein Flug ins Antarktischebiet mit Landung, aber ohne Übernachtung.	<u>Abenteuertourismus/ Extremsporttourismus</u> Besonders riskante Formen des Antarktistourismus; der Abenteuertourismus findet oft individuell und außerhalb organisierter Gruppen statt. Beispiele: Antarktisdurchquerungen, Bungeejumping	<u>Massenevents</u> Veranstaltungen mit größeren Personengruppen für besondere Events. Beispiele: Marathonläufe, Konzerte.	<u>Charity-Tourismus</u> Außergewöhnliche Aktivitäten in der Antarktis, um Spenden für ein wohltätiges Projekt zu sammeln Beispiel: Reise zum Südpol, um Spenden für Veteranen zu sammeln.		
<i>Landbasierter Tourismus</i> Aufenthalte auf dem antarktischen Festland (einschließlich von Inseln im Antarktischebetsvertragsgebiet) von einer geplanten oder tatsächlichen Dauer von mehr als 24 Stunden. Touristen werden im Regelfall für einige Tage in semi-permanenten Camps – d.h. Camps, die am Ende der Saison abgebaut werden – untergebracht.						<i>Sonstige</i> Mitglieder nationaler Forschungsprogramme und sonstige Besucher können in ihrer Freizeit touristischen Tätigkeiten nachgehen, wenn sie, ohne zu arbeiten, bestimmte Orte in der Antarktis besuchen oder sich sportlich betätigen.

Ausgangspunkt touristischer Aktivitäten	Typologie touristischer Aktivitäten	Akteure touristischer Aktivitäten
<p><i>Sonderfall: Permanente Tourismusinfrastruktur</i> Schwerpunktmäßig für touristische Zwecke genutzte Infrastruktur, die für den Betrieb über eine Saison ausgelegt ist oder tatsächlich über eine Saison hinausgehend genutzt wird. Beispiel: ein Hotel oder eine feste Landungsanlage.</p>		

Übersicht 3.2: Arten des Antarktistourismus (Grafik)



2 Faktische Entwicklungen des Antarktismus

2.1 Datenerhebung

Im Folgenden soll die tatsächliche Entwicklung des Antarktismus in den letzten zehn Jahren nachvollzogen werden. Zudem soll die zukünftige Entwicklung des Antarktismus prognostiziert werden.

2.1.1 Ziel

Ziel dieses Teils der Untersuchung ist es, eine möglichst umfassende Sammlung der vorhandenen Daten zum Antarktismus zu erlangen. Im Gegensatz zu anderen Studien zum Antarktismus, die sich überwiegend auf Daten der IAATO stützen,¹¹⁸ wurden vorliegend Daten auch aus anderen Quellen erhoben und nutzbar gemacht. Dies soll sowohl, in begrenztem Rahmen, eine Überprüfbarkeit der IAATO-Daten ermöglichen, als auch den außerhalb des IAATO-Rahmens durchgeführten Tourismus erfassen. Hierzu zählen insbesondere die weniger häufigen Tourismusarten, wie der Yachttourismus und der landbasierte Tourismus.

2.1.2 Vorgehensweise

Bei der Datenerhebung wurden hauptsächlich Daten aus Quellen gewonnen, die nicht von der IAATO zur Verfügung gestellt wurden: Zum einen wurden offizielle Informationen staatlicher oder internationaler Institutionen genutzt; zweitens wurde auf „Tourismusinfrastruktur“ – also die Ziele- und Ausgangspunkte von Antarktisreisen – als Informationsquelle zurückgegriffen und drittens wurden allgemein zugängliche Informationsquellen, insbesondere auch Internetquellen, durchsucht.

2.1.3 Datenquellen

2.1.3.1 Electronic Information Exchange System (EIES)

Das Electronic Information Exchange System (EIES) ist ein System zum Informationsaustausch von Antarktisaktivitäten der Antarktisvertragsstaaten.¹¹⁹ Es kann online eingesehen werden. Für touristische Aktivitäten werden erfasst: Name; Website; Nationalität des Unternehmens; IAATO-Mitgliedschaft; Flagge der Schiffe; Aktivitäten; Maximalanzahl der Touristen/Crew. Die Informationen der EIES-Datenbank umfassen jedoch lediglich die Jahre ab 2010. Zudem sind die Angaben im EIES unvollständig.¹²⁰ Dies liegt zum einen daran, dass Vertragsstaaten nicht immer ihren Berichtspflichten in vollem Umfang nachkommen;¹²¹ zum anderen müssen Staaten nicht alle ihnen vorliegende Informationen über das EIES weitergeben: So mussten bis zum Jahr 2013 die genauen Aktivitäten während einer Reise und die Anzahl

¹¹⁸ New Zealand, ATCM XXXV (2012), 12.

¹¹⁹ Siehe hierzu ATCM XXXVI (2013), Decision 6; ATCM XXXV (2012), Decision 4; ATCM XXXI (2008), Decision 5; ATCM XXVIII (2005), Decision 10.

¹²⁰ Siehe zu dieser Kritik bereits, New Zealand, ATCM XXXV (2012), 12 f.

¹²¹ Die Weitergabe von EIES-Daten ist erst seit 2012 eine völkerrechtliche Pflicht; ATCM XXXV (2012), Decision 4, Rn. 1: „The Representatives decide: [...] that Parties use the Electronic Information Exchange System to exchange information in accordance with the Antarctic Treaty and the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty and its annexes“.

der Touristen nicht an das EIES übermittelt werden.¹²² Dennoch erweist sich der Zugriff auf die EIES-Datenbank als gute Möglichkeit, um einen Einblick in die Bereiche des antarktischen Tourismus zu gewinnen, die nicht von Unternehmen organisiert werden, die Mitglieder der IAATO sind.

2.1.3.2 Infrastruktur für den Antarktistourismus

Für die Datenerhebung der vorliegenden Studie kommt der Infrastruktur für den Antarktistourismus eine große Bedeutung zu. Die Antarktis ist nur per Schiff oder Flugzeug zu erreichen und Touristen müssen zunächst einen Hafen bzw. einen Flughafen außerhalb der Antarktis ansteuern, um in die Antarktis zu gelangen. Diese Orte stellen die Ausgangspunkte jeder Antarktisreise dar.¹²³

Ferner gibt es auch Zielpunkte der Touristen im Antarktischebiet, die über ein gewisses Maß an Infrastruktur verfügen. Hierzu zählt etwa der vom United Kingdom Antarctic Heritage Trust (UKAHT) auf Goudier Island betriebene Hafen Port Lockroy. Hierunter fallen aber auch die Forschungsstationen, von denen einige Antarktistourismus tolerieren oder sogar fördern. Die Erhebung von Daten ausgehend von der genannten Tourismusinfrastruktur erlaubt es nicht nur Tourismusdaten außerhalb des IAATO-Rahmens zu gewinnen, sondern ermöglicht es – zumindest potentiell – auch touristische Aktivitäten aus Nichtvertragsstaaten oder solche ohne eine vertragsstaatliche Genehmigung oder Notifizierung zu erfassen.

Betreiber von Ausgangs- und Zielpunkten von Antarktisreisen

Flughafenbetreiber

Es wurde versucht, zu allen Betreibern der für den Antarktistourismus relevanten Flughäfen Kontakt aufzunehmen, um Daten über touristische Reisen zu gewinnen. Die zwei wichtigen Flughäfen für den Antarktistourismus außerhalb der Antarktis sind Punta Arenas/Chile und Kapstadt/Südafrika. Ferner wurde auch der Flughafen von Christchurch/Neuseeland aufgrund der geographischen Nähe zum Antarktischebiet in den Blick genommen. Aus Punta Arenas und Kapstadt blieb jegliche Antwort aus. Der Flughafen in Christchurch gab an, dass von dort aus nur wissenschaftliche Flüge unter der Leitung des US-amerikanischen Antarktisprogrammes durchgeführt werden.

Fluggesellschaften und Unternehmen für landbasierten Tourismus

Ferner wurden 15 Fluggesellschaften und Anbieter landbasierter Tourismustätigkeiten schriftlich um deren Einschätzung zum antarktischen Tourismus gebeten.¹²⁴ Ausführliche Antworten blieben aus; mit zwei Unternehmen wurden Gespräche durchgeführt.¹²⁵ Diese boten einen guten Einblick in die Struktur des landbasierten Tourismus.

¹²² Vgl. ATCM XXXVI (2013), Decision 6, Rn. 1.

¹²³ Um Informationen von den Ausgangs- und Zielpunkten der Antarktisreisen zu erhalten, wurden die relevanten Häfen, Flughäfen und Forschungsstationen und deren Betreiber ermittelt. Danach wurden diese per Email, beim Ausbleiben einer Antwort, per Post um die Weitergabe von Informationen zum Antarktistourismus für den Zeitraum 2003 bis 2013 gebeten.

¹²⁴ Club Deportivo Naval de Yates Micalvi (Micalvi Yacht Club), Discover the World, Ultrayachts, Antarctic Travels, Arctic Trucks, Polar Explorers/Northwest Passage, Polar Cruises, Adventure Associates, White Desert, Adventure Network International, The Antarctic Company (TAC), Southern Explorations, Antarctic Logistics Centre International (ALCI), DAP Antarctica und Steppes Travel.

¹²⁵ Dies waren The Antarctic Company und Polar Explorers am 17. Juli 2014.

Hafenbetreiber

Neun Hafenbetreiber die für den Antarktistourismus relevant sind, wurden angeschrieben;¹²⁶ vier davon antworteten (Bluff Harbour, Port Stanley, Hobart und Ushuaia). Die Betreiber von Port Stanley und Hobart antworteten detailliert und stellten eigene Daten zur Verfügung. Während von Hobart lediglich sporadisch Schiffe Richtung Antarktis ablegen, wird Port Stanley häufig frequentiert.¹²⁷ Bluff Harbour informierte d. Verf., dass mit Ausnahme eines Kreuzfahrtschiffs kein Antarktistourismus stattfindet und Ushuaia verschickte nur allgemeine Informationen über die Entwicklung des Kreuzfahrttourismus in Ushuaia.

Nationale Stiftungen

Es wurden drei nationale Stiftungen schriftlich befragt, die Kulturgüter der Antarktis erhalten: der United Kingdom Antarctic Heritage Fund (UKAHT), der New Zealand Antarctic Heritage Fund (NZAHT) und die australische Mawson's Hut Foundation.¹²⁸ Der UKAHT stellte umfangreiche Informationen aus Port Lockroy zur Verfügung. Darauf aufbauend kann der schiffsbasierte Tourismus in Port Lockroy von 2003 bis 2013 (mit Ausnahme von 2006/2007) nachvollzogen werden.¹²⁹ Der NZAHT gab an, keine Informationen zum Antarktistourismus zu sammeln. Weitere Antworten blieben aus.

Nationale Forschungsstationen

Ferner wurde Kontakt zu den verantwortlichen Institutionen für die Forschungsstationen aufgenommen. Sämtliche nationale Forschungsprogramme der 29 Konsultativstaaten¹³⁰ wurden kontaktiert. Zwölf Staaten antworteten, elf von ihnen stellten Informationen zur Verfügung.¹³¹ Die meisten Staaten gaben an, keine Touristen in den Stationen zu empfangen. Nur zwei Forschungsstationen, die polnische Arctowski-Station sowie die ukrainische Vernadsky Station, werden nach eigenen Angaben häufig von Touristen besucht.¹³² Den Forschungsstationen kommt oftmals eine wichtige Funktion für den Antarktistourismus zu. Sie dienen Expeditionskreuzfahrten als Ausflugsziel.¹³³ Zudem spielen die Stationen eine tragende Rolle beim landbasierten Tourismus. Der organisierte landbasierte Tourismus in semipermanenten

¹²⁶ Port of Ushuaia, Port Stanley, Bluff Harbour, Puerto Williams, Puerto Madryn, Porte de la Réunion, Port of Hobart und Mar del Plata.

¹²⁷ Laut unseren Angaben legten in Hobart 24 touristisch genutzte Schiffe seit 2007 an, während Stanley von ca. 100 Schiffen auf dem Weg in die Antarktis oder von dort kommend angesteuert wurde.

¹²⁸ Abrufbar unter: <http://www.ukaht.org/>; <http://www.nzaht.org/> und <http://www.mawsons-huts.org.au/>.

¹²⁹ Das Jahr 2006 wurde von Port Lockroy nicht erfasst.

¹³⁰ Ferner bei Fn. 9.

¹³¹ Diese sind Australien, China, Ecuador, Frankreich, Indien, Neuseeland, Norwegen, Polen, Südafrika, Ukraine und das Vereinigte Königreich.

¹³² Die chinesische Great Wall Station wird auch - im geringen Ausmaß - von Touristen besucht; vgl. dazu auch eine Studie des COMNAP, demnach gaben 13 Konsultativstaaten regelmäßige Besuche von Touristen auf ihren Forschungsstationen an, ATCM XXV (2002), IP 27, Rn. 6 ff.; 8.

¹³³ Siehe hierzu insbesondere A. Fedchuk 2013.

Camps scheint - von einer Ausnahme abgesehen¹³⁴ - im unmittelbaren Umfeld zu Forschungsstationen stattzufinden. Allerdings verneinen die Staaten bisher eine enge Verbindung des Antarktismus zu den Forschungsstationen,¹³⁵ obwohl berichtet wird, dass auch von staatlicher Seite immer stärker von der Infrastruktur der Tourismusunternehmen – insbesondere in Bezug auf Schiffe und Flugzeuge – Gebrauch gemacht wird.¹³⁶ Nach der Inspektion einiger Forschungsstationen kam die gemeinsame Inspektion dreier Konsultativstaaten in ihrem Bericht 2013 zu dem Schluss:

“Tourism is a growing feature of life in Antarctica. The inspection teams were surprised by how many of the bases they inspected welcomed or encouraged tourists. Some facilities were receiving several thousand visitors a year, concentrated in the summer months. Although only a minority of bases expressed any concern about the impact of tourists, the inspectors generally found an inverse correlation between the quality of science and the enthusiasm for receiving tourists.”¹³⁷

2.1.3.3 Nationale Notifikations- und Genehmigungsbehörden

Auch sämtliche nationale Notifikations- und Genehmigungsbehörden wurden um die Weitergabe ihrer Nachreiseberichte (Post Visit Reports, PVR) zum Antarktismus gebeten.¹³⁸ Diese sollen im Anschluss an touristische Expeditionen ins Antarktisgebiet Angaben über die Anzahl der Reisenden und eine genaue Auflistung der vorgenommenen Aktivitäten enthalten und an die zuständige Genehmigungsbehörde übersendet werden. Fasst man alle Nachreiseberichte zusammen, kann, deren korrekte Sammlung durch die einzelnen Vertragsstaaten vorausgesetzt, ein umfassendes Bild des Antarktismus entstehen. Erfasst werden sämtliche antarktische Tourismusaktivitäten, soweit diese von den Antarktisvertragsstaaten ausgehen oder ein nationales Genehmigungs- bzw. Notifizierungsverfahren durchlaufen haben.

Diese Daten stellen einen Informationsgewinn im Vergleich zu den EIES-Daten dar, da, wie bereits benannt, die Staaten bis 2013 nicht sämtliche Informationen der Nachreiseberichte an das EIES weitergeben mussten.¹³⁹ Vorliegend haben jedoch nur sechs Vertragsstaaten (Deutschland, Frankreich, Monaco,

¹³⁴ Vgl. das Union Glacier Camp von Adventure Network International; abrufbar unter: <http://www.adventure-network.com/union-glacier-camp>. Zu diesem Camp bereits oben bei Fn. 94. Die Camps von The Antarctic Company und White Desert befinden sich dagegen in der Nähe der russischen Novolazarevskaya Station; vgl. hierzu <http://www.lonelyplanet.com/antarctica/transport/getting-there-away>. Das Unternehmen Daero Vidas DAP bringt seine Touristen in der chilenischen Frei Station unter.

¹³⁵ Vgl. ATCM XXXIV (2011), IP 87, 4: „None of the Parties reported providing any support to tourism other than free basic hospitality, and most respondents explicitly opposed the notion of Parties being involved in tourism operations“.

¹³⁶ Vgl. hierzu A. Fedchuk 2013, 289.

¹³⁷ Antarctic Treaty Inspections Programme, Report of Antarctic Treaty Inspections undertaken jointly by the United Kingdom, the Netherlands and Spain in accordance with Article VII of the Antarctic Treaty and Article 14 of the Environmental Protocol, 2013, 14 f.; abrufbar unter: http://ats.aq/documents/ATCM36/att/atcm36_att108_e.pdf.

¹³⁸ Hierbei handelt es sich um Berichte, die Tourismusunternehmer nach Abschluss ihrer Reise an die Vertragsstaaten schicken. Seit 1997 wird den Antarktisvertragsstaaten von ATCM Soft Law empfohlen diese Informationen zu sammeln, vgl. ATCM XXI (1997), Resolution 3; siehe auch hierzu ATCM XXVIII (2005), Resolution 6: „The Parties [...] Recommend that [a] standard form be used for Advance Notifications and Post-Visit Reporting on tourism and non-governmental activities in Antarctica [...]“. Vgl. unter 3.1.2.

¹³⁹ Vgl. dazu bei Fn. 92.

Spanien, Südafrika und Tschechien) auf die Anfrage der Weitergabe ihrer Daten aus den Nachreiseberichten geantwortet. Kein Staat stellte Nachreiseberichte zur Verfügung.¹⁴⁰

2.1.3.4 Sonstige Quellen

Als allgemein zugängliche Quellen wurden konsultiert:

- ATCM-Dokumente (Working und Information Paper (WP, IP) sowie Berichte von Expeditionen);
- wissenschaftliche Literatur;
- IAATO-Statistiken (Tourism Overviews und Summaries); und
- verschiedene Internetquellen (u.a. Google und soziale Netzwerke).

Ferner stellten New Zealand Antarctica und das Umweltbundesamt (UBA) Datensätze zur Verfügung.¹⁴¹

2.1.4 Zwischenergebnis: Datenübersicht und Lückenanalyse

Durch die durchgeführte Sammlung und Analyse von Daten über den antarktischen Tourismus in den letzten zehn Jahren konnten wichtige Einblicke in bisher weniger untersuchte Teilbereiche des Antarktistourismus gewonnen werden. Insbesondere konnte die Herkunft von 227 Yachten, die das Antarktische Gebiet in dem Zeitraum 1996 bis 2013 befuhren, ermittelt werden. Ferner wurde eine Aufstellung sämtlicher bekannter Tourismusunternehmen auf Grundlage der gesammelten Informationen zusammengestellt. Diese Listen können in Zukunft durch das Umweltbundesamt oder die Vertragsstaaten weiter genutzt werden.

Die verfügbaren Daten sind wie folgt zusammengestellt:¹⁴²

1. Anzeichen für Fälle von Non-Compliance
2. Touristische Unfälle und Zwischenfälle im Antarktische Gebiet
3. Diversifizierung des Antarktistourismus und sonstiger nicht-staatlicher Aktivitäten
4. Übersicht der IAATO-Daten

Als Ergebnis muss festgehalten werden, dass aus IAATO-unabhängigen Daten kein umfassender Überblick über den Antarktistourismus in den letzten zehn Jahren gewonnen werden konnte. Der Grund dafür ist, dass die meisten Anfragen von zuständigen Stellen nicht beantwortet wurden. Ferner scheinen manche Staaten die Sammlung der Nachreiseberichte nicht vorzunehmen.¹⁴³ Zudem weist die Sammlung von Daten durch die Vertragsstaaten große Lücken auf. Dies gilt insbesondere für die Informationen, die über das EIES bereitgestellt werden. Dies ist umso bemerkenswerter als die IAATO selbst ihre Daten auch

¹⁴⁰ Als Gründe wurde angegeben, dass keine Daten gesammelt werden oder die Weitergabe von Daten aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht erlaubt sei.

¹⁴¹ Hierbei handelte es sich im Falle des Umweltbundesamtes über Ergebnisse einer früheren Studie zum Yachttourismus; Neuseeland stellte die Datensätze der Studie zum Antarktistourismus aus dem Jahr 2012 zur Verfügung; siehe hierzu Fn. 4.

¹⁴² Siehe vertiefend Anlage II 9.

¹⁴³ So wurde eine Anfrage um Weitergabe dieser Informationen von einem Konsultativstaat mit dem Hinweis beantwortet, eine Sammlung dieser Dokumente erübrige sich, da dies von IAATO durchgeführt werde (Email vom 11. April 2014).

nur auf Grundlage der auf ATCM-Ebene ausgearbeiteten Nachreiseberichte sammelt, diese jedoch im Unterschied zu den Antarktiskonsultativstaaten zentral sammelt. Vollständige Daten über den antarktischen Tourismus können gegenwärtig aus unabhängiger Quelle nicht gewonnen werden; die IAATO verfügt über ein „Monopol“ der Daten zum antarktischen Tourismus. Diese Daten lassen sich praktisch nicht von den Konsultativstaaten überprüfen. Zudem sind auch selbst die von der IAATO zur Verfügung gestellten Daten nicht vollständig. Tourismusformen mit einem geringen Anteil von IAATO-Mitgliedern, wie etwa der Yachttourismus, können nicht verlässlich abgebildet werden.

2.2 Veränderungen des Antarktistourismus

2.2.1 Ausmaß und Form

Gegenwärtig stammt ein Großteil der Antarktistouristen immer noch aus einigen wenigen westlichen Industrieländern. Neue Märkte in anderen Staaten, wie in Russland, oder auch in Schwellenländern, wie großen Teilen Asiens, sind bisher kaum erschlossen, auch wenn der Anteil der Touristen aus diesen Staaten deutlich ansteigt. 70 % der Antarktistouristen stammen nach IAATO-Angaben aus den Industriestaaten Australien, Deutschland, Frankreich, Schweiz, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten.¹⁴⁴

Quantitativ hat der Antarktistourismus den Höchststand des Jahres 2007 von mehr als 46.000 Touristen nach IAATO-Angaben nicht wieder erreicht.¹⁴⁵ In der Saison 2013/2014 lag die Anzahl der Antarktistouristen danach bei ca. 37.400; ein Jahr zuvor bei ca. 34.300.¹⁴⁶ Allerdings stellt auch dies einen deutlichen Anstieg der Touristenzahlen im Vergleich zu der Saison 2011/2012 dar. Hier waren die Touristenzahlen nach der Einführung des Verbots von Schweröl¹⁴⁷ kurzfristig auf ca. 26.500 gesunken.¹⁴⁸

Hinsichtlich der Qualität des antarktischen Tourismus ist gut dokumentiert, dass die Anzahl der angebotenen touristischen Aktivitäten seit Jahren ansteigt und diese sich immer weiter diversifizieren.

Die Vorgaben für die Nachreiseberichte beinhalten mittlerweile 23 verschiedene Kategorien, in die sich die touristischen Aktivitäten in der Antarktis einteilen lassen.¹⁴⁹ Diese Kategorien wurden durch eine ATCM-Arbeitsgruppe weiter ergänzt.¹⁵⁰ Aufgrund der vorliegenden Recherchen konnten Aktivitäten identifiziert werden, die bisher weder in den Nachreiseberichten auftauchten noch von der Arbeitsgruppe identifiziert worden waren. Es wurden zehn weitere, bisher unbekannte Aktivitäten hinzugefügt. Die

¹⁴⁴ Abrufbar unter: http://iaato.org/documents/10157/680446/touristsbynationality_total.pdf/2f459c1b-339b-4ca6-a3ea-0c5b85071847.

¹⁴⁵ Siehe New Zealand, ATCM XXXV (2012).

¹⁴⁶ Die Zahlen für 2013/2014 sind abrufbar unter: http://iaato.org/documents/10157/680446/touristsbynationality_landed.pdf/4f0fa660-47e1-4843-a0e2-96ffeb7c41ed; die Zahlen für 2012/2013 sind abrufbar unter: http://iaato.org/documents/10157/346545/touristsbynationality_total.pdf/76d7afdf-0f09-4ad2-8146-ccbbb79d918f.

¹⁴⁷ Siehe hierzu näher unter 3.2.3.

¹⁴⁸ Abrufbar unter: http://iaato.org/documents/10157/91866/touristsbynationality_total.pdf.

¹⁴⁹ ATCM XXXVI (2013), WP 33, 4. Dazu gehören u.a. Kajakfahren (Kayaking), Surfen (Surfing) und Marathonläufe.

¹⁵⁰ ATCM XXXVI (2013), WP 47, 12 ff. Im Anschluss daran vermerkte Neuseeland, dass 13 Aktivitäten nicht in den Kategorien der Nachreiseberichte enthalten seien, vgl. ATCM XXXVI (2013), Final Report, Rn. 227.

se sind: Konzerte, Modeschauen, Cricket, Fußball, Tricycle, Stand Up Paddling, Geocaching, Management Workshops, Google Street View und Drohnenflüge.

Übersicht 4: Diversifizierung des Antarktismus und sonstiger nicht-staatlicher Aktivitäten¹⁵¹

Kategorie	Aktivität
Kunst und Musik	Kunstwerke; Konzerte
Bildung	Schul- und Universitätsreisen: Projekt "Cool Classes", Management Workshops
Medienberichterstattung und Werbeevents	Filme; Modeschauen; Fotoshootings; Promotion von Prominenten
Sportliche Aktivitäten	Kajakfahren; Surfen; Marathonläufe; Bergsteigen; Base-Jumping; Skydiving; Paragliding; Skifahren; Snowboardfahren; Langstrecken-Schwimmen; Fahrradtouren; Heliskiing; Triathlon; Cricket; Tricycle-Expedition; Fußball; Schnorcheln; Tauchen; Schneewanderungen; Schlittenfahren; Nutzung motorbetriebener Fahrzeuge (Motorräder, Trucks, etc.); Stand Up Paddling
Sonstige Aktivitäten	Campen; Helikopterflüge; Geocaching; Google Street View; Drohnenflüge; Souvenirverkäufe; religiöse Aktivitäten

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass heute kaum eine sportliche Aktivität nicht in der Antarktis durchgeführt wird. Der Trend zur Diversifizierung lässt sich auch bei der Veranstaltung von besonderen „Events“, wie z.B. einem Konzert und Mode-Fotoshootings, beobachten, die eine weitere Kommerzialisierung der Antarktis bedeuten. Eine Tendenz weg von der klassischen Antarktisexpedition hin zu einem „besonderen“ Antarktiserlebnis mit zusätzlichen Unterhaltungsfaktoren zeichnet sich ab. Die Antarktis dient dabei auch als Kulisse für Fundraising-Events und wird für Werbekampagnen genutzt – so etwa von einem Getränkehersteller.¹⁵² Massenevents, wie Marathonläufe, finden statt, die besondere Probleme hinsichtlich des Schutzes der Umwelt aufwerfen – wie etwa die Störung der antarktischen Fauna – und besonders störend auf die Aktivitäten von Forschungsstationen einwirken können.¹⁵³ Auch steigende Unfallrisiken sind bei einigen Tourismusformen zu beachten. Dies gilt für Aktivitäten wie Sporttauchen.¹⁵⁴ Das steigende Unfallrisiko gilt jedoch generell für den Abenteuer- und Extremsporttourismus, wie Klettern, Base-Jumping oder Snowkiting, und ist insbesondere dann vorhanden, wenn dieser individuell und außerhalb eines organisierten Rahmens ausgeführt wird.¹⁵⁵

¹⁵¹ Eine ausführliche Tabelle der verschiedenen Aktivitäten findet sich in Anlage II unten.

¹⁵² Abrufbar unter: <http://www.coca-colacompany.com/coca-cola-music/cool-concert-coke-zero-presents-metallicas-first-ever-show-in-antarctica>.

¹⁵³ ATCM XXXII (2009), WP 54, 3.

¹⁵⁴ Vgl. für das Tauchen in antarktischen Gewässern, M. Lamers/H. Gelter 2012, 282 m.w.N.

¹⁵⁵ Siehe hierzu C. Murray/J. Jabour 2004, 313 f.

2.2.2 Unfälle und Regelverstöße

Wie bei allen Tätigkeiten im Antarktisgebiet kommt es auch beim Antarktistourismus zu Unfällen. Nach den vorliegenden Daten konnte in den letzten zehn Jahren jedoch kein Anstieg von Unfällen beobachtet werden, abgesehen von den oben genannten steigenden Unfallrisiken bei einigen extremen Tourismusformen.

Zu beobachten sind Indizien für die Nichteinhaltung der Regeln zum Schutz der Umwelt der Antarktis durch Touristen. Auch wenn die folgenden Ausführungen sich auf Einzelfälle beziehen¹⁵⁶ und keine allgemeinen Rückschlüsse erlauben, lassen sich zwei Konstellationen hervorheben:

Zum einen wird das von ATCM-Maßnahmen konkretisierte Verbot, schädigend auf die antarktische Fauna einzuwirken, nicht durchgängig befolgt. Es lassen sich Fälle dokumentieren, in denen Touristen die vorgeschriebenen Regelungen zum Sicherheitsabstand zu wildlebenden Tieren von mindestens fünf Metern¹⁵⁷ nicht eingehalten haben.¹⁵⁸

Zum anderen lassen sich Fälle von Antarktisreisen ohne nationale Genehmigungen nachweisen. So reiste eine französische Yacht ohne Genehmigung ins Antarktisgebiet; deren Besatzung verübte Vandalismus an der historischen Stätte des Wordie House.¹⁵⁹ Zudem sind die Reisen des Norwegers Jarle Andhoy zu nennen. Dieser war 2011 mit der norwegischen Yacht Berserk und 2012 mit der russischen Yacht Nilaya ohne Genehmigung ins Antarktisgebiet gereist.¹⁶⁰ Bei der Berserk-Expedition verstarben drei Besatzungsmitglieder. Jarle Andhoy kehrte 2012 ins Antarktisgebiet mit der russischen Yacht Nilaya zurück, um die Überreste der Berserk zu suchen; die norwegischen Behörden hatten diese Expedition nicht genehmigt, sondern Jarle Andhoy stattdessen aufgefordert seine Expedition nicht durchzuführen.

Der Kapitän der französischen Yacht wurde wie Jarle Andhoy 2014 von dem jeweils zuständigen französischen bzw. norwegischen Gericht zur Zahlung von Geldstrafen verurteilt.¹⁶¹ Zuletzt wurde eine Fahrt der deutschen Yacht SV Infinity ohne Genehmigung in das Rossmeer öffentlich; auch hier scheint das Unrechtsbewusstsein gering.¹⁶²

¹⁵⁶ Auf Anfrage wurde von mehreren Konsultativstaaten versichert, ihnen seien keine touristischen Zuwiderhandlungen im Antarktisgebiet bekannt geworden. Nur Frankreich erwähnte den bereits bekannten Vorfall im Wordie House; vgl. hierzu unter Fn. 159.

¹⁵⁷ Dazu ATCM XXXIV (2011), Resolution 3, weiterführend unter 3.1.2.

¹⁵⁸ Das Unrechtsbewusstsein auf der Täterseite scheint gering, da Bilder, die Überschreitungen nahelegen, freiwillig in das Internet gestellt werden. Illustrativ in diesem Zusammenhang u.a.: http://www.aqua-firma.co.uk/experiences/Polar_Expeditions/Antarctica/Penguin_Explorer_Antarctic_Peninsula_expedition_cruise_wild_life_photography_voyages_penguin_Antarctica_birdwatching_expert_rspb_holiday; <http://www.ecns.cn/visual/hd/2015/02-27/59913.shtml>.

¹⁵⁹ Die Yacht „L'Ésprit d'Équipe“, vgl. ATCM XXXIII (2010), WP 25; ATCM XXXVII (2014), IP 16.

¹⁶⁰ Siehe hierzu ATCM XXXIV (2011), IP 18; ATCM XXXIV (2011), IP 75; ATCM XXXV (2012), IP 81.

¹⁶¹ Sowohl das Urteil des Tribunal d'Instance de Paris vom 6. Februar 2014 als auch das Urteil des Nord Troms Bezirksgerichts vom 23. Juni 2014 liegen d. Verf. vor. Der Kapitän der l'Esprit d'Équipe wurde zu einer Zahlung von 10.000 Euro, Jarle Andhoy wurde zu einer Zahlung von 45.000 NOK (ca. 5.100 Euro) verurteilt.

¹⁶² Vgl. ATCM XXXVII (2014), IP 48.

2.2.3 Tourismusunternehmen

2.2.3.1 Gesamtübersicht

Betrachtet man die Unternehmen, die Reisen in das Antarktisgebiet durchführen, kann insgesamt zweierlei festgehalten werden: Zum einen sind sämtliche der vorliegend bekannten Tourismusunternehmen in den Vertragsstaaten zum Antarktisvertrag und zum Umweltschutzprotokoll ansässig. Es handelt sich um juristische Personen oder natürliche Personen dieser Staaten. Zum anderen fahren jedoch ca. ein Drittel der Yachten und Schiffe der genannten Unternehmen unter der Flagge von Drittstaaten, d.h. von Staaten, die nicht Vertragspartei des Antarktisvertrages sind.¹⁶³ Für die Anwendbarkeit der Regeln des Antarktisvertragssystem auf die Reisen ist dies jedoch ohne Bedeutung, da die Tätigkeiten dem Genehmigungserfordernis unterfallen, das sich auch danach richtet, in welchem Staatsgebiet die Antarktisreise geplant wurde.¹⁶⁴

2.2.3.2 Nicht-IAATO-Mitglieder

Fraglich ist auf Grundlage der vorliegenden Daten, inwiefern die IAATO, deren Mitglieder vorrangig Kreuzfahrtunternehmen sind, die in der Antarktis tätigen Tourismusunternehmen in ihrer Gesamtheit vertritt. Dies ist für die Beantwortung der Frage, ob eine effektive Regulierung des Antarktistourismus – durch Völkerrecht oder private Normsetzung – vorliegt, von entscheidender Bedeutung. So finden die später dargestellten IAATO-Regelungen zum Tourismus in der Antarktis nur auf IAATO-Mitglieder Anwendung.¹⁶⁵ Ferner erfassen die IAATO-Daten und -Statistiken, die für die Beurteilung der Entwicklung des Antarktistourismus von großer Bedeutung sind, nur IAATO-Mitglieder.¹⁶⁶

Festzustellen ist hier: Die Expeditionskreuzfahrten finden nach vorliegenden Informationen ausschließlich im Rahmen der IAATO statt. Allerdings gibt es Bereiche, in denen der Anspruch der IAATO eine große Mehrheit der Tourismusindustrie zu repräsentieren, nicht angenommen werden kann. Dies gilt im Bereich des Yachttourismus und der Unternehmen, die Überflüge durchführen; zudem für einen Teil der Fluggesellschaften, die in den landbasierten Tourismus eingebunden sind und die Organisatoren, die einmalig landbasierte Expeditionen – beispielsweise zu Wohltätigkeitszwecken – anbieten oder durchführen.

Bisher gab es noch keine verlässlichen Zahlen zum Anteil der IAATO-Mitglieder am gesamten Yachttourismus.

Bisher gab es noch keine verlässlichen Zahlen zum Anteil der IAATO-Mitglieder am gesamten Yachttourismus. Die dieser Untersuchung zu Grunde liegenden Daten schließen diese Lücke. Vorliegend gelang es, 227 Yachten zu identifizieren, die zu touristischen Zwecken im Zeitraum von 1996 bis 2013 im Ant-

¹⁶³ Von den vorliegend bekannten 112 Tourismusunternehmen, die Schiffe und Yachten nutzen, konnten bei 94 Unternehmen Angaben zum Flaggenstaat der verwendeten Schiffe und Yachten erhalten werden. 33 dieser 94 Unternehmen griffen zumindest einmal auf Schiffe unter der Flagge eines Drittstaates zurück. Diese Daten wurden von den Verf. ermittelt und liegen diesen vor, von einer Veröffentlichung wurde aus datenschutzrechtlichen Gründen abgesehen.

¹⁶⁴ Siehe unter 3.6.

¹⁶⁵ Siehe hierzu genauer unter 3.5.2.

¹⁶⁶ Die IAATO selbst macht einen Alleinvertretungsanspruch für die schiffsbasierte Tourismusindustrie (jenseits des Yachttourismus) geltend und beansprucht für sich einen Hauptvertretungsanspruch des Antarktistourismus insgesamt, vgl. ATCM XXXVII (2014), IP 45 rev. 1, 3.

arktisgebiet waren. Ein wesentlicher Anteil der identifizierten Yachten verfügt über eine eigene Website und bietet regelmäßig Fahrten ins Antarktisgebiet an. Lediglich 16 % der identifizierten Yachten waren zum Zeitpunkt der Durchführung der Reise IAATO-Mitglieder.¹⁶⁷ Damit kann nicht davon ausgegangen werden, dass die IAATO auch diese Tourismusart repräsentieren oder managen kann.¹⁶⁸ Die IAATO selbst geht davon aus, dass etwa 50 % des Yachttourismus ohne staatliche Genehmigung erfolgt.¹⁶⁹ Aufgrund der geringen Rückläufe zu den Nachreiseberichten, ließ sich diese Zahl jedoch vorliegend nicht überprüfen.

Nur eine der drei landbasierten Tourismus anbietenden Fluggesellschaften ist auch Mitglied der IAATO.¹⁷⁰ Zudem werden reine Überflüge gegenwärtig nur von Unternehmen angeboten, die keine IAATO-Mitglieder sind.¹⁷¹ Von den sechs bekannten Unternehmen, die landbasierten Tourismus anbieten, waren in der Saison 2013/2014 lediglich drei IAATO-Mitglieder.¹⁷² Gleiches gilt für Veranstalter von einmaligen Expeditionen. Jedoch sind auch diese in der Regel auf logistische Unterstützung durch die bestehenden größeren Reiseanbieter angewiesen.

Dass vorwiegend Kreuzfahrtunternehmen Mitglieder der IAATO sind, folgt daraus, dass die IAATO für diese Unternehmen die größten Vorteile bei der Planung und Durchführung einer Antarktisreise bietet. So können diese beispielsweise mittels des Ship Schedulers¹⁷³ verbindlich Landstellen in der Antarktis buchen und so sicherstellen, dass jeweils nur ein Schiff anlandet. Vergleichbare Vorteile bietet die IAATO-Mitgliedschaft für andere Formen des Tourismus gerade nicht.

¹⁶⁷ Es handelt sich um 37 der 227 ermittelten Yachten. Diese Daten wurden von den Verf. ermittelt und liegen diesen vor, von einer Veröffentlichung wurde aus datenschutzrechtlichen Gründen abgesehen.

¹⁶⁸ Auch die IAATO ist sich ihrer geringen Wirkung auf den yachtbasierten Tourismus bewusst und hat bereits eine Kampagne initiiert, um ihren Einfluss auszubauen, vgl. ATCM XXXIV (2011), IP 14; vgl. auch die Internetseite der IAATO abrufbar unter: <http://iaato.org/yachts>.

¹⁶⁹ ATCM XXXIII (2010), IP 75, IAATO, 3.

¹⁷⁰ Es handelt sich um die US-Gesellschaft Adventure Network International; abrufbar unter: www.adventure-network.com. Nicht-IAATO-Mitglied ist die südafrikanische Airline Antarctic Logistics Centre International; diese unterstützt allerdings hauptsächlich die nationalen Forschungsprogramme und fliegt darüber hinaus Touristen ins Antarktisgebiet; abrufbar unter: <http://www.alci.co.za/>; ferner gibt es noch die chilenische Fluggesellschaft Aerovías DAP, welche Flüge von Punta Arenas nach Kinge George Island anbietet; abrufbar unter: <http://aeroviasdap.cl/>.

¹⁷¹ Das ist das australischen Antarktisunternehmen Antarctica Flights in Zusammenarbeit mit der australischen Fluglinie Quantas, abrufbar unter: <http://www.antarcticaflights.com.au/>.

¹⁷² White Desert, Adventure Network International, The Antarctic Company. Arctic Trucks ist erst seit 2014/15 IAATO-Mitglied. Keine IAATO-Mitglieder sind weiterhin Aerovias/DAP und Icewarrior.

¹⁷³ Hierbei handelt es sich um ein internes Buchungssystem der IAATO, mit dem ein Unternehmer verbindlich eine Landstelle belegen kann; vgl. zum Ganzen unter 3.5 m.w.N.

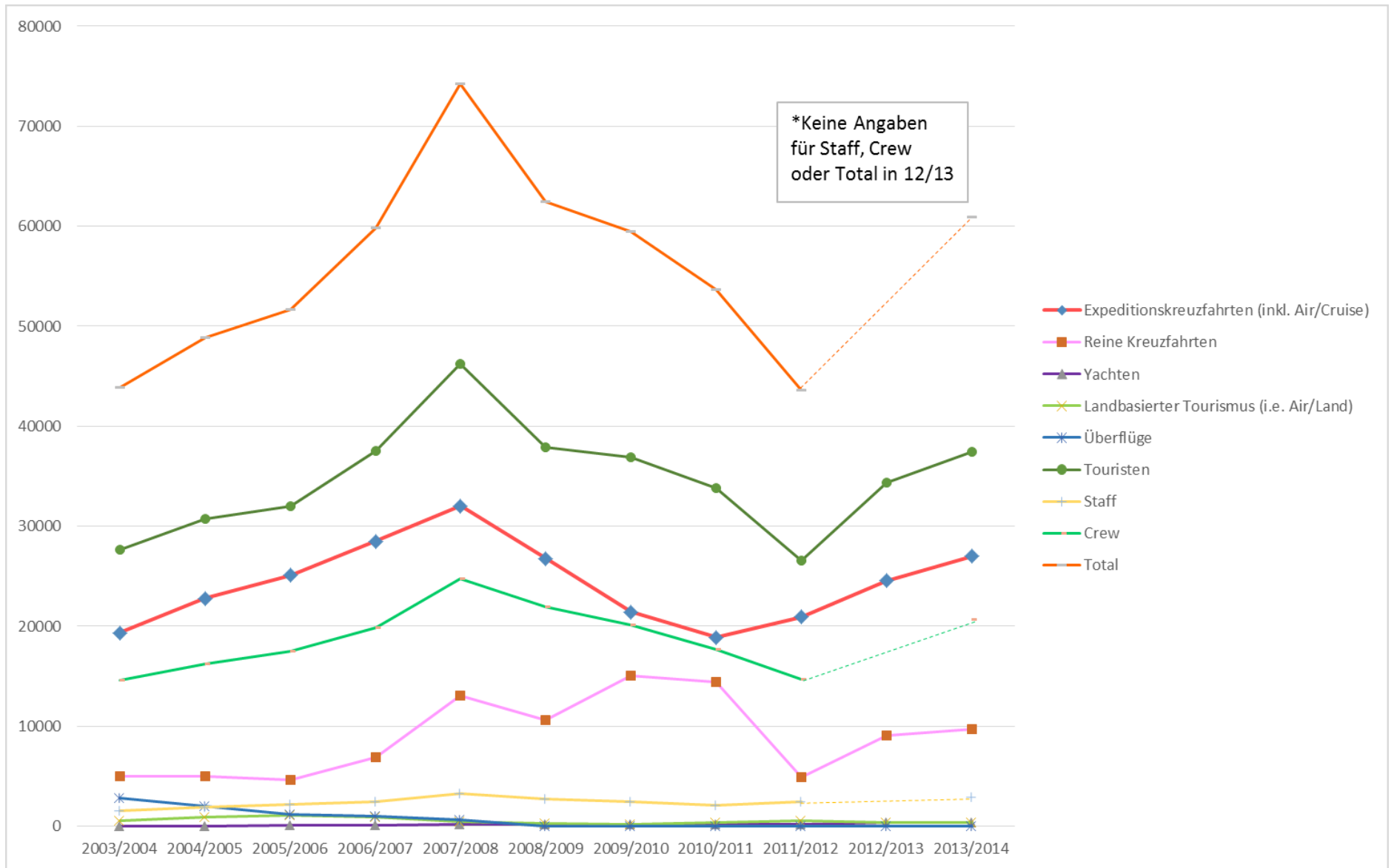
2.2.4 Überblick antarktischer Tourismus

Übersicht 5: Antarktischer Tourismus auf der Grundlage der IAATO-Daten¹⁷⁴

Personenzahlen pro Saison	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Expeditionskreuzfahrten (inkl. Air/Cruise)	19.329	22.797	25.079	28.494	32.044	26.759	21.442	18.883	20.902	24.564	27.006
Reine Kreuzfahrten	4.949	5.027	4.632	6.930	1.3015	10.652	15.026	14.373	4.872	9.070	9.670
Yachttourismus	40	37	88	128	154	174	180	182	229	328	368
Landbasierter Tourismus (inkl. Air/Land)	517	878	1.078	908	439	273	233	386	516	354	361
Überflüge	2.827	2.030	1.165	1.046	613	0	0	0	0	0	0
Gesamtzahl Touristen	27.662	30.769	32.042	37.506	46.265	37.858	36.881	33.824	26.519	34.316	37.405
Mitarbeiter 1 (Staff)	1.573	1.895	2.188	2.430	3.282	2.683	2.455	2.101	2.468	n/a	2.882
Mitarbeiter 2 (Crew)	14.627	16.186	17.469	19.890	24.727	21.896	20.086	17.725	14.652	n/a	20.663
Gesamtzahl der Antarktisreisenden	43.862	48.850	51.699	59.826	74.274	62.437	59.422	53.650	43.639	n/a	60.950

¹⁷⁴ Datenquellen: IAATO Tourism Overviews und IAATO Tourism Summaries (letztere für Staff und Crew Zahlen). Da vorliegend Mitarbeiter auf Antarktisreisen (Staff und Crew) miteingerechnet werden, ist die Gesamtzahl der Antarktisreisenden pro Saison deutlich höher als bei den IAATO-Übersichten, die nur die Gesamtzahl der Touristen angeben.

Übersicht 6: Antarktischer Tourismus auf der Grundlage der IAATO-Daten (Grafik)



2.2.5 Prognose

Auf der Grundlage der vorliegenden Daten kann die Zukunft des Tourismus in der Antarktis plausibel wie folgt eingeschätzt werden:

In Bezug auf die quantitative Entwicklung sind die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen entscheidend. Die IAATO selbst scheint zwar davon auszugehen, dass sich die Anzahl der Antarktistouristen auf dem Niveau von 2013/2014 bei ca. 37.000 stabilisiert und nicht mehr das Niveau von 2007 erreichen wird.¹⁷⁵ Ob sich dies bewahrheitet, hängt jedoch zum einen von der wirtschaftlichen Entwicklung in den Staaten ab, aus denen Touristen (potentiell) stammen und zum anderen davon, ob es zu weiteren, den antarktischen Tourismus unmittelbar oder mittelbar betreffende Regelungen kommt, insbesondere zu umweltschützenden Maßnahmen, die die Attraktivität der Antarktis aus touristischer Sicht einschränken oder zu Kosten bei den Touristenunternehmen führen.¹⁷⁶ Da neue Märkte bisher kaum erschlossen sind,¹⁷⁷ kann plausibel davon ausgegangen werden, dass die Anzahl der Antarktistouristen in den kommenden Jahren weiter steigt und neue Höhen erreicht, wenn die wirtschaftliche Entwicklung in wichtigen Schwellenländern dies zulässt und keine sonstigen Einschränkungen vorgenommen werden.

Sowohl aufgrund der Entwicklung des Antarktistourismus in den letzten Jahren und Jahrzehnten,¹⁷⁸ als auch wegen einer generellen Tendenz der verstärkten Individualisierung touristischer Aktivitäten, muss zudem davon ausgegangen werden, dass sich der Antarktistourismus in seiner Form weiter wandeln wird, sich dabei auch weiter diversifiziert und individualisiert, ohne dass die klassischen Formen des Antarktistourismus notwendig zurückgehen.

Dadurch wird nicht nur eine Begrenzung des Tourismus insgesamt erschwert. Es kann auch davon ausgegangen werden, dass die Gefahren für die Umwelt (und ggf. auch Forschung) zunehmen, da ein Teil der Touristen auch in Zukunft an unberührte, neue Orte in der Antarktis gelangen möchte und neue Formen des Tourismus in Anspruch nehmen wird. Welche touristischen Angebote dem bereits umfangreichen Angebot noch hinzugefügt werden, kann gegenwärtig nicht vorhergesagt werden.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Dies wurde von dem Executive Director der IAATO in einem Gespräch am 26. September 2014 mitgeteilt.

¹⁷⁶ So auch die Einschätzung einer von den Niederlanden, Spanien und dem Vereinigten Königreich durchgeführten Expedition; Antarctic Treaty Inspections Programme, Report of Antarctic Treaty Inspections Undertaken Jointly by the United Kingdom, the Netherlands and Spain in Accordance with Article VII of the Antarctic Treaty and Article 14 of the Environmental Protocol, 2013, 14 f.; abrufbar unter: http://ats.aq/documents/ATCM36/att/atcm36_att108_e.pdf.

¹⁷⁷ Vgl. dazu Fn. 144.

¹⁷⁸ Siehe hierzu unter 2.2.1.

¹⁷⁹ Zumindest von einem Tourismusunternehmen wird das größte Wachstumspotential bei individualtouristischen Angeboten landbasierter Natur gesehen, während der Markt beim traditionellen (Expeditions-)Kreuzfahrttourismus als gesättigt eingeschätzt wird. Dies wurde d. Verf. in einem Gespräch von einer Vertreterin von Polar Explorers, einem Tourismusunternehmen, das landbasierten Tourismus anbietet, am 17. Juli 2014 mitgeteilt.

3 Normative Rahmenbedingungen des Antarktismus

Dieses Kapitel untersucht die aktuelle Rechtslage und sonstige normative Rahmenbedingungen zum Antarktismus. Hierbei sind drei Ebenen zu unterscheiden:

Zunächst ist von den bestehenden völkerrechtlichen Regelungen zum Antarktismus auszugehen, welche die Staaten als verbindliches zwischenstaatliches Recht verpflichten. Hierbei ist sowohl auf das Antarktisvertragssystem als auch auf andere völkerrechtliche Normen des See- und Umweltvölkerrechts einzugehen. Zweitens sind die von der IAATO erlassenen Regelungen zum Antarktismus zu untersuchen, die als Akte privater Normsetzung ebenfalls eine normative Bindungswirkung erzeugen können. Drittens wird rechtsvergleichend untersucht, wie die Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben auf der Ebene der Vertragsstaaten erfolgt. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die deutsche Rechtslage gelegt. Hierbei werden die Möglichkeiten und Grenzen der Restriktion des Antarktismus erläutert. Gezeigt wird damit, welchen normativen Regeln der Antarktismus im Mehrebenensystem unterworfen ist.

3.1 Regelungen des Antarktismus durch das Antarktisvertragssystem

Relevant für den Antarktismus sind zunächst die Normen des Antarktisvertragssystems und zudem die darauf beruhende ATCM-Sekundärrechtsetzung.¹⁸⁰

3.1.1 Vertragsrecht

Das Vertragsrecht des Antarktisystems umfasst – in zeitlicher Reihenfolge - folgende Übereinkünfte:¹⁸¹

- den Antarktisvertrag vom 1. Dezember 1959 (AntV);
- das Übereinkommen zur Erhaltung der antarktischen Robben vom 1. Juni 1972 (CCAS);
- das Übereinkommen über die Erhaltung der lebenden Meeresschätze in der Antarktis vom 20. Mai 1980 (CCAMLR);
- das Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag vom 4. Oktober 1991 (USP).

3.1.1.1 Antarktisvertrag

Der Antarktisvertrag enthält keinerlei ausdrückliche Regelungen zum Antarktismus. Er beschränkt die Nutzung der Antarktis auf friedliche Zwecke (Art. I Abs. 1 AntV), garantiert die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung, verankert die Privilegierung der Forschung und legt die internationalen Kooperation in diesem Bereich fest (Art. II, III, IX AntV). Zudem friert er die geltend gemachten Gebietsansprüche der Vertragsstaaten, die sog. Claimant States¹⁸², für die Laufzeit des Vertrages ein (Art. IV AntV).

¹⁸⁰ Zum Begriff der Maßnahme siehe 3.1.2.

¹⁸¹ Siehe Fn. 14.

¹⁸² Als Claimant States werden die sieben Vertragsstaaten bezeichnet, die Ansprüche auf Teilgebiete der Antarktis geltend machen; dies sind Argentinien, Australien, Chile, Frankreich, Neuseeland, Norwegen und das Vereinigte Königreich. Die argentinischen, britischen und chilenischen Ansprüche überlappen sich teilweise. Sämtliche andere Staaten des Antarktisvertrages sind, wie Deutschland, sogenannte Non-Claimant States und erkennen keine der Territorialansprüche im Gebiet des Antarktisvertrages an; siehe ausführlich hierzu A. Watts 1992, 111 ff.; ferner S. Vöneky/S. Addison-Agyei 2012, Rn. 6 ff.

Bei der touristischen Nutzung des Antarktisgebietes handelt es sich um eine Nutzung der Antarktis für friedliche, aber nicht-wissenschaftliche Zwecke. Da Forschungstätigkeiten privilegiert sind, sind diese begrifflich von sonstigen friedlichen Tätigkeiten wie dem Antarktistourismus abzugrenzen.¹⁸³ Das in Art. X AntV enthaltene Verbot von Aktivitäten, die dem Zweck des Antarktisvertrags zuwiderlaufen, findet im Hinblick auf den Antarktistourismus keine Anwendung.¹⁸⁴ Sämtliche nicht verbotenen Aktivitäten, wie der Tourismus, sind nach dem Antarktisvertrag erlaubt.¹⁸⁵

Der Antarktisvertrag enthält zwei Regelungen, die auch wichtige Bereiche des Antarktistourismus betreffen:

Zum einen gelten die in Art. VII Abs. 5 lit. a AntV enthaltenen Notifizierungspflichten für sämtliche Expeditionen und somit auch für touristische Unternehmungen.¹⁸⁶ Dagegen scheint zwar zunächst der Wortlaut von Art. VII Abs. 5 lit. a AntV zu sprechen, der sich auf Expeditionen (*expeditions/expéditions*) beschränkt; andererseits sind vom Wortlaut auch Entdeckungsreisen abgedeckt.¹⁸⁷ Zudem spricht für diese Auslegung der Sinn und Zweck der Vorschrift, die sicherstellen soll, dass alle relevanten Informationen über Schiffsbewegungen und Personen im Anwendungsbereich des Vertrages zwischen den Vertragsparteien ausgetauscht werden. Demnach informieren sich die Vertragsstaaten gegenseitig über sämtliche Expeditionen im Antarktisgebiet.¹⁸⁸

Zum anderen ergibt sich aus Art. VIII Abs. 1 AntV, dass die ausschließliche Jurisdiktion der Herkunftsstaaten für Wissenschaftler und Beobachter nicht auch für Antarktistouristen gilt, da diese „andere Personen“ im Sinne dieser Vorschrift sind.¹⁸⁹ An dieser Vorschrift zeigt sich, dass der Antarktisvertrag nicht auf eine umfassende Regelung privatwirtschaftlicher Aktivitäten im Antarktisgebiet ausgerichtet ist.

Letzteres wird auch bei der Frage des Erwerbs von Eigentumstiteln deutlich. Da die Gebietsansprüche der Claimant States von anderen Staaten bestritten werden¹⁹⁰ und der Antarktisvertrag diese Frage nicht auflöst, sondern die Territorialansprüche nur einfriert (Art. IV AntV), können Fragen des Erwerbs eigentumsähnlicher Rechte oder Nutzungsrechte im Antarktisvertrag nicht abschließend geregelt werden.¹⁹¹

¹⁸³ Für den Antarktistourismus gelten daher auch keine der in Art. III Abs. 1 AntV enthaltenen Kooperationspflichten; diese erstrecken sich lediglich auf den Bereich der wissenschaftlichen Forschung.

¹⁸⁴ P. Vrancken 2003, 212.

¹⁸⁵ P. Vrancken, 2003, 212; vgl. auch S. Vöneky/R. Wolfrum/J. Friedrich 2005, 737.

¹⁸⁶ B. Bozek 1988, 462 f., 469 ff.

¹⁸⁷ Vgl. hierzu statt anderer beispielsweise Collins Cobuild 1987, 494: „An expedition is [...] an organized journey, usually involving several people, that is made for a particular purpose such as exploration“.

¹⁸⁸ Siehe zum Informationsaustausch touristischer Tätigkeiten unter 2.1.3.1 und 2.1.3.3.

¹⁸⁹ Zu dieser Frage bereits B. Bozek 1988, 469 ff; hierzu wurde im Jahr 2012 ein Diskussionsprozess unter den Antarktisvertragsstaaten initiiert; siehe ATCM XXXV (2012), Resolution 2.

¹⁹⁰ Siehe Fn. 182.

¹⁹¹ A. Watts 1992, 124 f.; ausführlich hierzu auch J. Kämmerer 1994, 86 ff.

Im Gegensatz zum Mondvertrag¹⁹² enthält der Antarktisvertrag jedoch auch keinen ausdrücklichen Ausschluss des Erwerbs von Eigentums- oder der Nutzungsrechte durch einzelne Staaten.¹⁹³ Diese Fragen lassen sich endgültig nur bei einer abschließenden Klärung des Status des Antarktisgebietes auflösen, die nach dem Antarktisvertrag gerade nicht möglich ist.

3.1.1.2 Übereinkommen zur Erhaltung der antarktischen Robben

Auch das Übereinkommen zur Erhaltung der antarktischen Robben enthält keine ausdrücklichen Regelungen zum Antarktistourismus, dient es doch lediglich dem Schutz der Robben in der Antarktis. Sinn dieses Vertrages ist es, für die Zukunft den kommerziellen Robbenfang in der Antarktis zu begrenzen.¹⁹⁴

3.1.1.3 Übereinkommen über die Erhaltung der lebenden Meeresschätze in der Antarktis

Zwar ist das Übereinkommen über die Erhaltung der lebenden Meeresschätze in der Antarktis (CCAMLR) grundsätzlich auf touristische Aktivitäten anwendbar,¹⁹⁵ allerdings stellt sich hier besonders die Frage nach dem materiellen Regelungsinhalt der Normen für den Antarktistourismus. Das Abkommen regelt nur die Nutzung (harvesting) von lebenden Meeresschätzen und damit verbundene Aktivitäten (Art.II Abs. 3 lit. c CCAMLR). Der Antarktistourismus selbst stellt weder eine Nutzung lebender Meeresschätze noch eine hiermit zusammenhängende Aktivität dar. Einen allgemeinen Schutz vor Umweltverschmutzung im Meer, der auch den Antarktistourismus betreffe, begründet CCALMR aber gerade nicht.¹⁹⁶

3.1.1.4 Umweltschutzprotokoll

Das Umweltschutzprotokoll ist der jüngste Vertrag innerhalb des Antarktisvertragssystems. Im Gegensatz zu den älteren Verträgen schützt dieser Vertrag die antarktische Umwelt umfassend und nicht nur vor einer spezifischen Gefahrenquelle (Art. 2 USP). Das Umweltschutzprotokoll enthält als sog. „Allgemeinen Teil“,¹⁹⁷ die Bestimmungen des Protokolls selbst, eine Anlage zum Schiedsverfahren¹⁹⁸ und die Anlage I zur Prüfung der Umweltauswirkungen (Environmental Impact Assessment (EIA)).¹⁹⁹

Ferner enthält es einen sich aus fünf Anlagen zusammensetzenden sog. „Besonderen Teil“:

¹⁹² „Outer space, including the Moon and other celestial bodies, is not subject to national appropriation by claim of sovereignty, by means of use or occupation, or by any other means.“ Art. II des Vertrages über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeit von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper vom 27. Januar 1967; Inkrafttreten am 10. Oktober 1969, für die Bundesrepublik Deutschland am 1. Februar 1971 (610 UNTS 205, BGBl. II 1969, 1969).

¹⁹³ ATCM XXVIII (2005), IP 71, 4 ff.

¹⁹⁴ A. Watts 1992, 211 ff., 215.

¹⁹⁵ P. Beck 1994, 378.

¹⁹⁶ N. Krüger 2000, 20.

¹⁹⁷ Die Unterscheidung zwischen „Allgemeinem Teil“ und „Besonderem Teil“ ist im Umweltschutzprotokoll nicht ausdrücklich verankert, aber analytisch sinnvoll.

¹⁹⁸ Schedule to the Protocol Arbitration (30 ILM 1455, 1470).

¹⁹⁹ Annex I to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty Environmental Impact Assessment (30 ILM 1455, 1473). Der Begriff „Umweltverträglichkeitsprüfung“ wird in diesem Gutachten nur für die Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem deutschen Ausführungsgesetz verwendet.

- Anlage II zur Erhaltung der antarktischen Pflanzen- und Tierwelt;²⁰⁰
- Anlage III zur Abfallentsorgung;²⁰¹
- Anlage IV über den Schutz der Antarktis vor Meeresverschmutzung;²⁰²
- Anlage V zu den besonderen Schutzgebieten²⁰³ und
- Anlage VI über die Haftung bei umweltgefährdenden Notfällen,²⁰⁴ die noch nicht in Kraft getreten ist.

Der Antarktistourismus im „Allgemeinen Teil“ des Umweltschutzprotokolls

Die für den Antarktistourismus entscheidenden Vorschriften des Allgemeinen Teils des Umweltschutzprotokolls sind Art. 2, 3 und 8 i.V.m. Anlage I USP. Art. 2 USP legt die Ziele des Umweltschutzprotokolls fest: Dies sind der Schutz der Umwelt und der Schutz der damit verbundenen Ökosysteme.²⁰⁵ Zudem wird die Antarktis als ein dem Frieden und der Forschung gewidmetes Naturreservat bezeichnet.

Im Folgenden wird zunächst die Regelung des Antarktistourismus durch Art. 3 des USP untersucht und die Einschätzung von dessen Umweltauswirkungen durch das EIA dargestellt. Ferner wird den Fragen nachgegangen, ob sich aus dem Umweltschutzprotokoll eine Verpflichtung für die Vertragsstaaten ergibt, touristische Tätigkeiten unter einen Genehmigungsvorbehalt zu stellen und ob permanente Tourismusinfrastruktur *per se* mit dem Umweltschutzprotokoll unvereinbar ist.

Der Antarktistourismus im Normengefüge des Art. 3 USP

Art. 3 Abs. 1 USP legt allgemein die entscheidenden Aspekte bei der „Planung und Durchführung aller Tätigkeiten im Gebiet des Antarktisvertrages“ fest. Hierunter fallen:

„The protection of the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems and the intrinsic value of Antarctica including its wilderness and aesthetic values and its value as an area for the conduct of scientific research [...]“

²⁰⁰ Annex II to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty Conservation of Fauna and Flora (30 ILM 1455, 1475).

²⁰¹ Annex III to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty Waste Disposal and Waste Management (30 ILM 1455, 1479).

²⁰² Annex IV to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty Prevention of Marine Pollution (30 ILM 1455, 1482).

²⁰³ Annex V to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty Area Protection and Management, ATCM XVI (1991), Recommendation XVI-10, Attachment, „Annex V of the Environmental Protocol (Area Protection and Management)“.

²⁰⁴ Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty Liability Arising from Environmental Emergencies, ATCM XXVIII (2005), Measure 1, „Annex VI Liability“, Appendix.

²⁰⁵ Siehe unter 1.1.1.

Nach Art. 3 Abs. 2 USP folgen daraus vier Verpflichtungen:

- Aktivitäten in der Antarktis so zu planen und auszuführen, dass „nachteilige Umweltauswirkungen“ begrenzt werden (Art. 3 Abs. 2 lit. a USP);
- sechs näher bestimmte negative Umweltauswirkungen zu vermeiden;²⁰⁶
- sämtliche Antarktisaktivitäten auf einer ausreichenden Informationsgrundlage zu planen und durchzuführen, welche die sachkundige Beurteilung der Auswirkungen der Aktivitäten erlaubt (Art. 3 Abs. 2 lit. c USP);
- die Aufforderung, bereits andauernde Aktivitäten regulär und effektiv zu überwachen (Art. 3 lit. d und lit. e USP).

Nur vereinzelt wird die Ansicht vertreten, Art. 3 USP entfalte keine rechtlich bindende Wirkung, da die Überschrift und Einleitung (chapeau) der Vorschrift bloße Prinzipien statuiere („Environmental Principles“).²⁰⁷ Dies überzeugt jedoch nicht und ist mit der Mehrheit der Literatur abzulehnen: Das Ziel eines umfassenden Umweltschutzes durch das Umweltschutzprotokoll lässt sich nicht erreichen, wenn dieser Kernvorschrift (dem „Sicherheitsnetz“)²⁰⁸ des gesamten Protokolls keine rechtliche Bindungswirkung zukommt.²⁰⁹

Art. 3 USP bestätigt für den Antarktismus nochmals zweierlei: Zum einen ist der Antarktismus eine grundsätzlich zulässige und legitime Form der Antarktisnutzung.²¹⁰ Zum anderen stellt der Antarktismus auch nach dem Umweltschutzprotokoll eine nicht privilegierte, also neutrale Nutzungsform der Antarktis dar²¹¹ (Art. 3 Abs. 3 USP²¹²).

Das gleiche gilt auch für andere teilweise mit dem Tourismus verbundene sonstige nicht-staatliche Tätigkeiten, wie etwa die Arbeit von Medienvertretern oder von Begleitpersonal für Touristen.²¹³ Auch jene

²⁰⁶ Siehe Art. 3 Abs. 2 lit. b (i) – (vi) USP, hierunter fallen: „i) [N]achteilige Wirkungen auf Klima- oder Wetterverhältnisse; ii) erhebliche nachteilige Wirkungen auf die Luft- oder Wasserqualität; iii) erhebliche Veränderungen der atmosphärischen, terrestrischen [...], glazialen oder maritimen Umwelt; iv) schädliche Veränderungen in der Verteilung, Häufigkeit der Produktivität von Tier oder Pflanzenarten oder deren Populationen; v) zusätzliche Gefahren für gefährdete oder bedrohte Arten oder deren Populationen und/oder vi) die Schädigung oder erhebliche Gefährdung der Gebiete von biologischer, wissenschaftlicher oder ästhetischer Bedeutung oder der Gebiete mit ursprünglichen Charakter“.

²⁰⁷ Vgl. hierzu K. Bastmeijer, 2003b, 104; vgl. ferner J. Angelini/A. Mansfield 1994, 235. Die rechtliche Bindungswirkung von Art. 3 USP wird insbesondere von den Vereinigten Staaten abgelehnt, siehe hierzu C. Joyner 2000, 421.

²⁰⁸ Vgl. A. Watts 1992, 277; C. Redgewell 1994, 607.

²⁰⁹ Dieses Ergebnis wird in der Literatur mehrheitlich vertreten, siehe W. Polk 1998, 1418; C. Redgewell 1994, 607; A. Epiney/J. Heuck/B. Pirker 2013, 40; implizit auch J. P. Puissochet 1991, 765; S.K.N. Blay 1992, 389. Kritisch jedoch J. Angelini/A. Mansfield 1994, 235.

²¹⁰ Vgl. etwa den Wortlaut von Art. 3 Abs. 4 lit. a USP: „Activities undertaken in the Antarctic Treaty area [...], shall: [...] take place in a manner consistent with the principles in this Article“.

²¹¹ J. Kämmerer 1994, 120 ff.

²¹² „Activities shall be planned and conducted in the Antarctic Treaty area so as to accord priority to scientific research and to preserve the value of Antarctica as an area for the conduct of such research, including research essential to understanding the global environment.“

²¹³ Vgl. zu den Begriffsbestimmungen unter 1.2.1

sind nicht-privilegierte und somit neutrale Formen der Antarktisnutzung. Im Übrigen sind auch sonstige staatliche Tätigkeiten grundsätzlich nicht wie die Forschung privilegiert. Eine Besonderheit gilt für Inspektionen, denen ausdrückliche Befugnisse durch Art. VIII Abs. 1 AntV und Art. 14 USP eingeräumt sind.

Darüber hinausgehend können Art. 3 USP nur schwer konkrete Aussagen zum Antarktismus entnommen werden. Das Umweltschutzprotokoll statuiert zwar das allgemeine Ziel eines verbesserten Umweltschutzes im Antarktisgebiet, entzieht jedoch die Antarktis nicht sämtlicher menschlicher Nutzung. Es lässt die Frage unbeantwortet, wie viele negative Umweltauswirkungen zulässig sind, genauer, wie viele nachteilige Umweltauswirkungen nach Art. 3 Abs. 2 lit. a USP als zulässig anzusehen sind. Dass negative Umweltauswirkungen bis zu einem gewissen Grad als zulässig betrachtet werden müssen, kann nicht bezweifelt werden, da die Norm die Vertragsstaaten ausdrücklich nur verpflichtet, die negativen Umweltauswirkungen von Antarktisaktivitäten zu begrenzen.²¹⁴ Auch die in Art. 3 Abs. 2 lit. b USP enthaltenen negativen Umweltauswirkungen, deren Vermeidung den Vertragsstaaten aufgetragen ist,²¹⁵ sind so allgemein gefasst, dass es schwer möglich erscheint, hieraus genaue Vorgaben für den Antarktismus abzuleiten.

Prüfung der Umweltauswirkungen: Das Environmental Impact Assessment (EIA)

Das EIA dient nach dem Umweltschutzprotokoll, wie im allgemeinen Umweltvölkerrecht, zur vorherigen Einschätzung von Umweltauswirkungen von Aktivitäten und ermöglicht den Durchführenden einer Aktivität, den Vertragsstaaten sowie der Öffentlichkeit, die Umweltauswirkungen einer Aktivität einzuschätzen.²¹⁶ Das EIA ist für sämtliche Aktivitäten, mit der Ausnahme von Notfällen, die keinen Aufschub dulden, anwendbar (Art. 7 Anlage I USP; Art. 8 Abs. 1 USP). Es lässt sich in drei unterschiedliche Verfahrensarten untergliedern:

- das „Vorverfahren“ (Preliminary Stage) (Art. 1 Anlage I USP);
- die „Vorläufige Bewertung der Umweltauswirkungen“ (Initial Environmental Evaluation, IEE) (Art. 2 Anlage I USP) und
- die „Umfassende Bewertung der Umweltauswirkungen“ (Comprehensive Environmental Evaluation, CEE) (Art. 3 Anlage I USP).

Ob allerdings lediglich ein Vorverfahren durchgeführt werden soll oder ob es zu einer umfassenderen IEE oder vollumfänglichen CEE kommt, hängt allein von der Schwere der zu erwartenden Umweltauswirkung ab. Das Umweltschutzprotokoll unterteilt den Schweregrad einer geplanten Aktivität in drei Kategorien:

- Aktivitäten mit weniger als einer geringfügigen oder vorübergehenden Auswirkung (Art. 8 Abs. 1 lit. a USP);
- Aktivitäten mit einer geringfügigen oder vorübergehenden Auswirkung (Art. 8 Abs. 1 lit. b USP); und
- Aktivitäten mit einer mehr als geringfügigen oder vorübergehenden Auswirkung (Art. 8 Abs. 1 lit. c USP).

²¹⁴ Vgl. A. Watts 1992, 278.

²¹⁵ Siehe Fn. 206.

²¹⁶ Zum Environmental Impact Assessment im Allgemeinen, siehe P. Sands/J. Peel 2012, 601–623; A. Epiney, 2012.

Daraus ergibt sich theoretisch folgender Verfahrensablauf: Zunächst ist ein Vorverfahren durchzuführen. Wird hierbei prognostiziert, dass die Aktivität weniger als geringfügige oder vorübergehende Umweltauswirkungen hat, darf die Aktivität durchgeführt werden (Art. 2 Abs. 2 Anlage I USP). In den anderen Fällen ist dagegen zudem eine IEE durchzuführen (Art. 1 Abs. 2; Art. 2 Abs. 1 USP). In der Praxis müssen jedoch nicht notwendigerweise alle der hier dargestellten Verfahrensarten hintereinander durchgeführt werden: Steht beispielsweise bereits von vornherein fest, dass die Aktivität mehr als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen hat, ist gleich eine CEE durchzuführen und eine IEE oder ein Vorverfahren sind entbehrlich.

Bei der IEE muss eine Beschreibung der Aktivität, ihr Zweck und ihre Intensität sowie mögliche Alternativen und Einschätzungen über deren kumulative Auswirkung im Hinblick auf bereits laufende Tätigkeiten beigefügt werden (Art. 2 Abs. 1 Anlage I USP). Auch hier gibt es zwei mögliche Ergebnisse: Entweder es wird prognostiziert, dass die Aktivität geringfügige oder vorübergehende Umweltauswirkungen haben wird und die Aktivität daher ausgeführt werden darf (Art. 3 Abs. 2 Anlage I USP) oder die Aktivität überschreitet nach der Prognose diese Schwelle. Im letzteren Fall ist eine CEE durchzuführen (Art. 3 Abs. 1 Anlage I USP).

Die CEE muss nach dem Umweltschutzprotokoll zwölf Elemente beinhalten.²¹⁷ Ferner muss ein CEE-Entwurf den anderen Vertragsstaaten zugestellt werden (Art. 3 Abs. 3 Anlage I USP). Die Ansichten der anderen Vertragsstaaten müssen vor der endgültigen Entscheidung angehört werden (Art. 3 Abs. 5 Anlage I USP) und sich in der endgültigen CEE wiederfinden (Art. 3 Abs. 6 Anlage I USP). Die sich an die CEE anschließende, endgültige Entscheidung über die Durchführung der Tätigkeit (Art. 4 Abs. 1 Anlage I USP) liegt stets bei dem einzelnen zuständigen Vertragsstaat und ist nicht einem internationalen Verfahren vorbehalten.²¹⁸

Insgesamt betrachtet, können diese gestuften Vorgaben für das EIA den Antarktistourismus jedoch wenig regulieren und einhegen. Besonders problematisch im Hinblick auf einzelne Aktivitäten ist die Tatsache, dass die Begriffe der vorübergehenden oder geringfügigen Umweltauswirkungen bis heute von den Vertragsstaaten nicht definiert wurden; einzelne Vorstöße der Vertragsparteien in diese Richtung konnten sich nicht durchsetzen.²¹⁹ Daran ändern auch die von den Konsultativstaaten verabschiedeten Richtlinien zur EIA nichts, da diese die Begriffe der weniger als vorübergehenden oder geringfügigen Umweltauswirkungen nicht konkretisieren.²²⁰

Sicher ist lediglich, dass die Schwelle der mehr als geringfügigen oder vorübergehenden Umweltauswirkungen im Hinblick auf den allgemeinen Umweltschutzgedanken des Umweltschutzprotokolls niedrig anzusetzen ist.²²¹ Ferner kann davon ausgegangen werden, dass der Begriff „vorübergehend“ eine zeitliche Komponente beschreibt, während „geringfügige“ Umweltauswirkungen auf eine quantitative und qualitative Komponente abstellen.²²²

²¹⁷ Art. 3 Abs. 2 a –I Anlage I USP. Diese sind enthalten u.a. eine Beschreibung der Tätigkeit, dem Zustand der Umwelt eine Prognose über die Umweltveränderungen sowie mögliche Alternativen zur geplanten Tätigkeit.

²¹⁸ A. Watts 1992, 284.

²¹⁹ Zu diesen vgl. ATCM XX (1996), IP 2; siehe auch ATCM XXVIII (2005), Resolution 4, Annex „Updating of Guidelines for Environmental Impact Assessment in Antarctica“, 2; dazu auch D. Rothwell 2000, 600 ff. m.w.N.

²²⁰ Die ATCM XXIII (1999), Resolution 1.

²²¹ Vgl. A. Epiney/J. Heuck/B. Pirker 2013, 48.

²²² A. Epiney/J. Heuck/B. Pirker 2013, 44.

Insbesondere kann das EIA gegenüber dem Antarktistourismus kaum begrenzende Wirkung entfalten. Dies zeigt sich auch an der Praxis der Vertragsparteien: Touristische Antarktisaktivitäten wurden bisher nie einer umfassenden CEE unterzogen.²²³ Vielmehr wird für sie stets lediglich ein IEE oder ein Vorverfahren durchgeführt.²²⁴ In der Praxis wurde daher bisher stets prognostiziert, dass Tourismusaktivitäten *keine* mehr als geringfügigen oder vorübergehenden Umweltauswirkungen innewohnen. Dieses erscheint vor dem Hintergrund, dass die Anzahl der Antarktistouristen die der Forschenden um ein Vielfaches übersteigt, erstaunlich.²²⁵

Ein Grund für diese Unzulänglichkeit ist, dass das EIA, wie es gegenwärtig im Umweltschutzprotokoll verankert ist, nicht auf die spezifischen Charakteristika des Antarktistourismus ausgerichtet ist:²²⁶ Betrachtet man den einzelnen Antarktistouristen, so wird dieser tatsächlich eine verschwindend geringe Auswirkung auf das antarktische Ökosystem haben. In der Summe der touristischen Aktivitäten ergibt sich jedoch ein anderes Bild durch kumulative Effekte. Diese kumulativen Aspekte²²⁷ lassen sich allerdings nicht durch das EIA in seiner jetzigen Form erfassen.²²⁸ Zwar enthalten IEE und CEE eine „Prüfung der kumulativen Auswirkungen der beabsichtigten Tätigkeit im Hinblick auf laufende und bekannte Tätigkeiten“,²²⁹ allerdings werden diese Vorschriften so ausgelegt, dass kumulative Aspekte nur in Bezug auf das unmittelbare zeitliche und räumliche Umfeld der geplanten Maßnahme erfasst sind.²³⁰ Eine Abwägung, bei der die gesamte Vulnerabilität einer besonders häufig besuchten Region, etwa der Antarktischen Halbinsel, mit in die Entscheidungsfindung einbezogen oder gar das gesamte antarktische Ökosystem mitberücksichtigt werden könnte, ergibt sich hieraus gerade nicht. Oft zeigen sich die negativen Umweltauswirkungen des Antarktistourismus erst über einen längeren Zeitraum.

²²³ Siehe dazu die Übersicht über EIAs auf der Website des Sekretariats des Antarktisvertrages, abrufbar unter: http://ats.aq/devAS/ep_eia_list.aspx?lang=e.

²²⁴ Vgl. dazu A. Hemmings/R. Roura 2003, 19.

²²⁵ Es befinden sich gegenwärtig max. 4.400 Angehörige nationaler Forschungsprogramme im Antarktischebiet (im Sommer ca. 4.400 und im Winter ca. 1.100); abrufbar unter: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ay.html>. Die Gesamtzahl von Touristen lag nach IAATO-Angaben in der Saison 2012/2013 dagegen bei ca. 34.300; ATCM XXXVI (2013), IP 103, 2. Daraus folgt allerdings nicht zwangsläufig, dass die Umweltauswirkungen des Antarktistourismus die der antarktischen Forschung in jeder Hinsicht übersteigen müssen, da die Forscher und sonstigen Mitarbeiter der Forschungsstationen mehr Zeit auf dem antarktischen Kontinent verbringen als Touristen.

²²⁶ Ihren Ursprung hatte sie in früheren ATCM-Regelungen, die auf Aktivitäten im Zusammenhang mit den nationalen Forschungsprogrammen anwendbar waren. Vgl. dazu A. Hemmings/R. Roura 2003, 20; siehe ATCM XIV (1987), Recommendation XIV-2, Rn. 1: „In the planning process leading to decisions about scientific research programmes and their associated logistic support facilities, their respective national Antarctic organizations responsible for Antarctic activities evaluate the environmental impact of such activities in accordance with the procedural guidelines set out below“; siehe hierzu auch D. Lyons 1993, 113 f.

²²⁷ Die in einer ATCM-Resolution niedergelegten „Guidelines for the Environmental Impact Assessment in Antarctica“ von 2005 definieren kumulative Auswirkung (cumulative impact) als: „[T]he combined impact of past, present and reasonably foreseeable activities“, siehe ATCM XXVIII (2005), Resolution 4, Annex „Updating of Guidelines for Environmental Impact Assessment In Antarctica“, 2.

²²⁸ K. Bastmeijer/R. Roura 2004, 771.

²²⁹ Art. 2 Abs. 1 lit. f Annex I USP; für das IEE vgl. den beinahe gleichen Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 lit. b Annex I USP.

²³⁰ K. Bastmeijer/R. Roura 2004, 770.

Es bewahrheitete sich in den letzten knapp anderthalb Jahrzehnten seit Inkrafttreten des Umweltschutzprotokolls die Prognose, wonach

„the cumulative impact of less significant activities is likely to be the main loophole by which activities can proceed without adequate caution.“²³¹

Genehmigungsvorbehalt für touristische Antarktisaktivitäten?

Zu klären bleibt, ob der Antarktistourismus unter einem nationalen Genehmigungsvorbehalt der Vertragsstaaten steht. Das Umweltschutzprotokoll selbst schreibt ausdrücklich keine Genehmigungspflicht für sämtliche Antarktisaktivitäten vor; nur die besonderen Antarktisaktivitäten nach Anlage II USP („Erhaltung der antarktischen Tier- und Pflanzenwelt“) und Anlage V USP („Schutz und Verwaltung von Gebieten“) unterliegen einem ausdrücklichen Genehmigungsvorbehalt.²³² Genehmigt werden muss somit das Einbringen von nicht heimischen Organismen (Art. 4 Abs. 1 und 3 Anlage II USP),²³³ die Entnahme antarktischer Pflanzen und Tiere oder ein schädliches Einwirken (Art. 3 Abs. 1 und 2 Anlage II USP) sowie das Betreten und der Aufenthalt in einem Schutzgebiet (Antarctic Specially Protected Area (ASP), Art. 3 Abs. 4 Anlage V USP). Diese Ansicht wird auch von den Vereinigten Staaten als Vertragsstaat vertreten.²³⁴ Eine Mehrheit von Vertragsstaaten hat zwar ein nationales Genehmigungsverfahren für touristische Aktivitäten eingeführt, allerdings äußern sich diese Staaten nicht zu der Frage, ob diese Verfahren einer Pflicht aus dem Umweltschutzprotokoll entspringen.²³⁵ Dennoch wird in der Literatur vertreten, dass sich aus der Gesamtschau der Normen des Umweltschutzprotokolls ein allgemeiner Genehmigungsvorbehalt für sämtliche Antarktisaktivitäten, also auch für den Tourismus, entnehmen lasse. So sei nicht zu erklären, wie ohne ein nationales Genehmigungsverfahren den Verpflichtungen aus Art. 13 USP²³⁶ oder Art. 3 Abs. 4 USP²³⁷ nachzukommen sei. Ferner ergebe sich aus der Pflicht zur Durchführung des EIAs ein nationaler Genehmigungsvorbehalt, da das EIA ausdrücklich für die „Vorbereitung von Beschlüssen“ (Art. 8 Abs. 2 USP) durchgeführt werden müsse. Hieraus könne auch die Pflicht für letztverbindliche nationale Genehmigungen gefolgert werden.²³⁸

Gegen diese Ansicht spricht, dass die Art. 3 Abs. 4 lit. b und Art. 13 USP zu allgemein gefasst sind, um daraus eine gesonderte Pflicht für nationale Genehmigungsverfahren ableiten zu können. Insbesondere

²³¹ W. Bush 2000, 25.

²³² So etwa im Ergebnis J. Podehl 1993, 139; ferner N. Krüger 2000, 26.

²³³ Siehe auch unter 3.1.1.4.

²³⁴ Für diese Position siehe ATCM XXXVI (2013), WP 47, 7.

²³⁵ Zu den unterschiedlichen Verfahren ATCM XXXVI (2013), WP 47, 7.

²³⁶ W. Bush 2000, 34. Art. 13 USP hat den Titel „Compliance with this Protocol“ und bestimmt in Abs. 1: „Each Party shall take appropriate measures within its competence, including the adoption of laws and regulations, administrative actions and enforcement within its competence, to ensure compliance with this Protocol“.

²³⁷ Art. 3 Abs. 4 USP bestimmt: „Activities undertaken in the Antarctic Treaty Area pursuant to scientific research programmes, tourism and all other governmental and non-governmental activities in the Antarctic Treaty area for which advance notice is required in accordance with Article VII (5) of the Antarctic Treaty, including, associated logistic support activities, shall: (a) take place in a manner consistent with the principles in this Article; and (b) be modified, suspended or cancelled if they result or threaten to result in impacts upon the Antarctic environment or dependent and associated ecosystems inconsistent with those principles“.

²³⁸ Dies ist jedoch eine Mindermeinung, so aber A. Epiney/J. Heuck/B. Pirker 2013, 56.

aus den Vorschriften zum EIA ergibt sich, dass keine allgemeine Genehmigungspflicht für sämtliche Antarktisaktivitäten besteht. Aktivitäten mit geringfügigen oder vorübergehenden Umweltauswirkungen oder mit weniger Umweltauswirkungen dürfen nach dem Wortlaut des Umweltschutzprotokolls durchgeführt werden („may proceed“) (Art. 1 Abs. 2; Art. 2 Abs. 2 Anlage I USP), ohne sie einem Genehmigungsverfahren zu unterwerfen. Nur bezüglich Aktivitäten jenseits dieser Schwelle, für welche eine CEE durchgeführt werden muss, führt Art. 4 Anlage I USP aus, dass solche Tätigkeiten eine nationale Entscheidung nach sich ziehen müssen, welche die Ergebnisse der IEE mit einbezieht. Aus dieser Systematik folgt, dass es keine Pflicht zur Durchführung eines Genehmigungsverfahrens für Aktivitäten unterhalb der Schwelle der „mehr als geringfügigen oder vorübergehenden Umweltauswirkungen“ gibt. Hier genügt damit ein Vorverfahren oder eine IEE, in denen der Staat untersucht, welche Schwere der Umweltauswirkung zu erwarten ist.²³⁹ Dies entspricht auch der Praxis mancher Vertragsstaaten wie den Vereinigten Staaten, die ausdrücklich kein Genehmigungsverfahren, sondern nur ein Notifizierungsverfahren für Antarktisaktivitäten nach nationalem Recht vorsehen.²⁴⁰

Unvereinbarkeit neuer permanenter Tourismusinfrastruktur mit dem Umweltschutzprotokoll?

Vorliegend wird, wie auf der ATCM im Jahr 2005 von Deutschland in einem Informationspapier dargelegt, vertreten, dass die Errichtung neuer permanenter touristischer Infrastruktur, beispielsweise Hotelbauten, dem Umweltschutzprotokoll widerspricht.²⁴¹ Zwar findet sich kein ausdrückliches Verbot solcher Infrastruktur im Antarktisvertrag oder im Umweltschutzprotokoll. Für ein Verbot sprechen jedoch die Grundprinzipien des Schutzes der Umwelt und der Privilegierung der Forschung, die in diesen Verträgen verankert sind. Entscheidend sind die besonderen Risiken, die für das besonders vulnerable antarktische Ökosystem aus der Errichtung und Nutzung neuer permanenter touristischer Infrastruktur folgen, ohne dass diese Risiken durch legitime Ziele der Weltgemeinschaft gerechtfertigt werden können. Das Umweltschutzprotokoll gewährleistet einen Ausgleich zwischen der Freiheit der Forschung einerseits und dem Schutz der Umwelt andererseits. Die Errichtung und Nutzung neuer permanenter touristischer Infrastruktur, beispielsweise von Hotels, führt jedoch zu Umwelteinwirkungen, die mit denen einer Forschungsstation vergleichbar sind oder sogar darüber hinausgehen, ohne dass mit dieser privatwirtschaftlichen Nutzung – anders als im Bereich der antarktischen Forschung (vgl. Art. 3 Abs. 1 und 3 USP) – ein Nutzen für ein Gemeinschaftsgut (common good) der Staatengemeinschaft erreicht oder beabsichtigt wird.

Da zudem die Errichtung neuer permanenter touristischer Infrastruktur insbesondere im Bereich der im antarktischen Sommer eisfreien Gebieten der Antarktischen Halbinsel erfolgen wird, diese Gebiete jedoch auch die überwiegende Mehrheit der antarktischen Pflanzen und Tiere beheimaten, stellen sie besonders risikoreiche Eingriffe für die Umwelt der Antarktis dar. Außerdem kann der Bau und die Nutzung neuer permanenter touristischer Infrastruktur mit der antarktischen Forschung in besonderem Maße in Konflikt geraten, wenn diese - wie auf der Antarktischen Halbinsel - in der Nähe von Forschungsstationen errichtet wird. Permanente Tourismusinfrastruktur deren Nutzung einen Störfaktor für die Antarktisforschung darstellt, widerspricht der vom Antarktisvertrag und Umweltschutzprotokoll (Art. 3 Abs. 3 USP) gebotenen Privilegierung der Forschung. Aus dieser Privilegierung folgt, dass es gewährleistet sein muss, dass die antarktische Forschung unbeeinträchtigt von sonstigen Nutzungen der Antark-

²³⁹ K. Bastmeijer 2003b, 98 f.; K. Bastmeijer 2003a, 266 ff.; für dieses Ergebnis siehe auch W. Bush 2000, 31: „The Protocol links but does not bind to the assessment process the decision it places in national hands to proceed with the activity“.

²⁴⁰ Vgl. dazu unter 3.6.1.

²⁴¹ Vgl. dazu näher R. Wolfrum/S. Vöneky/J. Friedrich 2005 m.w.N.; ATCM XXVIII (2005), IP 20.

tis durchgeführt werden kann. Insgesamt kann daher vertreten werden, dass die Errichtung neuer permanenter Tourismusinfrastruktur Art. 3 USP widerspricht.²⁴²

Eine solche Interpretation des Umweltschutzprotokolls entspricht schließlich dem dort verankerten Vorsorgeprinzip, das gerade auf risikoreiche Aktivitäten Anwendung findet, deren schädliche Wirkung noch nicht wissenschaftlich nachgewiesen ist. Aus dem in Art. 7 USP enthaltenen Verbot von Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Abbau mineralischer Ressourcen folgt, dass das Vorsorgeprinzip nach dem Umweltschutzprotokoll weit zu verstehen ist und die Vertragsstaaten Tätigkeiten mit unüberschaubaren Umweltauswirkungen nicht tolerieren wollen.²⁴³

Zudem kann nicht vertreten werden, dass das EIA (Art. 8 Abs. 2 USP i.V.m. Anlage I), welches das Vorsorgeprinzip operationalisiert, diesem Prinzip in Bezug auf die Gefahren durch den Tourismus und dessen Infrastruktur hinreichend Rechnung trägt: Schädliche kumulative Umweltauswirkungen durch touristische Infrastruktur können durch das EIA gerade nicht hinreichend erfasst werden. Auch dies spricht für eine weite Auslegung des Vorsorgeprinzips und für ein daraus abzuleitendes allgemeines Verbot der Errichtung und Nutzung neuer permanenter touristischer Infrastruktur, wie Hotelbauten.²⁴⁴

Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt, wer, wie von zwei Konsultativstaaten vertreten, annimmt, dass permanente touristische Infrastruktur gegen den Naturreservatstatus der Antarktis verstoße,²⁴⁵ beide Staaten versuchten – bisher erfolglos – Resolutionsentwürfe mit Verbotsforderungen in die ATCM einzubringen.

Nach anderer Ansicht verstößt jedoch selbst die Errichtung und Nutzung neuer permanenter touristischer Infrastruktur nicht in jedem Fall gegen das Umweltschutzprotokoll. Dafür wird angeführt, dass das Umweltschutzprotokoll weder ausdrückliche Regelungen zum Tourismus mit permanenter Infrastruktur enthalte noch sich dem Vertrag eindeutige Verbote im Zusammenhang mit touristischen Aktivitäten entnehmen lassen. Da das Umweltschutzprotokoll Verbote von einzelnen Aktivitäten enthalte, wie die Ausbeutung mineralischer Ressourcen, die Einführung von Hunden auf das antarktische Landgebiet (Art. 4 Abs. 2 Anlage II USP) oder das Einleiten von Öl in antarktische Gewässer (Art. 7 USP, Art. 4 Abs. 2 Anlage III und Art. 3 Abs. 1 Anlage IV USP), könne im Umkehrschluss nicht aus dem Wortlaut des Art. 3 USP ein Verbot für konkrete Aktivitäten abgeleitet werden, die nicht ausdrücklich benannt werden. Es sei daher auch für die Errichtung neuer permanenter touristischer Infrastruktur zu vertreten, dass dies nicht *grundsätzlich* verboten sei.

Etwas anderes würde jedoch gelten, wenn sich aus der Auslegungspraxis der Vertragsstaaten eine einheitliche Haltung bezüglich eines Verbotes neuer permanenter touristischer Infrastruktur ergibt. Dies ist

²⁴² R. Wolfrum/S. Vöneky/J. Friedrich 2005, 738 ff.; ATCM XXVIII (2005), IP 20.

²⁴³ R. Wolfrum/S. Vöneky/J. Friedrich 2005, 738; ATCM XXVIII (2005), IP 20.

²⁴⁴ ATCM XXX (2007), WP 13, 2 f.

²⁴⁵ ATCM XXVIII (2005), WP 38, 2: „It has been argued that permanent tourism infrastructure in Antarctica could threaten the wilderness and aesthetic values that Treaty Parties have a responsibility to protect under the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty (the Madrid Protocol). It could also undermine the operation of the Antarctic Treaty system, which does not have juridical mechanisms to manage legal issues that could arise from complex international commercial arrangements“; ATCM XXVIII (2005), WP 12, 2: „By designating Antarctica as a ‘natural reserve’ and by mandating the protection of its ‘wilderness values’, it is apparent that the States Parties wished to preserve the continent as a wild, uninhabited area as far as possible. The creation of permanent or semi-permanent structures to accommodate numbers of people whose travel to Antarctica is primarily for the purposes of pleasure or adventure as opposed to science is very likely to infringe upon these values“.

jedoch bisher nicht der Fall. Die Debatten im Rahmen der ATCM um Resolutionsentwürfe und Arbeitspapiere zur permanenten Infrastruktur zeigen, dass immer noch einige wenige Vertragsstaaten diese Infrastruktur mit dem Umweltschutzprotokoll für vereinbar halten. Zwar spricht sich kein Konsultativstaat für die Errichtung neuer touristischer permanenter Infrastruktur, insbesondere den Bau von Hotels, aus.²⁴⁶ Allerdings wird auch vertreten, das Umweltschutzprotokoll gewähre den Konsultativstaaten das Recht, neue permanente Einrichtungen in der Antarktis für touristische Zwecke zu nutzen und zu bauen.²⁴⁷

Ähnliches gilt für die Begründung, dass neue permanente touristische Infrastruktur als unzulässige Nutzungsform verboten sei, da dies eine Aktivität mit mehr als vorübergehenden oder geringfügigen Auswirkungen darstelle, wie das auch von der IAATO vertreten wird.²⁴⁸ Einige wenige Staaten konnten einen Konsens über ein solches Verbot verhindern und die endgültige Resolution zu dieser Frage aufweichen.²⁴⁹

Gegen die Ansicht, die ein Verbot permanenter touristischer Infrastruktur vertritt, wird jedoch eingewandt, dass das Umweltschutzprotokoll zwar deutlich den Umweltschutz im Antarktisgebiet erhöht habe, allerdings keinen abgeschlossenen Weltpark (World Park)²⁵⁰ errichte, der sämtlicher ökonomischer Nutzung entzogen wäre. Wie sich aus dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 lit. a USP ergebe, dürfen vielmehr auch nach dem Umweltschutzprotokoll gewisse negative Umwelteinwirkungen hingenommen werden.²⁵¹ Zu bedenken sei zudem, dass der Begriff der permanenten Infrastruktur für den Antarktistourismus weit gefasst werden könne und dann auch Landebahnen, feste Landungsbrücken und ähnliches beinhalte. Im Ergebnis muss nach dieser Ansicht differenziert werden: Zwar könne es neue permanente touristische Infrastruktur geben, die mit den Grundsätzen des Umweltschutzprotokolls nicht mehr vereinbar sei, besonders wenn es sich um großflächigere Anlagen und Bauten, wie größere Hotels handele, dies sei jedoch nicht für jede neue permanente touristische Infrastruktur anzunehmen.

Zwischenergebnis

Geht man von der gerade dargelegten noch bestehenden Uneinigkeit in der Literatur und bei den Vertragsstaaten mit Blick auf neue permanente touristische Infrastruktur aus, ist im Ergebnis festzustellen, dass der Antarktistourismus durch das Umweltschutzprotokoll nicht hinreichend geregelt wird. Dies beruht auf der bisher fehlenden Einigkeit unter den Vertragsstaaten darüber, ob es Fallgruppen von touristischen Aktivitäten gibt, die wegen eines Verstoßes gegen das Umweltschutzprotokoll nicht durchgeführt werden dürfen.

²⁴⁶ Vgl. in diesem Sinne insbesondere ATCM XXIX (2006), Final Report, Band I, Rn. 171.

²⁴⁷ In diesem Sinne ist die Äußerung Argentiniens zu verstehen, ATCM XXX (2007), Final Report, Band I, Rn. 139.

²⁴⁸ Vgl. hierzu ATCM XXXI (2008), IP 84, 4.

²⁴⁹ ATCM XXX (2007), WP 13, 5: „In the case of any proposed tourism or other non-governmental activity which is likely to have more than a minor or transitory impact upon the Antarctic environment the Parties should decide that the activity should not proceed.“ Die endgültige ATCM XXX (2007), Resolution 5, enthielt nur einen Wunsch: „[...] to limit the potential impacts of tourism activities, including cumulative impacts, upon the Antarctic environment“; siehe zur gesamten Diskussion K. Bastmeijer/M. Lamers/J. Harcha 2008, 291 ff.

²⁵⁰ Dieses Konzept entstand in den 1980er Jahren, um die Ausbeutung mineralischer Ressourcen in der Antarktis zu verhindern. Zwar fand sich dieses Verbot im Umweltschutzprotokoll wieder, allerdings wurde die Terminologie des „World Parks“ nicht in das Umweltschutzprotokoll übernommen, das stattdessen die Antarktis als „natural reserve devoted to peace and science“ bezeichnet; vgl. etwa K. Bastmeijer/S. van Hegel 2009, 64 f.

²⁵¹ A. Watts 1992, 278.

Zudem erscheint es auch nicht möglich, Höchstgrenzen für eine maximale Anzahl von Antarktistouristen aus den Bestimmungen des Umweltschutzprotokolls abzuleiten. Hierzu sind die Normen des Umweltschutzprotokolls zu allgemein formuliert und zu unbestimmt. Die entscheidende Frage, wie viel touristische Nutzung nach dem Vorsorgeprinzip mit dem Umweltschutzprotokoll zu vereinbaren ist, ist bisher offen.²⁵²

Schutzgebiete nach Anlage V des Umweltschutzprotokolls

Nach Anlage V des Umweltschutzprotokolls ist es im Rahmen der jährlichen Konsultativtagungen den Vertragsparteien möglich, gesonderte Schutzgebiete auszuweisen. Hierbei ist zwischen den „Besonders geschützten Gebieten der Antarktis“ (Antarctic Specially Protected Areas, ASPAs), von denen bisher 72 bestehen, und den „Besonders verwalteten Gebieten der Antarktis“ (Antarctic Specially Managed Areas, ASMAs), von denen nur sechs bestehen,²⁵³ zu unterscheiden. Beide Gebietsarten werden mittels eines „Verwaltungsplanes“ (Management Plan) verwaltet (Art. 5 Anlage V USP). Sämtliche Aktivitäten innerhalb dieser Gebiete müssen mit dem Verwaltungsplan im Einklang stehen.

Besonders geschützte Gebiete der Antarktis (Antarctic Specially Protected Areas, ASPAs)

Der Zugang zu Antarctic Specially Protected Areas (ASPAs) ist nur unter der Bedingung einer von einer Vertragspartei nach den Vorschriften des Verwaltungsplanes erteilten Erlaubnis möglich (Art. 7 Anlage V USP). Das Rechtsregime in solchen Gebieten ist strenger als in der restlichen Antarktis: Hier ist nur erlaubt, was dem Verwaltungsplan entspricht.²⁵⁴

Die derzeit gültigen Verwaltungspläne lassen sich im Hinblick auf den Antarktistourismus in drei Gruppen unterteilen:

- *Gruppe 1* enthält ein ausdrückliches Verbot touristischer Aktivitäten. Dies ist nur bei einem derzeit in Kraft befindlichen Verwaltungsplan der Fall;²⁵⁵
- *Gruppe 2* erlaubt touristische Aktivitäten. Dies ist bei sechs der derzeit gültigen Verwaltungsplänen der Fall;²⁵⁶

²⁵² Siehe Fn. 214.

²⁵³ Abrufbar unter: http://ats.aq/documents/ATCM36/WW/atcm36_ww005_e.pdf. Eine Übersicht findet sich unter http://ats.aq/devPH/apa/ep_protected.aspx?lang=e.

²⁵⁴ Anlage V USP selbst gibt keinen materiellen Prüfungsrahmen für die Genehmigungserteilung vor, dieser richtet sich stets nach dem individuellen Verwaltungsplan für das jeweilige Gebiet. Vgl. auch unter: <http://www.antarctica.gov.au/environment/protecting-and-managing-special-areas>.

²⁵⁵ ATCM XXXVI (2013), Measure 4, Annex, Rn. 7 (i): „Neither tourism nor any other recreational activities are permitted“.

- *Gruppe 3* enthält weder ein ausdrückliches Verbot touristischer Aktivitäten noch erlaubt sie diese ausdrücklich. Dies ist bei einer Vielzahl der derzeit in Kraft befindlichen Verwaltungsplänen der Fall. Verwaltungspläne der Gruppe 3 erlauben den Zugang meist entweder „for [compelling] scientific reasons“²⁵⁷ oder „for essential management purposes“.²⁵⁸ Der Begriff der Managementzwecke umfasst Zwecke, die mit der Instandhaltung des Gebietes zusammenhängen. Demnach ist der Antarktismus mit beiden Voraussetzungen unvereinbar und es gilt, dass Antarktismus in ASPAs dieser Gruppe 3 unzulässig ist. Die Vertragsstaatenpraxis weicht von diesen Vorgaben jedoch vereinzelt ab: Einige Staaten genehmigen eine große Anzahl von touristischen Besuchen für „education or outreach purposes“ in diesen Gebieten.²⁵⁹

²⁵⁶ Vgl. ATCM XXIX (2006), Measure 1, Annex G, Rn. 7: „The general conditions determining permit issuance include, [...] tourism-related activities and educational and leisure activities shall be limited until completion of the phases of archeological study and high structure’s possible reinforcement operations (safety measures and historical monuments preservation). The duration of this limited access period shall be left up to the discretion of the competent national authority“; ATCM XXXII (2009), Measure 2, Rn. 8: „General conditions for issuing a Permit to enter the ASOPA may include: [...] educational purposes and activities, including tourism, consistent with the aims and objectives of this management plan“; ATCM XXXIII (2010), Measure 8, Annex, Rn. 7 (i): „Permits to enter the site may be issued for a stated period for: [...] activities related to educational or recreational activities including tourism, providing that they do not conflict with the objectives of this plan“; der identische Wortlaut findet sich bei *ibid.*, Measure 9, Annex, Rn. 7; *ibid.*, Measure 10, Annex, Rn. 7; *ibid.*, Measure 11, Rn. 7. Unklar aber in diesem Zusammenhang, *ibid.*, Measure 4, wonach eine Genehmigungserteilung auch „for educational purposes that cannot be served elsewhere“ erfolgen kann. Die besseren Gründe sprechen hier wohl dafür, die Möglichkeit der Erlaubniserteilung für touristische Aktivitäten, soweit sich diese überhaupt klar von den Erziehungs-Aktivitäten unterscheiden lassen, abzulehnen. Der Normgeber hatte im selben Jahr zahlreiche Verwaltungspläne beschlossen, welche touristische Aktivitäten erlauben, weshalb sich der Umkehrschluss aufdrängt, dass bei diesem Verwaltungsplan gerade eine solche Erlaubniserteilung nicht vorgesehen war.

²⁵⁷ Siehe etwa ATCM XXV (2002), Measure 1, Rn. 7;; ATCM XXXIII (2010), Measure 1, Annex, Rn. 7 (i); ATCM XXXV (2012), Measure 3, Annex, Rn. 7 (i); ATCM XXXVI (2013), Measure 1, Annex, Rn. 7 (i); ATCM XXXVII (2014), Measure 1, Annex, Rn. 7 (i); ATCM XXXVII (2014), Measure 2, Annex, Rn. 7 (i); ATCM XXXVII (2014), Measure 3, Annex, Rn. 7 (i); ATCM XXXVII (2014), Measure 4, Annex, Rn. 7 (i).

²⁵⁸ So etwa ATCM XXIX (2006), Measure 1, Annex A, Rn. 7; ATCM XXXIII (2010), Measure 6, Annex, Rn. 7; ATCM XXXV (2012), Measure 2, Annex, Rn. 7 (i); ATCM XXXVI (2013), Measure 1, Annex, Rn. 7 (i); ATCM XXXVII (2014), Measure 1, Annex, Rn. 7 (i); ATCM XXXVII (2014), Measure 2, Annex, Rn. 7 (i); ATCM XXXVII (2014), Measure 3, Annex, Rn. 7 (i); ATCM XXXVII (2014), Measure 4, Annex, Rn. 7 (i).

²⁵⁹ L.R. Pertierra/K.A. Hughes 2013, 554.

Besonders verwaltete Gebiete der Antarktis (Antarctic Specially Managed Areas, ASMAs)

Im Gegensatz zu den ASPAs bedarf es für den Zugang zu Antarctic Specially Managed Areas (ASMAs) keiner Genehmigung eines Vertragsstaates (Art. 4 Abs. 3 Anlage V USP), allerdings werden auch diese mittels eines Verwaltungsplanes reguliert. In sämtlichen sechs ASMAs ist der Antarktistourismus zulässig.²⁶⁰ Tourismus ist generell in den ASMAs zulässig, sofern er sich nicht störend auf die wissenschaftlichen Tätigkeiten vor Ort auswirkt.²⁶¹

Bemerkenswert ist jedoch das Verhältnis von wissenschaftlichen Tätigkeiten und Tourismus bei der Amundsen-Scott South Pole Station. Hier wurde u.a. neben einer Scientific Zone eine Operational Zone eingerichtet. In der Operational Zone ist das Rangverhältnis der Aktivitäten im Vergleich zum übrigen Antarktisgebiet umgekehrt: Wissenschaftliche Aktivitäten sind nur zulässig, sofern diese nicht anderen Tätigkeiten, inklusive des Tourismus, zuwiderlaufen.²⁶² Die Rechtmäßigkeit dieser Regelung ist jedoch mit Blick auf den Vorrang wissenschaftlicher Tätigkeiten im Antarktisgebiet festlegenden Art. 3 Abs. 3 USP höchst zweifelhaft. Die Fragen der Abweichungsmöglichkeiten von Vorschriften des Umweltschutz-

²⁶⁰ ATCM XXX (2007), Measure 2, Annex A, 77 Rn. 1: „Activities conducted in the area include diverse scientific research endeavours, operations in support of science, media, arts, education, and tourism.“; ATCM XXXII (2009), Measure 1, Annex, Rn. 8.2: „Activities which are or may be conducted within the Area: [...] Visitation for the purposes of education or recreation, including tourism“; ATCM XXXIII (2010), Measure 14, Annex, Rn. 1 (i): „Torgersen Island is the site of a study on the impacts of tourism, and has been divided into two areas, one open to visitors and the other closed as a site for scientific reference [...]“; ATCM XXXIV (2011), Measure 10, Annex, Rn. 7 (ii): „Activities which may be conducted in the area include scientific research; operations in support of science; [...] and tourism visits within the Visitor Zone, where these activities do not jeopardize the values of the Area.“; ATCM XXXV (2012), Measure 10, Annex, Rn. 2: „The main aim of this Management Package is to conserve and protect the unique and outstanding environment of Deception Island, whilst managing the variety of competing demands placed upon it, including science, tourism, and the conservation of its natural and historic values [...]“; ATCM XXXVII (2014), Measure 14, Annex, Rn. 7 (ii): „Activities which may be conducted in the Area, which will not jeopardize the values of the area, and which are consistent with the Code of Conduct: [...] Tourist or private expedition visits consistent with the provisions of this Management Plan, Scientific and Environmental Guidelines and Code of Conduct for Visitors“; ATCM XXXVII (2014), Measure 15, Annex, Rn. 1.2.3: „Sporadic ship-based tourist visits have been made to the area since 1992. These have involved half-day trips, during which passengers have been transported a shore by helicopter to view station areas, lakes, bird colonies and other features around eastern Brøknes by foot. [...] Continuing human activity in the Larsemann Hills is promoted by the coastal location and ice-free landscape“.

²⁶¹ ATCM XXXIII (2010), Measure 14, Annex, Rn. 1 (i): „Torgersen Island is the site of a study on the impacts of tourism, and has been divided into two areas, one open to visitors and the other closed as a site for scientific reference. This site together with other nearby islands not visited by tourists provide a unique experimental setting to examine the relative effects of natural versus human-induced variability on Adélie penguin populations.“; ATCM XXXIV (2011), Measure 10, Annex, Rn. 7 (ii): „[...] and tourism visits within the Visitor Zone, where these activities do not jeopardize the values of the Area.“; Rn. 7 (ii): „Tourism and non-governmental expeditions should additionally ensure their activities have minimal impact on the scientific activities being conducted within the Area, [...]“; ATCM XXXV (2012), Measure 10, Annex, Rn. 2: „The objectives of management at Deception Island are to: [...] and manage potential or actual conflicts of interest between different activities, including science, logistics and tourism; [...]“.

²⁶² ATCM XXX (2007), Measure 2, Annex A, 80 Rn. 6 ii (a): „The Operational Zone has been established to contain primary human activity in the Area, including science support activities, main station services (e.g. living facilities), ski-way operations, and tourism. Scientific activities may be conducted in the Operational Zone if they will not be in conflict with operational activities“.

protokolls durch ASMA-Verwaltungspläne kann hier nicht endgültig untersucht werden. Im Ergebnis gilt jedoch, dass diese nicht gegen das völkerrechtliche Primärrecht, d.h. die Verträge des Antarktissystems, verstoßen dürfen. Verwaltungspläne sind daher in Übereinstimmung mit dem Vertragsrecht auszulegen und unanwendbar, sofern ein Widerspruch zum Primärrecht besteht. Sinn und Zweck des ASMA ist zwar unter anderem, verschiedene Aktivitäten in einer Gegend zu koordinieren (Art. 4 Abs. 1 Anlage V USP), allerdings ergeben sich daraus keine Befugnisse, von den allgemeinen für alle Vertragsparteien bindenden Normen abzuweichen.

Historische Stätten und Denkmäler

Anlage V des Umweltschutzprotokolls regelt neben den ASPAs und ASMA die historischen Stätten und Denkmäler. Diese dürfen weder beschädigt noch entfernt oder zerstört werden (Art. 8 Abs. 4 Anlage V USP). Diese Verbote gelten für alle Personen und Aktivitäten in der Antarktis und somit auch für Antarktistouristen.

Schutz der Fauna und Flora nach Anlage II des Umweltschutzprotokolls

Tourismusrelevante Regelungen finden sich auch in der Anlage II des Umweltschutzprotokolls zum Schutz der Fauna und Flora. Dies gilt zunächst für das generelle Verbot der Entnahme („taking“) und schädlichen Einwirkung („harmful interference“) auf die antarktische Tier- und Pflanzenwelt (Art. 3 Abs. 1 Anlage II USP). Verboten ist etwa bereits die Störung von Vogel- oder Robbenansammlungen durch die Benutzung von Fahrzeugen oder das absichtliche Stören von Vogel- oder Robbenansammlungen durch zu Fuß gehende Menschen (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 lit. h Anlage II USP). Ausnahmen von diesem generellen Verbot sind zwar durch nationale Genehmigungen möglich, allerdings können solche Genehmigungen gerade nicht für touristische Tätigkeiten erteilt werden (Art. 3 Abs. 2 lit. a – lit. c Anlage II USP).

Daneben ist das Verbot des Einbringens nicht-einheimischer Arten in die Antarktis (Art. 4 Abs. 1 Anlage II USP) für den Antarktistourismus von großer Bedeutung, gilt doch das unbeabsichtigte Einbringen fremder Arten, insbesondere von Mikroorganismen, als eine der wichtigsten schädlichen Umweltauswirkungen des Antarktistourismus.²⁶³ Dies beinhaltet nicht nur ein Verbot, Hunde auf das Land oder die Eisbänke im Gebiet des Antarktisvertrages zu bringen (Art. 4 Abs. 2 Anlage II USP), sondern umfasst auch ein Verbot, lebende Vögel in die Antarktis zu bringen und aus der Antarktis auszuführen. Ferner ist es verboten, Geflügelfleischabfälle in der Antarktis zurückzulassen (Anhang C Anlage II USP).

Abfallentsorgung nach Anlage III des Umweltschutzprotokolls

Die Vorschriften über die Behandlung und die Beseitigung von Abfällen sind ausdrücklich auch auf touristische Tätigkeiten anzuwenden, auch wenn sie keine besondere Regelungsaussage im Hinblick auf den Antarktistourismus enthalten (Art. 1 Abs. 1 Anlage III USP). Die Vertragsstaaten sind demnach zunächst allgemein verpflichtet, möglichst wenige Abfälle im Antarktisgebiet zu erzeugen und die bereits vorhandenen Abfälle nach Möglichkeit zu reduzieren (Art. 1 Abs. 2 Anlage III USP). Neben Stoffen, die überhaupt nicht in das Antarktisvertragsgebiet eingeführt werden dürfen (Art. 7 Anlage III USP), gibt es eine Anzahl von Abfällen, deren Lagerung in der Antarktis verboten ist und die aus dem Antarktisgebiet entfernt werden müssen (Art. 2 Abs. 1 Anlage III USP). Sonstige Abfälle dürfen weder unter freiem Himmel verbrannt (Art. 3 Abs. 2 Anlage III USP) noch in eisfreien Gebieten oder Süßwassersystemen an Land entsorgt werden (Art. 4 Abs. 1 Anlage III USP). Abwässer können jedoch unter gewissen Voraussetzungen im Meer entsorgt werden (Art. 5 Abs. 1 Anlage III USP).

²⁶³ Siehe hierzu unter 1.1.2.

Meeresumweltschutz nach Anlage IV des Umweltschutzprotokolls

Anlage IV gilt für alle Schiffe unter der Flagge eines Vertragsstaates im Antarktisgebiet (Art. 2 Anlage IV USP) einschließlich der Versorgungsschiffe staatlicher Forschungsstationen unabhängig von deren Flagge.²⁶⁴ Die eingeschränkte Anwendbarkeit der Anlage IV ist für den Antarktistourismus von Bedeutung, da viele Schiffe von Tourismusunternehmen im antarktischen Gebiet unter einer „flag of convenience“²⁶⁵ und damit unter den Flaggen von Nichtvertragsstaaten fahren.²⁶⁶ Materiell ist die Anlage IV eng mit dem universell dem Meeresschutz gewidmeten Internationalen Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung (MARPOL)²⁶⁷ verknüpft.²⁶⁸ Nach Art. 14 Anlage IV USP ist das MARPOL-Abkommen zudem vorrangig vor Anlage IV anwendbar.²⁶⁹

Manche Vertreter der Literatur halten die Anlage IV USP für überflüssig, da dieser im Ergebnis meist Standards von MARPOL übernimmt oder hinter MARPOL sogar zurückbleibt.²⁷⁰ Diesen Ansichten ist nach gegenwärtigem Ratifikationsstand des MARPOL-Abkommens zuzustimmen. Sämtliche Vertragsstaaten des Umweltschutzprotokolls sind auch an MARPOL gebunden²⁷¹ und die Regelungen der Anlage IV USP zu gleichen Sachverhalten werden durch MARPOL verdrängt.²⁷²

²⁶⁴ Art. 2 Anlage IV USP: „Diese Anlage 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 Antarktis-Vertrages eingesetzt ist.“ Diese Ausweitung bezieht sich demnach gerade nicht auf touristische Schiffe.

²⁶⁵ Siehe hierzu Gesamtübersicht: Tourismusunternehmen; Gesamtübersicht Yachten im Antarktisgebiet.

²⁶⁶ Ausgenommen sind zudem „Kriegsschiffe, Flottenhilfsschiffe oder sonstige einem Staat gehörenden oder von ihm betriebenen Schiffe, die jederzeit im Staatsdienst stehen und ausschließlich anderen als Handelszwecken dienen“, vgl. Art. 11 Abs. 1 Anlage IV USP.

²⁶⁷ Internationales Übereinkommen zur Verhütung von Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL) vom 2. November 1973; Inkrafttreten am 2. Oktober 1983 (1340 UNTS 62; BGBl. II 1982, 4). Für diese Arbeit wurde auf die letzte Version der von der IMO herausgegebenen, konsolidierten Fassung von MARPOL Bezug genommen, vgl. MARPOL, Articles, Protocols and Unified Interpretations of the International Convention for the Prevention of Pollution of Ships, 1973 as modified by the 1978 and 1997 Protocols, IMO Publication Sales No. ID5202011, 2011.

²⁶⁸ A. Watts 1992, 285.

²⁶⁹ Siehe zu dieser Kollisionsnorm detailliert N. Krüger 2000, 103 ff.

²⁷⁰ So etwa N. Krüger 2000, 107 ff.; so auch D. Rothwell 1994, 177.

²⁷¹ Abrufbar unter: www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/status-x.xls. Vgl. auch Anlage I.

²⁷² Die Kollisionsklausel des Art. 14 Anlage IV USP erfasst auch sämtliche Anlagen zum MARPOL. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Anlage IV USP insgesamt von MARPOL verdrängt wird, vgl. N. Krüger, Anwendbarkeit von Umweltschutzverträgen in der Antarktis, 2000, 105. MARPOL sperrt die Anwendbarkeit der Anlage IV USP nur, soweit es selbst Regelungsinhalte für einen Sachverhalt beinhaltet; ist dies nicht der Fall, entfällt dessen Sperrwirkung. Solche Regelungen sind jedoch nach heutiger Rechtslage nicht ersichtlich; siehe hierzu unter 3.2.3.

Haftung für Umweltnotfälle nach Anlage VI des Umweltschutzprotokolls

Die in Anlage VI zum Umweltschutzprotokoll enthaltenen Regeln über die Haftung bei umweltgefährdenden Notfällen sind noch nicht in Kraft getreten.²⁷³ Für Notfälle im Zusammenhang mit touristischen Antarktisunternehmungen ist diese Anlage von Relevanz. Die Anwendbarkeit des Haftungsannexes auf touristische Tätigkeiten, die mit Schiffen durchgeführt werden, ist in Art. 1 Anlage VI klar geregelt.²⁷⁴

Fraglich ist jedoch die Anwendbarkeit des Haftungsannexes im Hinblick auf touristische Tätigkeiten, die nicht mit Schiffen durchgeführt werden. Vereinzelt wird aus dem klaren Verweis auf touristische Tätigkeiten mit Schiffen in dieser Vorschrift der Umkehrschluss gezogen, touristische Tätigkeiten mit anderen Mitteln seien nicht vom Anwendungsbereich der Anlage VI umfasst.²⁷⁵ Diese Ansicht ist abzulehnen. Zumindest lässt sich aus den Vorarbeiten (*travaux préparatoires*) kein eindeutiger historischer Wille aller oder einer Mehrheit der Vertragsstaaten für eine Beschränkung auf schiffsbasierten Tourismus ableiten.²⁷⁶ Aus den Vorarbeiten ergibt sich allein, dass der Verweis auf touristische Schiffe nur eingefügt wurde, um den ursprünglich weit gefassten Anwendungsbereich des Haftungsannexes²⁷⁷ im Hinblick auf die Fischereischiffe zu begrenzen.²⁷⁸ Es bleibt daher abzuwarten, ob sich beim Inkrafttreten des Haftungsannexes eine Praxis der Vertragsstaaten herausbildet, die nicht schiffsbasierten Tourismus ausnimmt.²⁷⁹ Nach dem weiten Wortlaut von Art. 1 Anlage VI wird vorliegend von einer Anwendung auch für nicht-maritime touristische Tätigkeiten ausgegangen.

Der Haftungsannex beschreibt kein umfassendes Rechtsregime für Umweltschäden im Antarktisgebiet, sondern regelt lediglich die Frage der Haftung für umweltgefährdenden Notfälle (*environmental emergencies*).²⁸⁰ Die Vertragsstaaten sind zunächst verpflichtet, solche umweltgefährdenden Notfälle durch präventive Maßnahmen zu vermeiden und Einsatzpläne hierfür von den Betreibern zu verlangen.

²⁷³ Der Ratifikationsstand ist abrufbar unter:

http://www.ats.aq/devAS/info_measures_approval.aspx?id=331&title=Measure%201%20%282005%29%20-%20ATCM%20XXVIII%20-%20CEP%20VIII,%20Stockholm&fecharec=06/17/2005&fa=0&lang=e.

²⁷⁴ Art. 1 Abs. 1 Anlage VI USP: „The Annex shall apply to all tourist vessels that enter the Antarctic Treaty area“.

²⁷⁵ M. Johnson 2006, 42.

²⁷⁶ ATCM XXVIII (2005), Final Report, Rn. 102: „In this context it was also proposed that it would be appropriate in the future to consider specifically including the overflight of tourist aircraft within the Annex“; andere Ansicht jedoch, M. Johnson 2006, 42.

²⁷⁷ Für den ursprünglichen Entwurf siehe, ATCM XXVII (2004), WP 6, Art. 1: „This Annex shall apply to environmental emergencies in the Antarctic Treaty Area which relate to scientific research programmes, tourism and all other governmental and non-governmental activities in the Antarctic Treaty Area for which advance notice is required under Article VII (5) of the Antarctic Treaty, including associated logistic support activities, and to measures and plans for preventing and responding to such emergencies. *Optional additional sentence: It shall also apply to environmental emergencies, which arise from activities within the Antarctic Treaty Area to which the provisions of Article VII (5) of the Antarctic Treaty do not apply, to the extent that those environmental emergencies and their consequences are not regulated by other applicable treaties.*“ (Hervorhebung im Original).

²⁷⁸ M. Johnson 2006, 42; ATCM XXVII (2005), Final Report, Rn. 101; siehe hierzu auch S. Vöneky 2008, 182 m.w.N.

²⁷⁹ Siehe hierzu etwa die Umsetzung des Haftungsannex durch das Vereinigte Königreich, dort sind sämtliche Schiffe erfasst und es wird nur eine Ausnahme für die Fischerei oder Durchfahrten gemacht: Antarctic Act 2013 Chapter 15 Section 9 Abs. 3.

²⁸⁰ S. Vöneky 2008, 181.

Tritt ein umweltgefährdender Notfall ein, so ist zunächst der verursachende Betreiber in der Pflicht, „umgehende und wirksame Gegenmaßnahmen [...] zu ergreifen“ (Art. 5 Abs. 1 Anlage VI USP). Nur wenn eine solche Handlung des Betreibers ausbleibt, sind seine Vertragspartei oder andere Vertragsparteien „ermutigt“, geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Ergreift der verantwortliche Betreiber keine Gegenmaßnahmen, so haftet er der Vertragspartei gegenüber, welche Gegenmaßnahmen ergriffen hat, auf Ersatz der entstandenen Kosten (Art. 6 Abs. 1 Anlage VI USP).

3.1.2 ATCM-Rechtsetzung

Deutlich mehr spezifische Regelungen zum Antarktistourismus als im Vertragsrecht finden sich im Rahmen der ATCM-Rechtsetzung. Das Antarktisvertragsregime unterscheidet heute²⁸¹ zwischen drei Formen der ATCM-Rechtsetzung,²⁸² d.h. des sekundären internationalen Rechts der Antarktis. Bei Maßnahmen (Measures) handelt es sich um bindendes Völkerrecht.²⁸³ Bei Resolutionen (Resolutions) hingegen handelt es sich um nicht-bindendes Recht, sogenanntes Soft Law.²⁸⁴ Mittels Entscheidungen (Decisions) können die Konsultativstaaten verbindliche Angelegenheiten, die ihr Innenverhältnis betreffen, regeln.²⁸⁵

3.1.2.1 Maßnahmen

Es finden sich nur zwei Maßnahmen zum Antarktistourismus, die zudem bisher noch nicht in Kraft getreten sind.²⁸⁶ Die erste ist eine Maßnahme aus dem Jahr 2004.²⁸⁷ Sie enthält zum einen eine Pflicht für Tourismusunternehmer, geeignete Notfallpläne auszuarbeiten, die sicherstellen, dass auch im Notfall medizinische Betreuung und Evakuierung der Beteiligten garantiert werden kann. Zum anderen wurde festgelegt, dass Tourismusunternehmer sich gegen Schäden, die im Zusammenhang mit der Suche nach vermissten Personen, medizinischen Versorgung und Evakuierung entstehen, versichern müssen.

²⁸¹ Zur früheren, deutlich unklarerer Rechtslage, siehe A. Watts 1992, 24 ff.

²⁸² Diese Terminologie wurde durch ATCM XIX (1995), Decision 1, eingeführt.

²⁸³ ATCM XIX (1995), Decision 1, Rn. 1 (a): „A text which contains provisions intended to be legally binding once it has been approved by all the Antarctic Treaty Consultative Parties will be expressed as a Measure recommended for approval in accordance with paragraph 4 of Article IX of the Antarctic Treaty and referred to as a ‘Measure’“.

²⁸⁴ ATCM XIX (1995), Decision 1, Rn. 3 (a): „A hortatory text adopted at an Antarctic Treaty Consultative Meeting will be contained in a Resolution“.

²⁸⁵ ATCM XIX (1995), Decision 1, Rn. 2 (a): „[...] A decision taken at an Antarctic Treaty Consultative Meeting on an internal organizational matter will be operative at adoption or at such other time as may be specified, and will be referred to as a ‘Decision’“.

²⁸⁶ Es finden sich darüber hinausgehend viele Maßnahmen zu den Schutzgebieten gemäß Anlage V USP; siehe hierzu unter 3.1.1.4. Maßnahmen werden zwar auf den ATCM verabschiedet, treten allerdings nur dann in Kraft, wenn sie von allen Konsultativstaaten genehmigt werden (Art. IX Abs. 4 AntV). Dies ist bei keiner der hier genannten Maßnahmen bisher der Fall.

²⁸⁷ ATCM XXVII (2004), Measure 4. Der Ratifikationsstand von Measure 4 (2004) ist abrufbar unter: [http://www.ats.aq/devAS/info_measures_approval.aspx?id=321&title=Measure%20\(2004\)%20-%20ATCM%20XXVII%20-%20CEP%20VII,%20Capetown&fecharec=06/04/2004&fa=0&lang=e](http://www.ats.aq/devAS/info_measures_approval.aspx?id=321&title=Measure%20(2004)%20-%20ATCM%20XXVII%20-%20CEP%20VII,%20Capetown&fecharec=06/04/2004&fa=0&lang=e).

In ATCM XXXVII (2014), Resolution 7 wurden die Vertragsstaaten ausdrücklich nochmals aufgefordert, die Maßnahme zu bestätigen, damit diese in Kraft treten kann. Die Maßnahme wurde auf derselben ATCM auch als Resolution verabschiedet; ATCM XXVII (2004), Resolution 4.

Die zweite ist eine Maßnahme aus dem Jahr 2009.²⁸⁸ Diese verpflichtet die Antarktisvertragsstaaten, *Landungen* von Passagierschiffen mit über 500 Personen an Bord zu verbieten.²⁸⁹ Die Durchfahrt solcher Schiffe durch das Vertragsgebiet ist allerdings nach wie vor erlaubt. Ferner ist dafür zu sorgen, dass nicht mehr als 100 Personen auf einmal an Land gehen und nicht mehr als ein Touristenschiff gleichzeitig an einer Landungsstelle ist.

3.1.2.2 Entscheidungen

Die Entscheidungen zum Antarktistourismus betreffen das Electronic Information Exchange System (EIS), auf das bereits oben im Text eingegangen wurde und das später näher erläutert wird.²⁹⁰

3.1.2.3 Resolutionen

Im Gegensatz zu den soeben genannten Rechtsinstrumenten finden sich zahlreiche Resolutionen und Empfehlungen zum Antarktistourismus. Diese stellen internationales Soft Law dar, das jedoch eine faktisch erhebliche Bindungswirkung entfalten kann, da es den inhaltlichen Konsens der Vertragsstaaten niederlegt.²⁹¹

Für Antarktisbesucher sind die „General Guidelines for Visitors to the Antarctic“ anwendbar.²⁹² Diese sind in sechs Abschnitte – Schutz der Tier- und Pflanzenwelt, Beachtung der Schutzgebiete, Beachtung der wissenschaftlichen Forschung, Erhaltung der Ursprünglichkeit der Antarktis sowie Sicherheit der Land- und Transportanforderungen – untergliedert und enthalten 48 Regeln. Die Regeln knüpfen an die Vorschriften des Umweltschutzprotokolls an, konkretisieren und erweitern diese. So wird zum Beispiel das Verbot der schädigenden Einwirkung auf die antarktische Umwelt um die Regel ergänzt, dass grundsätzlich ein Mindestabstand von 5 m zu wildlebenden Tieren einzuhalten ist.²⁹³ Besuchern ist es zudem verboten, Gegenstände aus der Antarktis zu entnehmen²⁹⁴ und sie dürfen *keinerlei* Müll im Antarktisgebiet

²⁸⁸ ATCM XXXII (2009), Measure 15. Der Ratifikationsstand von Measure 15 (2009) ist abrufbar unter: [http://www.ats.aq/devAS/info_measures_approval.aspx?id=432&title=Measure%2015%20\(2009\)%20-%20ATCM%20XXXII%20-%20CEP%20XII,%20Baltimore&fecharec=04/17/2009&fa=0&lang=e](http://www.ats.aq/devAS/info_measures_approval.aspx?id=432&title=Measure%2015%20(2009)%20-%20ATCM%20XXXII%20-%20CEP%20XII,%20Baltimore&fecharec=04/17/2009&fa=0&lang=e).

²⁸⁹ Diese Begrenzung hatte sich zunächst lediglich in Resolutionen wieder gefunden; vgl. hierzu ATCM XXX (2007), Resolution 4. Sie ist ferner enthalten in ATCM XXXIV (2011), Final Report, 318, Resolution 3 (2011) Annex.

²⁹⁰ Siehe hierzu unter 2.1.3.1.

²⁹¹ Siehe hierzu unter 4.4.2.1.

²⁹² ATCM XXXIV (2011), Resolution 3, Annex. Diese Resolution ersetzt frühere allgemeine Regelungen, so ATCM XVIII (1994), Recommendation XVIII-1; ferner ATCM X (1979), Recommendation X-8, zum Begriff des Besuchers siehe unter 1.2.1.

²⁹³ ATCM XXXIV (2011), Final Report, 315, Resolution 3 (2011) Annex: „Maintain an appropriate distance from wildlife. While in many cases a greater distance may be appropriate, in general don't approach closer than 5m. Abide by any guidance on distances in site specific guidelines.“

²⁹⁴ ATCM XXXIV (2011), Final Report, 317, Resolution 3 (2011) Annex.

hinterlassen.²⁹⁵ Ferner sind nationale Behörden und Tourismusunternehmer aufgefordert, eine Risikoabwägung bei der Durchführung und Überwachung touristischer Aktivitäten durchzuführen.²⁹⁶

Eine allgemeine, auf sämtliche Tourismusformen anwendbare Regelung findet sich auch im „Non-Native Species Manual“.²⁹⁷ Hier werden ebenfalls völkervertragliche Regelungen – in diesem Fall das Verbot antarktischfremde Organismen einzuführen – ergänzt. Durch die Guidelines sollen die Antarktisvertragsstaaten unterstützt werden, das Risiko des unabsichtlichen Einführens antarktischfremder Organismen zu minimieren: Demnach sollen Vertragsstaaten Präventionsmaßnahmen zur Verhinderung der Einführung solcher Arten ergreifen, das Aufkommen solcher Arten beobachten und Gegenmaßnahmen ergreifen.²⁹⁸

Ferner gibt es gesonderte Resolutionen zu spezifischen Tourismusformen:

So gibt es besondere Guidelines für den Flugverkehr,²⁹⁹ durch die schädliche Auswirkungen des Flugverkehrs auf Vögel verhindert werden sollen. Zu diesem Zweck werden u.a. als generelle Regel ein vertikaler Mindestabstand zu Vogelkolonien von 610 m und ein horizontaler Mindestabstand von 460 m festgelegt; zudem sind Nachtflüge einzuschränken. Weiter gibt es für den maritimen Antarktistourismus eine gesonderte Resolution zum Austausch von Ballastwasser.³⁰⁰ Diese wurde mit Hinblick auf die Vermeidung der Einführung nichtheimischer Organismen in die Antarktis verabschiedet und enthält im Wesentlichen Regelungen eines nicht in Kraft getretenen Abkommens der International Maritime Organisation (IMO) zum Ballastwasser.³⁰¹ In den Resolutionen zum yacht- und landbasierten Tourismus finden sich keine über das Umweltschutzprotokoll hinausgehenden Regelungen.³⁰²

Diese im gesamten Antarktisgebiet geltenden Regelungen werden durch besondere Site Guidelines ergänzt. Sie gelten nur für einzelne, von Touristen stark frequentierte Orte und werden auf Vorschlag des Committee on Environmental Protection (CEP)³⁰³ von dem Konsultativstaaten beschlossen.³⁰⁴ Sie verschärfen teilweise die allgemeinen Vorgaben und enthalten speziellere, auf die besonderen Gegebenheiten der von ihnen geregelten Gebiete eingehende Regelungen. Die Site Guidelines enthalten Vorschriften, welche Landeplätze zu benutzen sind, an welchen Orten sich die Touristen frei bewegen dürfen und welche Orte vollständig gemieden werden müssen. Während viele Site Guidelines sich zu einem Teil in

²⁹⁵ ATCM XXXIV (2011), Final Report, 317, Resolution 3 (2011) Annex. Dies stellt eine deutliche Verschärfung im Vergleich zu den vertraglichen Regeln der Abfallbeseitigung dar; vgl. hierzu unter 3.1.1.4.

²⁹⁶ ATCM XXXVII (2014), WP 44.

²⁹⁷ Siehe hierzu ATCM XXXIV (2011), Resolution 6. Diese unverbindlichen Richtlinien zielen zunächst darauf die Einführung nicht-heimischer Arten zu verhindern und dienen dazu ein Bewusstsein für diese Problematik zu schaffen. In diesen Richtlinien wurden auch viele IAATO-Maßnahmen aufgenommen, siehe hierzu unten unter 3.5.3.1.

²⁹⁸ ATCM XXXIV (2011), Resolution 6, Attachment, 1 ff.

²⁹⁹ ATCM XXVII (2004), Resolution 2, Annex.

³⁰⁰ ATCM XXIX (2006), Resolution 3.

³⁰¹ ATCM XXIX (2006), Resolution 3, Annex, Rn. 1; siehe auch ATCM XXIX (2006), Decision 2.

³⁰² ATCM XXXV (2012), Resolution 10, Attachment, Checklist of Yacht Specific Items for Preparing Safe Antarctic Voyages; id., Resolution 9.

³⁰³ Siehe hierzu Art. 11 lit. f. USP.

³⁰⁴ Momentan sind 37 Site Guidelines in Kraft; siehe ATCM XXXVI (2013), Resolution 3, Attachment, abrufbar unter: http://www.ats.aq/documents/recatt/att539_e.pdf.

der Wiedergabe der allgemeinen Vorschriften erschöpfen,³⁰⁵ erhöhen andere das Schutzniveau deutlich und senken etwa die Begrenzung der sich gleichzeitig am Ort befindlichen Touristen von 100³⁰⁶ auf 40 oder gar 20 ab.³⁰⁷

Zusammenfassend ist auch hier festzustellen, dass bis heute eine umfassende Regulierung des Antarktistourismus durch ATCM-Sekundärrecht fehlt. Vorstöße und Überlegungen den Antarktistourismus auf bestimmte Gegenden von touristischem Interesse zu begrenzen,³⁰⁸ konnten sich ebenso wenig durchsetzen, wie ein Verbot von touristischen Aktivitäten mit mehr als vorübergehenden und geringfügigen Umweltauswirkungen.

3.1.3 Gebot einer effektiven Regelung des Antarktistourismus durch die Antarktiskonsultativstaaten

Eine effektive Regelung des Antarktistourismus durch gemeinsame Schritte der Konsultativstaaten ist insbesondere aus den im Folgenden dargelegten zwei Gründen geboten:

Erstens handeln die Konsultativstaaten als Treuhänder der gesamten internationalen Staatengemeinschaft im Antarktisgebiet; zweitens haben sich die Konsultativstaaten beim Inkrafttreten des Umweltschutzprotokolls für einen umfassenden Schutz der Integrität des gesamten Antarktisgebietes entschieden. Aus diesen zwei Rechtsgedanken folgen zwar keine ableitbaren, konkreten Pflichten im Hinblick auf eine Begrenzung des Antarktistourismus – abgesehen von dem zum Teil vertretenen Verbot neuer permanenter touristischer Infrastruktur³⁰⁹ –, da die Vorgaben zu allgemein und unbestimmt sind. Es handelt sich jedoch um Strukturprinzipien, die dem Antarktisvertragssystem inhärent sind und aus denen eine programmatische Verpflichtung³¹⁰ für die Konsultativstaaten folgt, das Antarktisvertragssystem weiterzuentwickeln, um den tatsächlich oder potentiell umweltschädlichen Antarktistourismus angemessen und effektiv zu regulieren.

3.1.3.1 Die Konsultativstaaten als Treuhänder der internationalen Staatengemeinschaft

Die Konsultativstaaten haben eine besondere Verantwortung für die Antarktis. Sie verwalten das gesamte Gebiet nicht im eigenen Interesse, sondern im Interesse der gesamten internationalen Staatengemein-

³⁰⁵ Vgl. statt aller Site Guideline Goudier Island, abrufbar unter: http://www.ats.aq/siteguidelines/documents/Torgersen_rev_e.pdf.

³⁰⁶ ATCM XXXII (2009), Measure 15.

³⁰⁷ Siehe etwa Site Guidelines Torgersen Island, abrufbar unter: http://www.ats.aq/siteguidelines/documents/Torgersen_rev_e.pdf; siehe etwa Site Guideline Northeast Beach of Ardly Island, abrufbar unter: http://www.ats.aq/siteguidelines/documents/Ardley_e.pdf.

³⁰⁸ Vgl. hierzu bereits ATCM VII (1972), Recommendation VII-9, Rn. 2 (b): „They request all organizers of tourist groups, except in an emergency, to: [...] (b) land only within the Areas of Special Tourist Interest listed or defined in Annex B to this Recommendation“. Annex B dieser Resolution enthält allerdings keine solchen Orte, da sich die Vertragsstaaten hierüber nicht einig wurden. Auch in den Folgejahren konnte hierüber keine Einigung erzielt werden. Zu den früheren ATCM-Instrumenten zum Antarktistourismus siehe P. Beck 1990, 344 ff.

³⁰⁹ Vgl. bei 3.1.1.4.

³¹⁰ Diese Art Verpflichtungen finden sich auch in anderen völkerrechtlichen Verträgen; vgl. beispielsweise im Hinblick auf die Entwicklung eines internationalen Menschenrechtsschutzsystems durch die Mitglieder der Vereinten Nationen, E. Riedel/J. Arend 2012, Art. 55 (c) Rn. 24.

schaft³¹¹ und sind damit verpflichtet, als Treuhänder für die Staatengemeinschaft zu handeln. Auch die Vereinten Nationen haben mehrfach darauf hingewiesen, dass der Schutz der antarktischen Umwelt und die einmaligen Bedingungen für die antarktische Forschung die internationale Staatengemeinschaft als Ganzes betreffen.³¹² Können sich die Antarktiskonsultativstaaten nicht darauf einigen, den Antarktistourismus effektiv zu regulieren, könnte dies die Legitimität der Konsultativstaaten untergraben und ihrem Anspruch widersprechen, die Antarktis im Sinne der gesamten internationalen Gemeinschaft zu verwalten.³¹³

3.1.3.2 Gebot der Vermeidung zukünftiger Umweltschäden

Ziel des Umweltschutzprotokolls ist es, ein umfassendes Regime (comprehensive regime) zum Schutz der antarktischen Umwelt sowie der abhängigen und verbundenen Ökosysteme zu schaffen, das sicherstellen soll, dass menschliche Aktivitäten begrenzt werden, die nachteilige Auswirkungen auf die antarktische Umwelt haben, so dass die ästhetischen Werte der Antarktis und ihr Wert als Gebiet für die Durchführung wissenschaftlicher Forschung erhalten bleibt.³¹⁴ Trotz aller wissenschaftlichen Ungewissheiten ist gesichert, dass der in Anzahl und Form weitgehend unregulierte Antarktistourismus zumindest potentiell die antarktische Umwelt schädigen kann und bereits schädigt.³¹⁵ Hieraus kann eine programmatische Verpflichtung für die Vertragsstaaten des Umweltschutzprotokolls abgeleitet werden, den Antarktistourismus in Zukunft so zu regeln, dass dieser sowohl die antarktische Umwelt als auch die antarktische Forschung weitgehend unbeeinträchtigt lässt. Dies folgt auch aus dem nach dem Umweltschutzprotokoll

³¹¹ Hierzu ausführlich J. Kämmerer 1994, 421 ff.

³¹² Vgl. hierzu UNGA Res. 57/51, „Question of Antarctica“ UN-Doc. A/Res/57/51 (2002), Preamble: „Conscious of the particular significance of Antarctica to the international community“; siehe allgemein die Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Antarktis UNGA Res. 38/77 „Question of Antarctica“, UN-Doc. A/Res/38/77 (1983); UNGA Res. 39/152 „Question of Antarctica“, UN-Doc. A/Res/39/152 (1984); UNGA Res. 40/156A-C „Question of Antarctica“, UN-Doc. A/Res/40/156A-C (1985); UNGA Res. 41/88A-C „Question of Antarctica“, UN-Doc. A/Res/41/88A-C (1986); UNGA Res. 42/46A-B „Question of Antarctica“, UN-Doc. A/Res/42/46A-B (1987); UNGA Res. 43/83A-B „Question of Antarctica“, UN-Doc. A/Res/43/83A-B (1988); UNGA Res. 44/124A-B „Question of Antarctica“, UN-Doc. A/Res/44/124A-B (1989); UNGA Res. 45/78A-B „Question of Antarctica“, UN-Doc. A/Res/45/78A-B (1990); UNGA Res. 46/41A-B „Question of Antarctica“, UN-Doc. A/Res/46/41A-B (1991); UNGA Res. 47/57 „Question of Antarctica“, UN-Doc. A/Res/47/57 (1992); UNGA Res. 48/80 „Question of Antarctica“, UN-Doc. A/Res/48/80 (1993); UNGA Res. 49/80 „Question of Antarctica“, UN-Doc. A/Res/49/80 (1994); UNGA Res. 51/56 „Question of Antarctica“, UN-Doc. A/Res/51/56 (1996); UNGA Res. 54/45 „Question of Antarctica“, UN-Doc. A/Res/54/45 (1999); UNGA Res. 57/51 „Question of Antarctica“, UN-Doc. A/Res/57/51 (2002); UNGA Res. 60/47 „Question of Antarctica“, UN-Doc. A/Res/60/47 (2005).

³¹³ Siehe hierzu bereits S. Scott 2001. In der Generalversammlung der Vereinten Nationen wurde insbesondere während der 1980er Jahre der Vorwurf erhoben, das Antarktisvertragssystem sei ein Instrument westlicher Machtpolitik und die Antarktis müsse von den Vereinten Nationen verwaltet werden; vgl. hierzu etwa P. Beck 1992, 308 f. Diese Vorwürfe wurden jedoch in den letzten Jahren nicht wiederholt; der Beitritt von Malaysia, einst schärfster Kritiker des Antarktisvertragssystems, zeugt von der gewachsenen Akzeptanz dieses Regimes; vgl. zu den politischen Hintergründen B.A. Hamzah 2011; K. Dodds 2006, 66; siehe auch K. Scott 2009, 14 f.

³¹⁴ Siehe hierzu bereits ATCM XV (1989), Recommendation XV-1; vgl. auch die Präambel des Umweltschutzprotokolls und Art. 3 Abs. 1, 2 und 4 USP.

³¹⁵ Siehe hierzu unter 1.1.2 m.w.N.

geltenden Vorsorgeprinzip:³¹⁶ Die Geltung des Vorsorgeprinzips für den Antarktistourismus sowie die Verpflichtung, eine langfristige Schädigung der antarktischen Umwelt durch den Antarktistourismus zu vermeiden, wird auch von den Konsultativstaaten anerkannt.³¹⁷ Ferner haben diese die Notwendigkeit für eine stärkere Regulierung des Tourismus im Antarktisgebiet mehrfach wiederholt.³¹⁸

3.1.4 Geltung des Antarktisvertragssystems gegenüber Drittstaaten

Ob die bestehenden Regelungen eine rechtliche Wirkung auch gegenüber Drittstaaten, d.h. Nichtvertragsstaaten, entfalten, ist für den Antarktistourismus von praktischer Bedeutung. Einige der in der Antarktis operierenden Schiffe fahren unter einer sog. flag of convenience³¹⁹ ins Antarktisgebiet und somit unter der Flagge von Drittstaaten.³²⁰ Auf diese sind die Vorschriften des Antarktisvertragssystems nicht anwendbar, soweit diese nicht vom Staatsgebiet eines Antarktisvertragsstaates aus organisiert wurden.³²¹ Ferner gab es bereits touristische Expeditionen, die von Drittstaaten des Antarktisvertrages oder des Umweltschutzprotokolls organisiert wurden,³²² und die auch in Zukunft zunehmen können.

3.1.4.1 Drittstaaten

Als Drittstaaten des Antarktisvertragssystems gelten sämtliche Staaten, die nicht Partei des Antarktisvertragssystems sind. Der Antarktisvertrag hat gegenwärtig 51 Vertragsstaaten.³²³ Von den 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen³²⁴ sind somit 142 Drittstaaten zum Antarktisvertrag.

Zu bedenken ist jedoch, dass nicht alle Vertragsstaaten des Antarktisvertrages an alle sonstigen Verträge des Antarktisvertragssystems gebunden sind. Das Umweltschutzprotokoll wurde nur von 37 Staaten,³²⁵

³¹⁶ Siehe hierzu unter 3.3; das Vorsorgeprinzip findet insbesondere eine Ausprägung im Verbot der Tätigkeiten im Zusammenhang mit mineralischer Ressourcen (Art. 7 USP); diese zu einem Verbot führende Anwendung des Vorsorgeprinzips steht im Widerspruch zur mangelnden Regulierung des Antarktistourismus; siehe hierzu S. Scott 2001.

³¹⁷ ATCM XXXII (2009), Resolution 7: „[...] Tourism should not be allowed to contribute to the long-term degradation of the Antarctic environment and its dependent and associated ecosystems, or the intrinsic natural wilderness and historical values of Antarctica. In the absence of adequate information about potential impacts, decisions on tourism should be based on a pragmatic and precautionary approach, that also incorporates an evaluation of risks“.

³¹⁸ Siehe hierzu bereits ATCM VIII (1975), Recommendation VIII-9: „Acknowledging that tourism is a natural development in this Area and that it requires regulation“; vgl. hierzu auch ATME 2004b, Rn. 28; ATCM XXXI (2008), Final Report, Rn. 216.

³¹⁹ Vgl. hierzu D. König 2012.

³²⁰ Dazu sogleich unter 3.1.4.1.

³²¹ Vgl. Art. VII Abs. 5 AntV; siehe hierzu unter 2.2.3.1.

³²² Vgl. schon F. Auburn 1982, 115. Auch in Bezug auf die Anwendung des Umweltschutzprotokolls besteht die Möglichkeit, dass Expeditionen in Drittstaaten organisiert werden; die Nachweise dafür sind jedoch schwierig. Unklar ist bspw. ob die Organisation der sechswöchigen Expedition der „Huber Buam“ (Alexander und Thomas Huber), die in Deutschland leben und im Jahr 2008 Bergbesteigungen in der Ostantarktis unternahmen (abrufbar unter: <http://huberbuam.de/de/alpine-hoehepunkte/details/expedition-antarktis.html>), in einem Drittstaat durchgeführt wurde.

³²³ Abrufbar unter: http://www.ats.aq/devAS/ats_parties.aspx?lang=e.

³²⁴ Abrufbar unter: <http://www.un.org/en/members/growth.shtml>.

das Übereinkommen über die Erhaltung der lebenden Meeresschätze in der Antarktis nur von 30 und das Übereinkommen zur Erhaltung der antarktischen Robben sogar nur von 16 Staaten ratifiziert.³²⁶

3.1.4.2 Objektives Regime / Statusvertrag?

Grundsätzlich binden völkerrechtliche Verträge nur die Vertragsparteien (Art. 34 Übereinkommen über das Recht der Verträge, WVK³²⁷). Allerdings ist in der Literatur umstritten, ob diese grundsätzliche Regel auch für den Antarktisvertrag gilt. So wurde vertreten, der Antarktisvertrag schaffe ein „objektives Regime“, welches über die Vertragsstaaten hinausgehende Bindungswirkung entfalte.³²⁸ Das Kennzeichen dieser auch als Statusverträge bezeichneten Verträge ist, dass sie aus Gründen des allgemeinen Interesses eine territoriale Ordnung errichten, die auch für Dritte maßgebend ist.³²⁹ Zu ihnen gehören beispielsweise gebietsbezogene Neutralisierungs- und Internationalisierungsverträge.³³⁰ Dieser Argumentationslinie folgend, geht von einem solchen Vertragsregime eine – allerdings widerlegbare – Ordnungsbehauptung aus,³³¹ weshalb auch Drittstaaten gehalten sind, ihr Verhalten an solchen Verträgen auszurichten.

Zum Teil wird bereits bezweifelt, ob objektive Regime als Ausnahme von der Relativität völkervertraglicher Bindungen anzusehen sind.³³² Unabhängig davon kann für den Antarktisvertrag jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass er ein objektives Regime begründet.³³³ Weder wollten die Vertragsstaaten des Antarktisvertrages Regelungen innerhalb der Antarktis für die internationale Staatengemeinschaft als Ganzes treffen,³³⁴ noch kann davon ausgegangen werden, Drittstaaten hätten die Regelung der Antarktis

³²⁵ Nicht an das Umweltschutzprotokoll gebunden sind folgende Vertragsstaaten des Antarktisvertrages: Dänemark, Demokratische Volksrepublik Korea, Estland, Guatemala, Kolumbien, Kuba, Malaysia, Österreich, Papua Neu Guinea, Slowakei, Schweiz, Türkei und Ungarn.

³²⁶ Abrufbar unter: http://www.ats.aq/devAS/ats_parties.aspx?lang=e.

³²⁷ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, Inkrafttreten am 27. Januar 1980, für die Bundesrepublik Deutschland am 20. August 1987 (1155 UNTS 331, BGBl. II 1985, 927).

³²⁸ Für diese Ansicht siehe etwa E. Klein 1980, 118 ff., 353; A. Verdross/B. Simma 1984, Rn. 769.

³²⁹ Ein objektives Regime wird beim Vorliegen von drei Voraussetzungen angenommen: (i) Die handelnden Staaten verfügten über territoriale Kompetenz; (ii) es handelt sich um gebietsbezogene Regelungen und (iii) die Regelungen wurden von den Vertragsstaaten im allgemeinen Interesse der internationalen Staatengemeinschaft mit der Intention einer Erga Omnes-Bindung erlassen. Näher und mit weiteren Nachweisen S. Vöneky 2001, 256 ff.

³³⁰ E. Klein 1980, 23.

³³¹ Detailliert hierzu E. Klein 1980, 131.

³³² Die International Law Commission (ILC) hatte sich nach kontroverser Diskussion dazu entschlossen, keine Vorschrift zum objektiven Regime in die Wiener Vertragsrechtskonvention aufzunehmen; siehe hierzu C. de Casadevante Romani 2012, Rn. 9 ff. Es wird heute überwiegend die Ansicht vertreten, die Kategorie der objektiven Regime sei als Ausnahme von Art. 34 WVK im aktuellen Völkerrecht nicht existent; vgl. statt aller E. David 2011, Art. 34 Rn. 7 ff.

³³³ So die Mehrheit in der Literatur: Vgl. nur B. Simma 1986, 200 ff.; P. Birnie 1986, 239; R. Wolfrum 1984, 96; B. Bozek 1988, 466 f.; A. Watts, 1992, 295 ff.; D. Rothwell 1996, 455; D. Biedermann 1999, 483 f.; S. Vöneky 2001, 322 f., 382 ff.; K. Bastmeijer 2003a, 117; M. Shaw 2008, 95; A. Proeßl 2012, Rn. 34 ff.; A. Proeßl 2013, Rn. 88; gegen eine unmittelbare Drittwirkung auch R. Gruyer 1973, 223 ff.; unklar insoweit M. Fitzmaurice 2002, 125.

³³⁴ D. Biedermann 1999, 482 m.w.N.

durch die Antarktisvertragsstaaten schweigend hingenommen oder gar akzeptiert.³³⁵ Ferner widerspricht ein solch weitreichender Geltungsbereich des Antarktisvertragssystems auch dem Kern des Regimes, der die Frage der territorialen Souveränität gerade ungeklärt lässt.³³⁶ Im Ergebnis bedeutet dies, dass das antarktische Vertragssystem für Drittstaaten keine Bindungswirkung entfaltet und nur die jeweiligen Vertragsparteien bindet.

3.1.4.3 Völkergewohnheitsrecht

Drittstaaten wären jedoch an Vorschriften aus dem Antarktisvertragssystem gebunden, soweit diese gewohnheitsrechtliche Geltung besitzen.³³⁷ Eine solche gewohnheitsrechtliche Rezeption von Teilen des Antarktisvertragssystems oder des Systems insgesamt kann jedoch nicht angenommen werden. Zwar kann in diesem Zusammenhang geltend gemacht werden, das Antarktisvertragssystem habe seine Legitimität gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft seit dem Beitritt Malaysias – einst einer der schärfsten Kritiker des Antarktisvertragssystems – und dem Inkrafttreten des Umweltschutzprotokolls erhöht.³³⁸ Allerdings finden sich weder in der Literatur noch – und hierauf ist maßgeblich abzustellen – in der Staatenpraxis, Hinweise auf eine Überzeugung der Drittstaaten durch die Regeln des Antarktisvertragssystems gebunden zu sein.³³⁹ Ohne diese Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) kann jedoch keine gewohnheitsrechtliche Bindung angenommen werden.

3.1.5 Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis zur Analyse der gegenwärtigen völkerrechtlichen Regelung des Antarktistourismus durch das Antarktisvertragssystem kann festgehalten werden:

- Der Antarktistourismus ist eine friedliche und damit grundsätzlich rechtmäßige Form der Antarktistourismusnutzung.
- Die Antarktisforschung ist im Verhältnis zum Antarktistourismus und anderen „neutralen“ Tätigkeiten privilegiert; der Antarktistourismus ist keine privilegierte Aktivität.
- Der Antarktistourismus unterliegt nach dem Umweltschutzprotokoll nach überwiegender Ansicht keinem allgemeinen Genehmigungsvorbehalt.
- Ob das Umweltschutzprotokoll die Errichtung neuer permanenter Tourismusinfrastruktur verbietet, ist umstritten. Da für ein solches Verbot, wie vorliegend vertreten, zwar gewichtige Gründe der Vertragsauslegung sprechen und zudem eine große Mehrheit der Vertragsparteien dies unterstützt, aber noch kein Konsens aller Konsultativparteien gegeben ist, muss gegenwärtig davon ausgegangen werden, dass ein solches Verbot noch nicht angenommen werden kann.

³³⁵ So bereits D. Rothwell 1996, 455.

³³⁶ B. Simma 1986, 192 f.

³³⁷ Es ist allgemein anerkannt, dass eine vertragliche Norm zu Gewohnheitsrecht erstarken kann und in der Folge eine über die Vertragsstaaten hinausgehende Rechtswirkung entfaltet, vgl. nur S. Vöneky 2001, 382-391.

³³⁸ M. Haward 2013, 19 f. Zu Malaysia vgl. ferner K. Dodds 2006, 65 ff.; siehe hierzu auch die Resolutionen der UNGA in Fn. 312. Vgl. zu dieser Entwicklung allgemein A Proelß 2013, 400 ff.: „Antarktis eher Weltpark als Clubraum.“ Anders noch die Greenpeace Perspektiven („Weltpark Antarktis“) Ende der 1980er, vgl. J. May 1989, 158 ff.

³³⁹ Vgl. etwa A. Proelß 2013, Rn. 84 ff.

- Die Anlagen zum Umweltschutzprotokoll enthalten zum einen Regelungen zu besonderen Fragen des Umweltschutzes in der Antarktis wie die Haftung für Umweltnotfälle, die Müllentsorgung und das Verbot der schädigenden Einwirkung auf die antarktische Flora und Fauna. Diese allgemeinen Regelungen sind auch auf den Antarktismus anwendbar. Zum anderen steht den Konsultativstaaten mit der Ausweisung von Schutzgebieten ein Regulierungsinstrument zur Verfügung, das räumlich begrenzt spezifische Regelungen zum Antarktismus ermöglicht.³⁴⁰
- Im völkerrechtlichen Soft Law des Antarktisvertragssystems finden sich viele spezifisch den Antarktismus regelnde Normen. Hierbei handelt es sich – wie etwa bei der Begrenzung auf 500 Passagiere für anlandende Schiffe – in einigen Fällen um Normen mit konkreten Regelungsaussagen. Keine weitergehenden Spezifizierungen des Umweltschutzprotokolls finden sich allerdings im Hinblick auf das EIA. Insbesondere liegt den Soft Law Regelungen keine grundsätzliche Strategie zugrunde, wie der Antarktismus in Zukunft zu regulieren ist. So konnten bisher weder Vorschläge über eine numerische Begrenzung von Antarktisten noch Vorstöße zur Unvereinbarkeit bestimmter Tourismusformen mit dem Antarktisvertragssystem auf ATCM-Ebene verabschiedet werden. Es bleibt also durch das Antarktisvertragssystem in großen Teilen ungeklärt, welche Art und welcher Umfang des Antarktismus als mit dem hohen Umweltschutzstandard des Antarktisgebietes vereinbar anzusehen ist.
- Die Konsultativstaaten sind jedoch aufgrund ihrer besonderen Verantwortung für das Antarktisgebiet und der Verpflichtung ein umfassendes Umweltschutzsystem in diesem Raum zu errichten, verpflichtet, den Antarktismus umfänglich und effektiv zu regeln.
- Touristische Aktivitäten unterliegen nur den Regelungen des Antarktisvertragssystems, soweit diese entweder aufgrund des Flaggenstaatsprinzips unter der Jurisdiktion eines Vertragsstaates stattfinden, von einem Vertragsstaat aus organisiert werden oder von dort aus durchgeführt werden. Eine Drittwirkung des Antarktisvertragssystems für Nicht-Vertragsparteien kann nicht angenommen werden. Ebenso lassen sich keine Hinweise auf eine völkergewohnheitsrechtliche Geltung von Regeln des Antarktisvertragssystems finden.

3.2 Seevölkerrechtliche Normen zum Schutz der Umwelt und der Schiffssicherheit

Seevölkerrechtliche Normen zum maritimen Umweltschutz sind für den maritimen Antarktismus von Bedeutung. Sie enthalten keine spezifischen Regelungen zum Antarktismus, allerdings geht von ihnen eine mittelbare Begrenzungswirkung touristischer Tätigkeiten im Antarktisgebiet aus. So führte etwa die Einführung des MARPOL-Verbots mit Schweröl im Antarktisgebiet zu fahrenden und dieses zu bunkern zu einer kurzfristigen Begrenzung touristischer Tätigkeiten.

Im Folgenden wird neben dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UNCLOS)³⁴¹ auf die zwei IMO-Verträge mit spezifischen Regeln zur Seefahrt in polaren Gewässern eingegangen; diese sind das Internationales Übereinkommen zur Verhütung von Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL),³⁴² und das Internationales Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS).³⁴³ Ferner wird der demnächst in Kraft tretende Polar Code³⁴⁴ der IMO analysiert.

³⁴⁰ So auch im Ergebnis K. Bastmeijer 2003a, 301 ff. m.w.N.

³⁴¹ Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UNCLOS) vom 10. Dezember 1982, Inkrafttreten am 16. November 1994, ebendann für die Bundesrepublik Deutschland (1833 UNTS 396, BGBl. II 1994, 1798).

³⁴² Siehe Fn. 267.

³⁴³ Siehe Fn. 80.

3.2.1 Anwendbarkeit seevölkerrechtlicher Normen im Antarktisgebiet

Die Anwendbarkeit seevölkerrechtlicher Normen auf dem Gebiet des Antarktisvertrages wirft wegen des Einfrierens territorialer Ansprüche einzelner Staaten durch den Antarktisvertrag grundsätzlich schwierige rechtliche Fragen auf.³⁴⁵ Die Anwendbarkeit ist jedoch für die hier aufgeführten Verträge zu bejahen, da im Antarktisgebiet jedenfalls seerechtliche Normen, soweit diese die Hohe See betreffen, zur Anwendung gelangen.³⁴⁶

3.2.2 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UNCLOS)

Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen stellt für den maritimen Umweltschutz und die Schiffssicherheit den übergeordneten Rechtsrahmen dar.³⁴⁷ Aufbauend auf Art. 192 UNCLOS – eine „Grundverpflichtung“ zum Schutz der maritimen Umwelt³⁴⁸ – enthält UNCLOS noch weitere Rahmenbestimmungen.³⁴⁹ Dieser Rahmen wird durch die Normen der IMO-Abkommen im Detail präzisiert.³⁵⁰ Zudem wurde von spezifischen Rechten, die UNCLOS zum Schutz eisbedeckter Gebiete den Küstenstaaten verleiht, im Antarktisgebiet von den Vertragsparteien, insbesondere den Claimant States, bisher kein Gebrauch gemacht.³⁵¹

3.2.3 Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung (MARPOL)

Der wichtigste völkerrechtliche Vertrag in Bezug auf Fragen der Meeresverschmutzung stellt das MARPOL-Abkommen dar.³⁵² Dieses bindet alle Vertragsparteien des Antarktisvertrages³⁵³ und enthält Sonder-

³⁴⁴ Draft International Code for Ships Operating in Polar Waters (Draft Polar Code) vom 19 November 2014, Maritime Safety Committee, Ship Design and Construction Development of a Mandatory Code for Ships Operating in Polar Waters, IMO-Doc. MSC 94/WP.7.

³⁴⁵ Zum Ganzen N. Krüger 2000, 293 ff.

³⁴⁶ Art. VI AntV; siehe hierzu A. Höfelmeier/S. Vöneky 2011.

³⁴⁷ Vgl. statt aller D. Rothwell/T. Stephens 2010, 342: „[UNCLOS] supplies the overarching legal framework for marine environmental protection which is supplemented by a multitude of other treaties and soft law instruments“.

³⁴⁸ A. Proelß 2013, Rn. 134 ff.; vgl. auch M.L. McConnell/E. Gold 1991, 98.

³⁴⁹ D. Rothwell/T. Stephens 2010, 343.

³⁵⁰ D. König 2012, Rn. 12; so auch W. Graf Vitzthum 2002, 163 ff.

³⁵¹ Art. 234 UNCLOS statuiert das Recht von Küstenstaaten, Maßnahmen zum Schutz von maritimen Gebieten zu ergreifen. Die Regelung wurde im Hinblick auf das Gebiet der Arktis getroffen. Es ist bereits umstritten, ob diese Norm überhaupt im antarktischen Kontext anwendbar ist (dafür wohl G. Hafner 2006, Rn. 99; a.A. N. Krüger 2000, 110). Zumindest wurde in der Antarktis von keinem der Vertragsstaaten bisher von dieser Regelung Gebrauch gemacht; sie spielt somit im Moment für den Antarktistourismus keine Rolle; siehe hierzu D. Rothwell 1994, 177.

³⁵² D. König 2012, Rn. 30. Dieser gliedert sich in einen Haupttext und sechs Annexe. Der Haupttext regelt lediglich die Anwendbarkeit des Vertrages; Annex I regelt das Ablassen von Öl, Annex II das Ablassen sonstiger schädliche Substanzen, Annex III schädliche Substanzen in Paketform, Annex IV Abwässer, Annex V Abfall und Annex VI die Luftverschmutzung von Schiffen. Während Annex I und II für sämtliche Vertragsstaaten von MARPOL bindend ist, müssen die anderen Annexe von den MARPOL Staaten getrennt ratifiziert werden.

³⁵³ Vgl. hierzu die Statistiken der IMO, abrufbar unter:

<http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/Status-2014.pdf>.

regelungen für das Antarktisgebiet.³⁵⁴ So ist touristischen Schiffen³⁵⁵ im Antarktisgebiet das Ablassen von Öl verboten.³⁵⁶ Die Umsetzung dieser Norm obliegt zunächst den Flaggenstaaten. Diese haben sicherzustellen, dass ihre Schiffe vor Eintritt in das Antarktisgebietes mit einem Tank ausgestattet sind, welcher sämtliche Ölreste und –schlamm sowie Tankwasser und andere ölhaltige Mischungen oder Rückstände auffängt;³⁵⁷ ferner sind sämtliche touristischen Schiffe³⁵⁸ unter der Flagge von Vertragsstaaten verpflichtet, kein Schweröl im Antarktisgebiet zu nutzen.³⁵⁹ Wie das Einleiten von Öl ist auch das Einleiten sämtlicher anderer schädlicher Flüssigkeiten³⁶⁰ in maritimen Gewässern im Antarktisgebiet verboten.³⁶¹

Die Umsetzung des MARPOL-Abkommens obliegt zudem den Hafenstaaten. Annex I MARPOL verpflichtet die Staaten in Häfen, die von Schiffen auf dem Weg ins Antarktisgebiet oder von diesen kommend angefahren werden, an geeigneten Orten Anlagen zur Aufnahme von Ölresten und –schlamm sowie Tankwasser und andere ölhaltige Mischungen oder Rückstände vorzuhalten.³⁶²

Das MARPOL-Abkommen enthält zudem Sonderregelungen für das Antarktisgebiet zur Abfallentsorgung:³⁶³ sämtliche Schiffsabfälle im Gebiet des Antarktisvertrages sind zu vermeiden und grundsätzlich ist das Entsorgen von Abfällen in Antarktisvertragsgebiet verboten.³⁶⁴ Eine Ausnahme gilt für Essensabfälle. Diese dürfen, zerkleinert oder gemahlen zwölf Seemeilen vom Festland entfernt, entsorgt werden.³⁶⁵ Flaggenstaaten sind gehalten sicherzustellen, dass Schiffe bevor sie das Gebiet des Antarktisvertrages erreichen, ausreichende Kapazitäten an Bord haben, um sämtliche anfallende Abfälle lagern zu können.³⁶⁶ Ferner werden wiederum alle Vertragsstaaten, deren Häfen von Schiffen auf der Hinreise zu

³⁵⁴ Solche Sonderregelungen bestehen nach Annex I, II und V MARPOL.

³⁵⁵ Etwas anderes gilt nach Regulation 34 Annex I MARPOL nur für Tanker. Diese Regel ist allerdings für touristische Schiffe unerheblich.

³⁵⁶ Regulation 15 Abs. 4 Annex I MARPOL.

³⁵⁷ Regulation 38 Abs. 7 Nr. 1 Annex I MARPOL Nr. 2.

³⁵⁸ Eine Ausnahme gilt nur für Rettungsschiffe und ist demnach für den Antarktistourismus unerheblich.

³⁵⁹ Regulation 43 Annex I MARPOL: „With the exception of vessels engaged in securing the safety of ships or in a search and rescue operation, the carriage in bulk as cargo or carriage and use as fuel of the following: 1 crude oils having a density at 15°C higher than 900 kg/m³; 2 oils, other than crude oils, having a density at 15°C higher than 900 kg/m³ or a kinematic viscosity at 50°C higher than 180 mm²/s; or 3 bitumen, tar and their emulsions, shall be prohibited in the Antarctic area, as defined in Annex I, Regulation 1.11.7. 2 When prior operations have included the carriage or use of oils listed in paragraphs 1.1 to 1.3 of this regulation, the cleaning or flushing of tanks or pipelines is not required.“ Siehe hierzu bereits ein ASOC Press Briefing vom Juni 2009, abrufbar unter: http://www.asoc.org/storage/documents/IMO/newimo/ASOC_heavy_fuel_oil_ban_briefing062409.pdf.

³⁶⁰ Zum Begriff der sonstigen schädlichen Flüssigkeit siehe Regulation 1 Abs. 10 Annex II MARPOL.

³⁶¹ Regulation 15 Abs. 8.2. Annex II MARPOL.

³⁶² Regulation 38 Abs. 7 Nr. 1 Annex I MARPOL Nr. 1.

³⁶³ Regulation 5 Abs. 1 lit. g Annex V MARPOL.

³⁶⁴ Regulation 5 Abs. 2 lit. a Annex V MARPOL.

³⁶⁵ Regulation 5 Abs. 2 lit. b Annex V MARPOL.

³⁶⁶ Regulation 5 Abs. 5 lit. b Annex V MARPOL.

oder Rückreise vom Antarktisgebiet genutzt werden, verpflichtet, geeignete Einrichtungen zu schaffen, um die Abfälle solcher Schiffe aufnehmen zu können.³⁶⁷

3.2.4 Internationales Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS)

Das SOLAS-Übereinkommen, an das alle Antarktisvertragsstaaten gebunden sind, dient der Sicherheit im Schiffsverkehr.³⁶⁸ Es enthält bisher keine besonderen Regelungen für die Schifffahrt in der Antarktis, sondern lediglich allgemeine Regeln über das Navigieren in eisigen Gewässern. SOLAS-Vertragsstaaten³⁶⁹ werden lediglich verpflichtet, Wetterinformation und Eiswarnungen zu verbreiten.³⁷⁰ Nach Inkrafttreten des Polar Codes und den damit verbundenen Änderungen von SOLAS könnte SOLAS allerdings eine bedeutendere Rolle für den Antarktistourismus spielen.³⁷¹

Demnach ist die Frage nach der Anwendbarkeit von SOLAS von praktischer Bedeutung. Fraglich ist die Geltung von SOLAS für den Yachttourismus, da Regulation 3 von Kapitel I Annex SOLAS die Anwendbarkeit von SOLAS für Yachten ausschließen könnte:

„The present regulations, unless expressly provided otherwise, do not apply to: [...] (v) Pleasure yachts not engaged in trade.“

Der Wortlaut der Vorschrift, der ausdrücklich nur Yachten für Vergnügungsreisen ausschließt, scheint zunächst gegen eine solch weitreichende Auslegung zu sprechen. Ferner wird die oben genannte Ausnahme von Vertragsstaaten so ausgelegt, dass kommerziell genutzte Yachten SOLAS unterfallen.³⁷² Für ein solches Ergebnis sprechen auch Ziel und Zweck der Norm sowie des Vertrages. SOLAS soll die Schiffsicherheit möglichst umfassend regeln, Ausnahmen von dessen Anwendungsbereich sind somit eng auszulegen. Demnach gilt, dass SOLAS-Regelungen auch auf den Yachttourismus insoweit anwendbar sind, wie dieser kommerziell durchgeführt wird. Nichtkommerzielle Yachtreisen unterfallen SOLAS nicht. Damit ist SOLAS stets auf Schiffe mit 13 oder mehr Personen anwendbar. Bei Schiffen mit weniger als 13 Personen – Yachten – ist zu differenzieren, ob es sich um eine sog. „pleasure yacht“ handelt, dann ist SOLAS nicht anwendbar, oder um sonstige Yachten, dann ist SOLAS anwendbar.

³⁶⁷ Regulation 5 lit. a Annex V MARPOL.

³⁶⁸ D. Rothwell/T. Stephens 2010, 360.

³⁶⁹ Vgl. hierzu die Statistiken der IMO abrufbar unter:

<http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/Status%20-%202014.pdf>.

³⁷⁰ Annex Regulation 5 Abs. 2 Nr. 2 Chapter V SOLAS.

³⁷¹ Siehe hierzu unter 3.2.5.

³⁷² So die Auffassung der Marshall Inseln, einem Vertragsstaat von SOLAS: „As vessels engaged in trade, commercial yachts are subject to SOLAS, MARPOL, Load Line '69, ITC '69, COLREGS '72 and STW Convention requirements.“ Abrufbar unter: www.register-iri.com/index.cfm?action=page&page=88.

3.2.5 IMO Polar Code

Die Idee eines verbindlichen Polar Codes wird von den Konsultativstaaten unterstützt.³⁷³ Die langjährigen vorbereitenden Arbeiten wurden im November 2014 abgeschlossen.³⁷⁴ Der Polar Code untergliedert sich in Regelungen zur Verschmutzungsverhütung und Sicherheitsmaßnahmen. Beide Regelungsabschnitte enthalten jeweils verbindliche und unverbindliche Teile. Der verbindliche Regelungsabschnitt zu den Sicherheitsmaßnahmen wird in das SOLAS-Abkommen eingefügt, während der verbindliche Teil zur Verschmutzungsverhütung in das MARPOL-Abkommen integriert wird.³⁷⁵

Kernstück des Teiles zu den Sicherheitsmaßnahmen ist die Verpflichtung für sämtliche Schiffe, in polaren Gewässern ein Polar Ship Certificate mitzuführen.³⁷⁶ Dieses Zertifikat soll nur für jene Schiffe ausgestellt werden, die die Verpflichtungen des Codes einhalten. Demnach muss ein Schiff seiner Bauweise nach den Gefahren polarer Gewässer standhalten können.

Der Polar Code unterscheidet zwischen drei Schiffskategorien:

- Kategorie A: Ein Schiff, welches für den Betrieb in polaren Gewässern inklusive ein Jahr altem Eis von einer mittleren Stärke von 70 bis 200 cm entworfen wurde;³⁷⁷
- Kategorie B: Ein Schiff, welches für den Betrieb in polaren Gewässern inklusive ein Jahr altem Eis von einer mittleren Stärke von 30 bis 200 cm entworfen wurde;³⁷⁸
- Kategorie C: Ein Schiff, welches für den Betrieb in offenen Gewässern oder Gewässern mit Eis einer Stärke von bis zu 30 cm entworfen wurde.³⁷⁹

Schiffe der Kategorie C sind von der Verpflichtung einer eisverstärkten (ice-strengthened) Bauweise ausgenommen.³⁸⁰ Bei Schiffen sämtlicher Kategorien sind etwa die Schiffsmaterialien³⁸¹ und die Schiffstabilität³⁸² an die besonderen Bedürfnisse der polaren Seefahrt anzupassen.

³⁷³ ATCM XXXII (2009), Resolution 8, Rn. 2. Diese Resolution stellt eine Entwicklung im Vergleich zu früheren Positionierung der ATCM zu einem Shipping Code dar. Im Jahre 2004 hatten die ATCM-Vertragsstaaten noch auf die Verabschiedung eines nicht bindenden Codes bestanden. Diese Position war allerdings nach dem Untergang der MS-Explorer hinfällig geworden, die Handlungsbedarf bei der Seesicherheit im Antarktisgebiet vor Augen geführt hatte; siehe hierzu J. Jabour 2008, 97. Siehe hierzu aktuell ATCM XXXVII (2014), Resolution 3. Siehe auch zur Entstehungsgeschichte bereits L. Brigham 2000, 244 ff.

³⁷⁴ Abrufbar unter: <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>.

³⁷⁵ Siehe zum Ganzen: Introduction, Rn. 4 Draft Polar Code.

³⁷⁶ Part I-A Chapter I, Rn. 1.3.1 Draft Polar Code.

³⁷⁷ Introduction, Rn. 2.1; 2.; 2.8 2.9 Draft Polar Code.

³⁷⁸ Introduction, Rn. 2.2; 2.4; 2.6; Draft Polar Code.

³⁷⁹ Introduction, Rn. 2.3; 2 Draft Polar Code.

³⁸⁰ Part I-A Chapter I, Rn. 3.3.2 Rn. 4., Draft Polar Code; hierzu kritisch ASOC et al., Briefing on the Draft International Code for Ships Operating in Polar Waters Part I A & B, 3. Norwegen hatte erfolglos darauf gedrängt, Schiffe der Kategorie C, welche nicht eisverstärkt sind, vom Zugang eisbedeckter Gebiete auszuschließen; siehe IMO Maritime Safety Committee Ship Design and Construction, Proposal for amendments to the Draft Polar Code, vom 21. März 2014, IMO-Doc. MSC 93/10/8; Maritime Safety Committee, Ship Design and Construction Development of a Mandatory Code for Ships Operating in Polar Waters, IMO-Doc. MSC 93/WP.7/Add.1, 4.

³⁸¹ Part I A Chapter 3, Rn. 3.2.1. Draft Polar Code.

Der Teil über die Maßnahmen zum Umweltschutz geht für die antarktischen Gewässer substantiell nicht über das jetzige Schutzniveau von MARPOL hinaus.³⁸³ Er dürfte daher keinen Einfluss auf den Antarktistourismus haben. Welche Auswirkungen der Regelungsabschnitt des Polar Codes zur Schiffsicherheit auf den maritimen Antarktistourismus hat, ist noch nicht abzusehen.

3.2.6 Rechtsdurchsetzung von IMO-Abkommen auf Grundlage der Hafenstaatkontrolle

Die oben genannten IMO-Abkommen sind vorliegend auch deshalb von besonderer Bedeutung, da diese auch über das traditionelle Flaggenstaatsprinzip hinaus (Art. 94 UNCLOS) gegenüber Schiffen, die unter der Flagge von Nichtvertragsstaaten der IMO-Abkommen fahren, durchgesetzt werden können, solange diese sich im Hafen eines Vertragsstaates befinden.³⁸⁴ Dies gilt insbesondere, da sämtliche an das Antarktische Gebiet angrenzende Staaten an die oben genannten Abkommen gebunden sind.³⁸⁵

Art. 218 UNCLOS erlaubt es dem Hafenstaat, ein sich in einem Hafen auf seinem Staatsgebiet befindliches Schiff, das auf Hoher See gegen MARPOL verstoßen hat, zu sanktionieren.³⁸⁶ Ferner können gemäß Art. 219 UNCLOS auch Schiffe, welche gegen Sicherheitsstandards und somit gegen SOLAS verstoßen, am Auslaufen gehindert werden. Die Vorschrift wird auch so ausgelegt, dass hiermit Verstöße gegen MARPOL geltend gemacht werden können.³⁸⁷ Hafenstaatkontrolle – also die Möglichkeit zur Durchsetzung seerechtlicher Normen durch den Hafenstaat gegenüber den sich dort befindlichen Schiffen – könnte in Zukunft auch bezüglich des Polar Codes durchgeführt werden. Dies stellt ein geeignetes Mittel dar, um die Seetüchtigkeit des schiffsbasierten Tourismus zu gewährleisten und wird daher auch aktiv von den Antarktisvertragsstaaten unterstützt.³⁸⁸

³⁸² Part I A Chapter 4, Rn. 4.21. Draft Polar Code.

³⁸³ ATCM XXXVII (2014), IP 70, 6.

³⁸⁴ Vgl. zur Hafenstaatkontrolle allgemein, E.J. Molenaar 2012.

³⁸⁵ Abrufbar unter: <http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/Status%20-%202014.pdf>.

³⁸⁶ Siehe ausführlich zum Ganzen T. McDorman 1998. Abgesehen von Art. 218 UNCLOS wird Hafenstaatkontrolle durch zahlreiche regionale ad hoc Vereinbarungen angewandt, um einheitliche Sicherheitsstandards in den Häfen durchzusetzen; siehe hierzu T. McDormann 2000.

³⁸⁷ Vgl. hierzu Secretariat IMO, Implications of the United Nations Convention on the Law of the Sea for the International Maritime Organization, IMO-Doc LEG/MISC.7, 2012, 9; 11.

³⁸⁸ Siehe hierzu ATCM XXXIII (2010), Resolution 7, wonach die Vertragsstaaten empfehlen „That the Parties proactively apply, through their national maritime authorities, the existing regime of port State control to passenger vessels bound for the Antarctic Treaty area“.

Eine analoge Anwendung von Art. 218 f. UNCLOS für Verstöße gegen das Antarktisvertragssystem – hier insbesondere eine Fahrt in das Antarktisgebiet ohne eine mitgliedstaatliche Genehmigung oder Notifizierung vorweisen zu können – ist zu verneinen.³⁸⁹ Art. 218 UNCLOS stellt einen für das Völkerrecht innovativen Ausnahmetatbestand dar und ist kein Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens.³⁹⁰

3.2.7 Zwischenergebnis

Bei den hier untersuchten umweltschützenden und die Schiffssicherheit betreffenden Regelungen des Seevölkerrechts finden sich keine auf die Besonderheiten des Antarktistourismus zugeschnittenen Regeln. Dennoch wirken diese Regeln auf den Antarktistourismus ein. Verbesserte Umweltschutzstandards führen zu Kostensteigerungen bei den Anbietern von maritimen Tourismusaktivitäten in der Antarktis, was zumindest mittelfristig zu einem Absinken der Touristenzahlen führen kann.

3.3 Umweltvölkerrecht

Umweltvölkerrechtliche Vorgaben aus anderen völkerrechtlichen Verträgen vermögen das Schutzniveau für die Antarktis im Vergleich zum Umweltschutzprotokoll nicht zu erhöhen. Wie in der Literatur und von einem Vertragsstaat ausgeführt wird, ist der durch das Antarktisvertragssystem geschaffene Umweltschutzstandard höher als der des allgemeinen Umweltvölkerrechts.³⁹¹ Zwar enthalten zahlreiche völkerrechtliche Verträge – wie etwa das Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden, wildlebenden Tierarten,³⁹² das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebenden Tieren und Pflanzen,³⁹³ das Internationale Übereinkommen zur Regelung des Walfangs,³⁹⁴ sowie das Übereinkommen zum Schutz der Albatrosse und Sturmvögel³⁹⁵ – besondere Regelungen für die antarktische Flora und Fauna. Diese enthalten jedoch entweder keine für den Tourismus relevanten Regeln oder ge-

³⁸⁹ ATME 2009, 53: „Some participants believed that voluntary assessments of vessels against other criteria, particularly obligations under ATS instruments could be helpful, but it was agreed that this could not be part of port State control“.

³⁹⁰ So im Ergebnis R.Churchill/V. Lowe 1988, 259.

³⁹¹ P. Sands/J. Peel 2012, 596. Vgl. hierzu auch die Stellungnahme der deutschen Bundesregierung zum Umweltschutzprotokoll: „Das von Deutschland am 4. Oktober 1991 unterzeichnete Umweltschutzprotokoll zum Antarktis-Vertrag enthält die schärfsten und umfangreichsten umweltschützenden Regelungen, die jemals für eine Weltregion in einem internationalen Übereinkommen erarbeitet wurden“, BT-Drs. 12/7491, 12.

³⁹² Vom 23 Juni 1979, Inkrafttreten am 1. November 1983, für die Bundesrepublik Deutschland am 1. Oktober 1984 (1651 UNTS 333; BGBl. II 1984, 571).

³⁹³ Vom 2. März 1973, Inkrafttreten am 1. Juli 1975, für die Bundesrepublik Deutschland am 22. Juni 1976 (933 UNTS 243; BGBl. II 1975, 777).

³⁹⁴ Vom 2. Dezember 1946, Inkrafttreten am 11. Oktober 1948, für die Bundesrepublik Deutschland am 23. Juni 1982 (161 UNTS 72; BGBl. II 1982, 558).

³⁹⁵ Convention on the Conservation of Albatrosses and Petrels vom 19. Juni 2001, Inkrafttreten am 1. Februar 2004 (2258 UNTS 257). Auch die Antarktisvertragsstaaten haben Maßnahmen zum Schutz des Riesensturmvogels ergriffen; ATCM XXX (2007), Resolution 2, „Conservation of Southern Giant Petrel“; ATCM XXIX (2006), Resolution 4, „Conservation of the Southern Giant Petrel“.

hen nicht über das Schutzniveau des Umweltschutzprotokolls hinaus.³⁹⁶ Ähnliches gilt für das Übereinkommen über die biologische Vielfalt³⁹⁷ und das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt;³⁹⁸ auch jene Abkommen sind nicht spezifisch genug, um dem Antarktisvertragssystem für den Antarktistourismus relevante Regelungsinhalte hinzuzufügen.

Für den Antarktistourismus bedeutsamer als die genannten speziellen umweltvölkerrechtlichen Verträge sind generelle Prinzipien des Umweltvölkerrechts,³⁹⁹ insbesondere das Vorsorgeprinzip und das Prinzip der Prävention von Umweltschäden. Beide Prinzipien binden die gesamte internationale Staatengemeinschaft und wirken deshalb über das Antarktisvertragssystem hinaus.⁴⁰⁰ Beide Prinzipien beziehen sich örtlich zudem auf Gebiete außerhalb nationaler Jurisdiktion;⁴⁰¹ auch Staaten, die nicht Vertragsstaaten des Antarktisvertrages sind, unterliegen damit völkerrechtlichen Verpflichtungen für die antarktische Umwelt.

Das Vorsorgeprinzip findet sich in Prinzip 15 der Rio-Deklaration und beinhaltet die Verpflichtung, Maßnahmen zur Vermeidung von irreversiblen Umweltschäden bereits dann zu ergreifen, wenn ein Risiko zukünftiger Umweltschäden besteht.⁴⁰² Für die Regelung des Antarktistourismus bedeutet dies vor allem, dass die Risiken des Tourismus für die antarktische Umwelt genau zu bestimmen sind⁴⁰³ und dass

³⁹⁶ Dies gilt etwa für das Übereinkommen der Albatrosse und Sturmvögel, Art. III lit. b. Dieses Abkommen gebietet lediglich die *Kontrolle* nicht-einheimischer Organismen im Hinblick auf Sturmvögel und Albatrosse und enthält kein generelles Verbot von deren Einführung; es enthält nur eine sehr allgemeine Verpflichtung negative Auswirkungen auf diese Tiere generell zu begrenzen (Art. III lit. c).

³⁹⁷ Vom 5. Juni 1992, Inkrafttreten am 29. Dezember 1993, ebendann für die Bundesrepublik Deutschland (1760 UNTS 79; BGBl. II 1993 1741).

³⁹⁸ Vom 16. November 1972, Inkrafttreten am 24. April 1974, für die Bundesrepublik Deutschland am 23. August 1976 (1037 UNTS 150, BGBl. II 1977, 215).

³⁹⁹ Siehe zu Unterscheidung zwischen einzelnen Vertragsbestimmungen und Prinzipien, P. Sands/J. Peel 2012, 189.

⁴⁰⁰ Vgl. zur völkergewohnheitsrechtlichen Geltung des Prinzips der Schadensprävention: International Court of Justice (ICJ), *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, 8 Juli 1996, Rn. 29. Gute Gründe sprechen auch dafür, eine völkergewohnheitsrechtliche Geltung des Vorsorgeprinzips anzunehmen, vgl. hierzu *Seabed Disputes Chamber of the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area*, Advisory Opinion, 21 Februar 2011, Rn. 135. Kritisch zur gewohnheitsrechtlichen Geltung aber noch P. Birnie/A. Boyle/C. Redgwell 2009, 163. Diese Autoren begreifen den Vorsorgegrundsatz als allgemeinen Völkerrechtsgrundsatz.

⁴⁰¹ Vgl. für das Prinzip der Schadensprävention: International Court of Justice (ICJ), *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, 8 Juli 1996, Rn. 29. Ferner für das Prinzip des Vorsorgegrundsatzes, implizit, *Seabed Disputes Chamber of the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area*, Advisory Opinion, 21. Februar 2011, Rn. 124 ff.

⁴⁰² United Nations Conference on Environment and Development: *Rio Declaration on Environment and Development* vom 14. Juni 1992, 31 ILM 874 ff.: „In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation“.

⁴⁰³ Ein EIA stellt ein besonders geeignetes Mittel dar um festzustellen, welche Umweltschäden von touristischen Aktivitäten für die antarktische Umwelt potentiell ausgehen können.

Risikominimierungsmaßnahmen von den Staaten zu ergreifen sind, selbst wenn naturwissenschaftliche Nachweise für die Verursachung von Umweltschäden durch Touristen noch nicht vorliegen.

Der Grundsatz der Schadensprävention findet unter anderem seinen Ausdruck im zweiten Prinzip der Rio-Deklaration und beinhaltet die Verpflichtung, Umweltschäden in anderen Gebieten zu verhindern.⁴⁰⁴ Auf den Antarktismus angewandt bedeutet dies, dass sämtliche Staaten, in deren Staatsgebiet touristische Tätigkeiten im Antarktisgebiet geplant werden, verpflichtet sind zu verhindern, dass diese Tätigkeiten die antarktische Umwelt schädigen; konkret müssen die Staaten dasjenige tun, was ihnen möglich ist, um den Eintritt von Umweltschäden auch in der Antarktis zu verhindern.⁴⁰⁵

Bedeutsam ist ferner das Prinzip der Nachhaltigkeit: Ökologische Ressourcen sind in einer nachhaltigen Art und Weise zu nutzen.⁴⁰⁶ Auch wenn die genaue Verankerung im allgemeinen Völkerrecht noch umstritten ist,⁴⁰⁷ so ist der normative Inhalt des Nachhaltigkeitsprinzips von großer Bedeutung für den Antarktismus: Demnach gilt es, wie im Umweltschutzprotokoll angelegt, auch für zukünftige Generationen die Erhaltung der antarktischen Umwelt zu sichern.

3.4 Regionales Gewohnheitsrecht zum Schutz polarer Gebiete?

Denkbar wäre, dass es eine einheitliche Staatenpraxis zum Schutz polarer Gebiete gibt. Eine entsprechende Rechtsüberzeugung (*opinio juris*) vorausgesetzt, könnte diese Praxis regionales Völkergewohnheitsrecht zum Schutz polarer Gebiete begründen.⁴⁰⁸ Im subantarktischen Raum stehen Inseln nördlich des südlichen 60. Breitengrades unter der Souveränität von sieben Staaten.⁴⁰⁹ Für diese Inseln finden sich – trotz aller Unterschiede im Detail – äußerst restriktive Regelungen touristischer Aktivitäten.⁴¹⁰ So wird insbesondere die Anzahl der Besucher auf den Inseln stark beschränkt.⁴¹¹ Der Besuch der australischen Macquarie Insel ist nur unter strengen Auflagen möglich: Es gibt feste Quoten; die Insel darf nicht von mehr als 100 Besuchern pro Jahr betreten werden; es muss entweder eine staatliche Aufsichtsperson die Touristen begleiten oder eine besonders autorisierte Aufsichtsperson die Reisegruppe überwachen; Übernachtungen sind grundsätzlich verboten.⁴¹² Ähnliche Regelungen finden sich auch für die Heard

⁴⁰⁴ Rio Declaration on Environment and Development vom 14. Juni 1992, a.a.O.: „States [...] have the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or areas beyond the limit of jurisdiction“.

⁴⁰⁵ Zu dieser Due Diligence Verpflichtung vgl. T. Koivurova 2012, 236.

⁴⁰⁶ Vgl. hierzu die Entscheidung des WTO Appellate Body, United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS/58/AB/R, vom 12. Oktober 1998, Rn. 129 ff.

⁴⁰⁷ Vgl. hierzu U. Beyerlin 2012, Rn. 15.

⁴⁰⁸ Siehe zum ganzen etwa J. Crawford 2012, 23 ff.

⁴⁰⁹ Argentinien, Australien, Chile, Frankreich, Neuseeland, Südafrika und das Vereinigte Königreich: J.M. Snyder/B. Stonehouse 2007, 144.

⁴¹⁰ P. Tracey, 2007, 280.

⁴¹¹ P. Tracey 2007, 280. Vgl. bereits zum Ganzen T. Bauer 2001, 33 ff. Instrukтив in diesem Zusammenhang ferner E. Bertram/B. Stonehouse 2007, 287.

⁴¹² Australian Government Department of the Environment Guidelines for Tourist Visits to Macquarie Island Nature Reserve and World Heritage Area, abrufbar unter: <http://www.parks.tas.gov.au/file.aspx?id=6562>.

Insel und für die MacDonaldd Inselgruppe.⁴¹³ Ferner gibt es restriktive Regelungen auch für Südgeorgien. Auch auf dieser, dem Vereinigten Königreich angehörenden Inselgruppe, sind Übernachtungen verboten und Besuche nur bei Vorliegen einer Erlaubnis zulässig.⁴¹⁴

Diese restriktiven nationalen Regelungsregime im Umgang mit dem Tourismus vermögen jedoch keine völkerrechtlichen Regeln zu begründen. Es gibt keinerlei Hinweise, dass die Bestimmungen verabschiedet wurden, um völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen oder diese zu begründen. Die strengen Regelungen folgen aus dem Status der geschützten Gebiete als Nationalparks. Ein entsprechendes Regelungsregime könnte sich für das Antarktische Gebiet nur durch neue Regelungen völkervertragsrechtlicher Natur oder zumindest Soft Law Normen etablieren lassen. Sollten die Vertragsstaaten an einer klaren Begrenzung des Antarktistourismus wirklich interessiert sein, könnten der nationale Umgang mit subpolaren Gebieten allerdings für die Zukunft und de lege ferenda ein mögliches Vorbild für ein strengeres völkerrechtliches Regime darstellen.

3.5 IAATO-Regeln für den Antarktistourismus

3.5.1 Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen der Regulierung des Tourismus durch die IAATO

Bisher scheint die Notwendigkeit der Regulierung durch die Tourismusindustrie maßgeblich aus den begrenzten Regelungen für den Tourismus aus dem Antarktisvertragssystem zu folgen. Entscheidungen innerhalb des ATCM-Rahmens sind wegen des Konsensprinzips zeitintensiv und schwierig zu erreichen.⁴¹⁵ Weitgehende, einem Nationalstaat vergleichbare Tourismusregelungen werden sich deswegen und aufgrund des nur vorläufig geregelten Territorialstatus eines Großteils des Antarktische Gebietes auf absehbare Zeit nicht durchsetzen lassen.⁴¹⁶ Vor diesem Hintergrund gewinnt die Regulierung durch Tourismusunternehmen und ihren Verband an Bedeutung. Durch diese Art der (Selbst-)Regulierung⁴¹⁷ kann dieses – wenn auch partielle – Regelungsvakuum gefüllt werden.⁴¹⁸ Argumentiert wird zudem, dass sofern die Regulierung durch einen Verband, wie durch die IAATO, für seine Mitglieder (d.h. die Tourismusunternehmen) erfolgt, diese private Rechtsetzung auch gegenüber den relevanten Akteuren (den Unternehmen und einzelnen Touristen) durchgesetzt werden könne.⁴¹⁹ Zudem könne die IAATO im Gegensatz zu den Konsultativstaaten proaktive Entscheidungen treffen;⁴²⁰ ferner erlaubt der IAATO-

⁴¹³ Abrufbar unter: <http://www.heardisland.aq/protection-and-management/management-plan/summary-of-measures>.

⁴¹⁴ Abrufbar unter: <http://www.sqisland.gs/download/visitors/Information%20for%20Visitors%20to%20South%20Georgia%202013-14.pdf>.

⁴¹⁵ Vgl. hierzu unter 4.1.

⁴¹⁶ B. Stonehouse/J. Snyder 2010, 154, 164; ATME (2004), WP 4, 1.

⁴¹⁷ Da es nicht die Touristen sind, die für die Regeln für sich selbst festlegen, sondern die beteiligten Unternehmen, ist der Begriff der Selbstregulierung nicht zutreffend; dies gilt umso mehr als die IAATO auch Regelungen für Gebiete der Antarktis trifft und auch dies keine Selbstregulierung mehr darstellt.

⁴¹⁸ J. Snyder 2007, 240.

⁴¹⁹ J. M. Snyder/B. Stonehouse 2010, 229, 234; Zu den Durchsetzungsmaßnahmen siehe unter 3.5.3.1.

⁴²⁰ ATME (2004), WP 4, 1, 3.

Rahmen eine Bindungswirkung auch über die Unternehmen der Vertragsstaaten des Umweltschutzprotokolls hinaus.⁴²¹

Die Konsultativstaaten unterstützen zum Teil aus den genannten Gründen die Regulierung durch die Tourismusindustrie.⁴²² In einigen Fällen – so geschehen bei der 500 Personen-Begrenzung für anliegende Schiffe – übernehmen sie IAATO-Regelungen jedoch auch in das Sekundärrecht des Antarktisvertragssystems.⁴²³ Dies ist ein Zeichen dafür, dass die Selbstregulierung gerade nicht in allen Fällen ausreicht, sondern auch aus Sicht der Konsultativstaaten wesentliche Vorschriften völkerrechtlich verankert werden sollen.⁴²⁴ Zu bedenken ist zudem, dass auch die Regulierung durch die IAATO ihre Grenzen hat. Zum einen binden die IAATO-Regelungen nur IAATO-Mitglieder.⁴²⁵ Zweitens mangelt es der IAATO an hoheitlicher Durchsetzungsbefugnis, sie kann nur begrenzt repressiv auf Regelverstöße reagieren.⁴²⁶ Drittens folgt aus dem Sinn und Zweck der IAATO eine immanente Grenze aller IAATO-Maßnahmen: Die Mitglieder der IAATO sind gewinnorientierte Unternehmen; Regeln, die auf eine Gefährdung der Unternehmensziele gerichtet sind oder diese faktisch zur Folge haben, können von der IAATO nicht erwartet werden.

Um die Reichweite und Güte der IAATO-Regelungen abschließend beurteilen zu können, ist eine genauere Untersuchung erforderlich. Zunächst wird dafür auf die Rechtsnatur der IAATO und deren Regelungsinstrumente eingegangen, anschließend werden diese rechtlich analysiert. Auf IAATO-Regelungen, die im Rahmen des Antarktisvertragssystems inhaltsgleich übernommen wurden, wird nicht gesondert eingegangen.

⁴²¹ Siehe hierzu ATCM XX (1996), Final Report, Rn. 83 f.

⁴²² ATCM XX (1996), Final Report, Rn. 83 f.

⁴²³ Andererseits kann auch argumentiert werden, dass die Antarktisvertragsstaaten die IAATO hierdurch aufwerten, vgl. J. Jabour 2011, 182 m.w.N.; allgemein hierzu B. Stonehouse/J. Snyder 2010, 153 f.; D. Landau/J. Splettstoesser 2007, 203. Hierbei handelt es sich jedoch um eine wechselseitige Beziehung, da auch die IAATO-Normen des Antarktisvertragssystems übernimmt; siehe hierzu bereits D. Enzenbacher 1994b, 110; ferner Article II Section II IAATO Bylaws: „Objectives [...] to operate within the parameters of the Antarctic Treaty System, including the Antarctic Treaty and the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, as well as IMO Conventions and similar international and national laws and agreements“.

⁴²⁴ D. Haase/M. Lamers/B. Amelung 2009, 423.

⁴²⁵ Vgl. hierzu K. Bastmeijer 2003a, 281.

⁴²⁶ J. M. Snyder/B. Stonehouse, Managing the New Realities: Introduction, in dieselben (Hrsg.), Prospects for Polar Tourism, 2010, 229, 234.

3.5.2 Rechtsnatur der IAATO und der IAATO-Satzung

IAATO-Guidelines stellen keine völkerrechtliche Regelungen, sondern vielmehr Binnenrecht einer privatrechtlich organisierten juristischen Person nach US-amerikanischen Recht dar.⁴²⁷ Die Arbeitsweise wird in einer Satzung (Bylaws) rechtlich verfasst. Sämtliche IAATO-Mitglieder⁴²⁸ sind verpflichtet, die Satzung der IAATO einzuhalten (Art. III Section B IAATO Bylaws). Normative Grundlage für sämtliche IAATO-Aktivitäten sind zunächst die allgemeinen Ziele und Prinzipien der IAATO. Ziel der IAATO ist es unter anderem:

*„[t]o advocate, promote and practice safe and environmentally responsible travel to Antarctica“.*⁴²⁹

Hierbei folgt die IAATO-Satzung dem Prinzip, dass geplante touristische Aktivitäten nicht mehr als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen auf die antarktische Umwelt haben dürfen (Art. II Section E IAATO Bylaws). Ferner enthält die Satzung einige materielle Vorgaben für die Reisedurchführung und -planung. Sämtliche IAATO-Reiseanbieter müssen sicher im Antarktisgebiet arbeiten, geeignete Notfallpläne ausarbeiten, Reisenachberichte an nationale Behörden sowie die IAATO verschicken und sicherstellen, dass verwendete Transportmittel für den Betrieb unter antarktischen Bedingungen geeignet sind (Art. X Section B IAATO Bylaws).

Für Schiffsoperationen sieht die IAATO Satzung zudem folgende Regeln vor (Art. X Section C IAATO Bylaws):

- Es muss ein Kapitän oder Eislotse mit ausreichender Antarktis Erfahrung an Bord sein.
- Bei Schiffen mit 200 bis 500 Passagiere sind Begrenzungen bezüglich der Zeit und des Ortes der Landeaktivitäten einzuhalten.

Für Unternehmungen von IAATO-Mitgliedern mit Flugzeugen gelten folgende Regelungen (Art. X Section D IAATO Bylaws):

- Bodenpersonal ist anzustellen;
- IAATO-Mitglieder müssen mit nationalen Antarktisprogrammen kooperieren.

⁴²⁷ Art. 1 Section 1 IAATO Bylaws. Bei der IAATO handelt es sich um eine Association (Verein) mit Sitz in Rhode Island, USA.

⁴²⁸ Die IAATO-Mitgliedschaft wird in drei Kategorien aufgeteilt: Members, Associated Members und Affiliated Members. Vollmitglieder (Members) können nur Mitglieder werden, welche mindestens ein Jahr B1 Associate Members waren und sich an die IAATO-Satzung gehalten haben. Associated Members werden in B1 Mitglieder – Tourismusunternehmer, welche selbst ins Antarktisgebiet fahren – und B 2 Mitglieder – Tourismusunternehmer, die selbst andere IAATO-Mitglieder „buchen“ – unterteilt. Affiliated Members unterstützen die Ziele der IAATO (Art. III IAATO Bylaws). Nur Vollmitglieder verfügen über ein Stimmrecht (Art. V Section A IAATO Bylaws). Vgl. zum Ganzen D. Landau/J. Spletstoesser 2007, 199 f. Sämtliche Mitglieder sind an die IAATO-Satzung gebunden; Art. 3 E IAATO Bylaws. Gegenwärtig gibt es 48 Vollmitglieder, 7 B 1 Associate Members, 37 B 2 Associate Members und 24 Affiliated Members; siehe hierzu die Übersicht unter:

<http://apps.iaato.org/iaato/directory/list.jsf;jsessionid=13D52F0A95DDBB202610B2D96C1EF75C>.

⁴²⁹ Art. II Section B IAATO Bylaws.

Für landbasierte Unternehmungen von IAATO-Mitgliedern gilt, dass:

- die Reiseleiter über eine „geeignete Ausbildung“ verfügen müssen;
- die medizinische Versorgung der Expedition sicherzustellen ist;
- die Zusammenarbeit mit den nationalen Forschungsstationen „nach Möglichkeit“ zu gewährleisten ist, wenn in deren Umfeld touristische Tätigkeiten durchgeführt werden (Art. X Section E IAATO Bylaws).

3.5.3 IAATO-Guidelines und Verfahrensvorschriften

Genauere Regelungen finden sich in IAATO-Guidelines und sonstigen Vorschriften. Hier ist bezüglich des materiellen Inhalts einerseits und der formellen Bindungswirkung und der Durchsetzungsmöglichkeit andererseits zu differenzieren.

3.5.3.1 Geltung, Überwachung und Einhaltung (Compliance)

Verstößt ein IAATO-Mitglied gegen eine Satzungs Vorschrift, so verliert es sein „good-standing“; hiermit geht der Verlust des Wahlrechts einher⁴³⁰ und es können Sanktionen – das sind Rügen, das Aussetzen von Mitgliedsschaftsrechten (probation) und der Ausschluss aus der IAATO – angeordnet werden.⁴³¹ Nach dem Satzungswortlaut greifen diese Sanktionsmechanismen jedoch nicht bei Verstößen gegen IAATO-Guidelines, da diese nicht Bestandteil der IAATO-Satzung sind. Daran ändert sich auch dadurch nichts, dass die IAATO-Satzung auf IAATO-Guidelines verweist und IAATO-Mitglieder verpflichtet, IAATO-Guidelines und operative Verfahrensvorschriften zu inkorporieren (Art. X Section C, D und E IAATO Bylaws).

Faktisch ist es aber dem IAATO-Sekretariat möglich, über den IAATO-Ship Tracker den Standort von IAATO-Schiffen nachzuverfolgen.⁴³² Zudem müssen Unternehmen, die sich um eine Mitgliedschaft bewerben, einen IAATO-Beobachter mit an Bord nehmen, der, wenn sämtliche Aufnahmebedingungen erfüllt sind, die Einhaltung von ATCM-, nationalen und IAATO-Regeln überwacht und an die IAATO meldet.⁴³³ Dieser Bericht stellt die Grundlage für die Entscheidung der IAATO-Mitglieder dar, den Bewerber aufzunehmen.⁴³⁴ Ist jedoch ein Tourismusunternehmen bereits Mitglied (der Kategorie Associated B 1 oder gar Vollmitglied), so findet keine weitere Überwachung oder Überprüfung statt.

⁴³⁰ Das Wahlrecht für die Wahlen des Vorstandes; vgl. Art. IV Section A. IAATO Bylaws.

⁴³¹ Art. III Sections E und F; Art. V Section A IAATO Bylaws. Ein Unternehmen wurde in der Saison 2006/2007 gerügt, da Zweifel bestanden, ob völkerrechtliche und IAATO-Regelungen zum Schiffsmüll eingehalten wurden; es wurde verpflichtet, eine von der IAATO gewählte Aufsichtsperson bei einer Kreuzfahrt an Bord zu nehmen. Dazu D. Haase/M. Lamers/B. Amelung 2009, 422.

⁴³² Siehe IAATO Field Manual Chapter 7 lit. i. IAATO-Mitglieder werden verpflichtet, in regelmäßigen Abständen ihren Standort an das IAATO-Sekretariat zu melden. Eine direkte Überwachung gibt es nur bei Bewerbern für die IAATO-Vollmitgliedschaft; vgl. Fn. 428, Art. III Section C 2 IAATO Bylaws.

⁴³³ Siehe hierzu Art. III Section C IAATO Bylaws.

⁴³⁴ Siehe IAATO Field Manual Chapter 9 lit. b, c, d.

3.5.3.2 Inhalt

Der materielle Regelungsinhalt der IAATO-Guidelines und Verfahrensvorschriften lässt sich in fünf Kategorien unterteilen: Berichtspflichten, Sicherheitsmaßnahmen, Maßnahmen zum Umweltschutz, Maßnahmen bezüglich spezifischer Aktivitäten und Landungsmanagement.⁴³⁵

Berichtspflichten⁴³⁶

Zunächst müssen IAATO-Mitglieder Nachreiseberichte nicht nur an nationale Notifikations- und Genehmigungsbehörden, sondern auch an die IAATO selbst übersenden.⁴³⁷ Ferner sind der IAATO besondere Vorkommnisse wie Walkollisionen,⁴³⁸ Vogelschläge⁴³⁹ sowie Gletscherspalten im Umfeld von Anlegestellen,⁴⁴⁰ das Zusammentreffen mit Nicht-IAATO-Mitgliedern⁴⁴¹ und allgemeine Zwischenfälle auf der Reise zu melden.⁴⁴² Die Meldungen werden elektronisch an die IAATO versandt.

Sicherheitsmaßnahmen

Das IAATO-Binnenrecht unterscheidet zwischen dreierlei Sicherheitsmaßnahmen. Dies sind, erstens, präventive Sicherheitsmaßnahmen: Hier werden von der IAATO vorgegebene, allgemeine Eckpunkte in die detaillierten Notfallpläne der IAATO-Mitglieder integriert.⁴⁴³ Zudem, zweitens, spezifische Sicherheitsmaßnahmen zum Schiffsbetrieb⁴⁴⁴ sowie zum Navigieren im Eis.⁴⁴⁵ Drittens sind sämtliche Touristen verpflichtet, sich von einem Arzt bescheinigen zu lassen, dass sie über die für eine Antarktisreise notwendigen gesundheitlichen Voraussetzungen verfügen.⁴⁴⁶

Umweltschutzmaßnahmen

Die IAATO ergreift Maßnahmen, um die Umweltauswirkungen durch den Antarktistourismus einzugrenzen. Es gibt neben allgemeinen unverbindlichen Handlungsempfehlungen zur Beobachtung antarkti-

⁴³⁵ Für die vorliegende Studie wurden sämtliche in dem IAATO Field Manual 2013/2014 enthaltenen IAATO-Vorschriften herangezogen. Hierbei handelt es sich um ein umfangreiches Handbuch, das IAATO-Mitglieder bei deren Unternehmungen in der Antarktis mit sich führen müssen und das aus Sicht der IAATO sämtliche relevante Regelungen für eine Antarktisreise enthält.

⁴³⁶ Siehe hierzu auch unter 2.1.3.1

⁴³⁷ Siehe IAATO Field Manual Chapter 3.

⁴³⁸ Siehe IAATO Field Manual Chapter 3 lit. e.

⁴³⁹ Siehe IAATO Field Manual Chapter 3 lit. g.

⁴⁴⁰ Siehe IAATO Field Manual Chapter 3 lit. h.

⁴⁴¹ Siehe IAATO Field Manual Chapter 3 lit. i.

⁴⁴² Siehe IAATO Field Manual Chapter 3 lit. c, d.

⁴⁴³ Siehe IAATO Field Manual Chapter 4 lit. a, c.

⁴⁴⁴ IAATO Field Manual Chapter 7 lit. f ii, iii, iv.

⁴⁴⁵ IAATO Field Manual Chapter 7 lit. h.

⁴⁴⁶ Zumindest auf IAATO-Schiffen scheint ein Schiffsarzt verpflichtend zu sein, siehe IAATO Field Manual Chapter 4 lit. b.

scher Fauna spezielle Guidelines zur Beobachtung von Walen,⁴⁴⁷ Seelöwen,⁴⁴⁸ Vögeln⁴⁴⁹ und zum Besuch von Kaiserpinguinkolonien.⁴⁵⁰ Insbesondere beim Schutz von Walen gehen die IAATO-Guidelines über das völkerrechtliche Schutzniveau deutlich hinaus. So sind IAATO-Schiffe angehalten, sich den Meeressäugern nicht von hinten zu nähern.⁴⁵¹ Auch werden IAATO-Mitglieder aufgefordert, wenn sie eine hohe Mortalitätsrate von wildlebenden Tieren beobachten, dies zu melden und Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen.⁴⁵²

Ferner gibt es IAATO-Maßnahmen, die das im Umweltschutzprotokoll enthaltene Verbot der Einbringung nicht-antarktischer Organismen konkretisieren und operationalisieren.⁴⁵³ So wird detailliert festgelegt, wie die Unternehmen die Kleidung und Schuhe von Touristen vor der Landung zu säubern haben und welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um Touristen auf das Risiko der Kontamination mit nicht-einheimischen Organismen aufmerksam zu machen.⁴⁵⁴ Ferner sind IAATO-Unternehmen angehalten, auf die Entdeckung nicht-heimischer Organismen zu reagieren: Der Fundort ist zu dokumentieren und der Fund ist der nationalen Genehmigungsbehörde zu melden.⁴⁵⁵

Maßnahmen bezüglich spezifischer Tourismusaktivitäten

Die IAATO reagiert auch auf die Diversifizierungstendenzen touristischer Aktivitäten.

So gibt es Guidelines der IAATO sowohl zum Campen mit kurzen Übernachtungen (short overnight stays), als auch für Übernachtungen von mehreren Tagen.⁴⁵⁶ Bei kurzen Übernachtungen sind mobile Toiletten aufzustellen und sämtliche Überreste des Campings zu beseitigen; bei längerem Campieren sollten menschliche Ausscheidungen, soweit möglich, wieder an Bord gebracht werden, zumindest aber im Meer oder Eis entsorgt werden. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, dass es bisher keine IAATO-Guidelines für den landbasierten Tourismus außerhalb von Expeditionskreuzfahrten gibt.⁴⁵⁷ Die semi-permanenten Camps werden nicht von den Guidelines erfasst.⁴⁵⁸ Zudem hat die IAATO einen Ent-

⁴⁴⁷ Siehe IAATO Field Manual Chapter 5 lit. e ii.

⁴⁴⁸ Siehe IAATO Field Manual Chapter 5 lit. e iii.

⁴⁴⁹ Siehe IAATO Field Manual Chapter 5 lit. e iv.

⁴⁵⁰ Siehe IAATO Field Manual Chapter 5 l.

⁴⁵¹ Siehe IAATO Field Manual Chapter 5 lit. e ii.

⁴⁵² Siehe IAATO Field Manual Chapter 5 lit. e i.

⁴⁵³ Siehe IAATO Field Manual Chapter 6.

⁴⁵⁴ Siehe IAATO Field Manual Chapter 6 lit. a, c; abrufbar unter:

http://iaato.org/c/document_library/get_file?uuid=2527fa99-b3b9-4848-bf0b-b1b595ecd046&groupId=10157;
<http://iaato.org/dont-pack-a-pest>.

⁴⁵⁵ Siehe IAATO Field Manual Chapter 6 lit. e; ferner sind IAATO -Unternehmen angehalten, insbesondere das Vorkommen von Gerste auf Deception Island zu untersuchen (siehe IAATO Field Manual Chapter 6 lit. h).

⁴⁵⁶ Siehe hierzu auch ATCM XXXVI (2013), WP 13.

⁴⁵⁷ Allerdings werden – wie d.Verf. in einem persönlichen Gespräch mitgeteilt wurde – solche Guidelines gerade durch die IAATO erarbeitet; ein Entwurf ist jedoch bisher nicht einsehbar.

⁴⁵⁸ Die Guidelines zum Multi-Night Coastal Camping bestimmen hierzu: „These guidelines apply to ship or yacht support based expedition activities which might include skiing, mountaineering, scientific work or any other land activities where camping ashore exceeds 24 hours“ (siehe IAATO Field Manual Chapter 5 lit. k).

wurf für Guidelines für Marathonveranstaltungen verabschiedet. In der aktuellen Version findet sich eine Empfehlung, Marathonrouten mindestens 500 m von größeren Ansammlungen von Wildtieren entfernt zu planen.⁴⁵⁹

Landungsmanagement

Für den IAATO-Tourismus bedeutsam ist ferner das durch die IAATO ermöglichte Landungsmanagement. Dieses wird im Wesentlichen durch den IAATO-Ship Scheduler ermöglicht.⁴⁶⁰ Hierbei handelt es sich um einen internetbasierten Kommunikationsmechanismus, der es erlaubt, bereits vor der Antarktisreise die anzulaufende Landestelle zu bestimmen und zu „buchen“. IAATO-Schiffe sind zwar nicht verpflichtet den Ship Scheduler zu nutzen; es ist jedoch in ihrem Interesse dies zu tun: Dieser kann sicherstellen, dass, wie von der IAATO gefordert, nicht mehr als ein einzelnes Schiff an der Landestelle ist. Weiter wird das IAATO-Sekretariat so in die Lage versetzt, einen Überblick über IAATO-Aktivitäten in einem längeren Zeitraum im Hinblick auf bestimmte Orte zu gewinnen.⁴⁶¹

3.5.4 Zwischenergebnis

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die IAATO ein umfassendes Regelwerk zum Antarktistourismus geschaffen hat, welches den völkerrechtlichen und nationalen Rechtsrahmen zum Antarktistourismus an einigen Stellen konkretisiert und ergänzt. Nicht zuletzt wegen des besonderen Status des Antarktisgebietes und der mangelnden Regulierung des Antarktistourismus durch die Konsultativstaaten waren ergänzende Regulierungen durch die Tourismusindustrie erforderlich, wenngleich eine solche (Selbst-)Regulierung völkerrechtliche Regelungslücken nicht vollständig zu schließen vermag. Die IAATO scheint in bestimmten Bereichen bei ihren Normierungen auf Diskussionen der ATCM-Staaten zu reagieren und inkorporiert ATCM-Arbeits- und Informationspapiere in ihren eigenen Regelungsrahmen. Wie weitgehend sich die IAATO-Mitglieder an diese Regeln halten, kann vorliegend nicht festgestellt werden, da die Einhaltung weder von der IAATO noch von anderen Stellen überwacht wird. Beim landbasierten Tourismus mit Luftunterstützung bestehen zudem Regelungslücken.

3.6 Nationale Verfahren der Vertragsstaaten für touristische Aktivitäten

3.6.1 Überblick – Genehmigung und Sanktionsmechanismen

Im Folgenden werden die nationalen Verfahren zur Umsetzung der Vorschriften des Art. 8 USP in Verbindung mit Anlage I USP skizziert. Die folgende Untersuchung beschränkt sich auf die nationale Implementierung der dort enthaltenen EIA.⁴⁶² Nur so kann festgestellt werden, ob und wie die EIAs zur Begrenzung des Antarktistourismus beiträgt.⁴⁶³ In diesem Zusammenhang werden auch nationale Sank-

⁴⁵⁹ IAATO, Multi Night Coastal Camping Guidelines in Antarctica, IAATO-Guidelines for Short Overnight Stays in Antarctica (siehe IAATO Field Manual Chapter 5 lit. h), beide verabschiedet im April 2013. Siehe hierzu D. Haase/M. Lamers/B. Amelung 2009, 417.

⁴⁶⁰ Vgl. hierzu J. Jabour 2011, 184. Dies führt offenbar zu Konflikten mit Yachten, die ihre Landungen nicht über den IAATO-Ship Scheduler „buchen“ und somit Landestellen von Schiffen mitunter blockieren; siehe hierzu IAATO-Recommendation, Etiquette Between Ships & Yachts, 2011.

⁴⁶¹ ATCM XXXII (2009), IP 33, 4.

⁴⁶² Vgl. zu den nationalen Verfahren in Umsetzung des Umweltschutzprotokolls bereits R. Wolfrum/S. Vöneky 2003.

⁴⁶³ A. Hemmings/R. Roura 2003, 21.

tionsmechanismen zur Repression und Prävention von Verstößen gegen diese Verfahrensvorschriften dargelegt. Hierbei wird vergleichend auf die Rechtslage in zehn Staaten mit verschiedenen Rechtssystemen eingegangen. Es werden dabei verschiedene Rechtskulturen berücksichtigt und sowohl Claimant als auch Non-Claimant States untersucht.

Für jede Untersuchung der rechtlichen Einhegung des Antarktistourismus sind diese nationalen Verfahren von entscheidender Bedeutung, da die Vorschriften des Umweltschutzprotokolls zum EIA nicht unmittelbar im nationalen Recht anwendbar sind,⁴⁶⁴ da sie nicht self executing⁴⁶⁵ sind.⁴⁶⁶ Sie bedürfen nationaler Implementierung, um Personen gegenüber Geltung zu beanspruchen. Dies ergibt sich unter anderem aus Art. 1 Abs. 1 Annex I USP, wonach die Staaten verpflichtet sind, Umweltauswirkungen einer Aktivität gemäß geeigneter nationaler Verfahren zu überprüfen.⁴⁶⁷ Somit kann nur durch eine effektive mitgliedstaatliche Implementierung der Vorschriften sichergestellt werden, dass sich Personen und Unternehmen auch an die im Antarktisvertragssystem enthaltenen Verpflichtungen halten.

3.6.1.1 Argentinien

In Argentinien wird das Umweltschutzprotokoll durch die Disposición 87/2000⁴⁶⁸ umgesetzt. Das Gesetz ist auf argentinische Staatsbürger sowie argentinische juristische Personen, Schiffe und Flugzeuge anwendbar.⁴⁶⁹ Ferner ist die Anwendbarkeit des Gesetzes auch für natürliche Personen anderer Nationalität mit ständigem Wohnsitz in Argentinien⁴⁷⁰ sowie für sämtliche Aktivitäten, welche von Argentinien aus organisiert wurden,⁴⁷¹ gegeben. Das Gesetz ist nicht auf Notfallsituationen anwendbar.⁴⁷²

⁴⁶⁴ Dies gilt nicht für sämtliche Normen des Umweltschutzprotokolls; zu Ausnahmen vgl. beispielsweise für Art. 6 Abs. 1 Anlage VI USP, S. Vöneky, 2013b, 27.

⁴⁶⁵ Eine völkerrechtliche Norm ist nur dann self executing, d.h. unmittelbar anwendbar, wenn die fragliche Norm angewendet werden kann, ohne dass es hierzu weitere Maßnahmen nach nationalem Recht bedarf.

⁴⁶⁶ Vgl. L. Pineschi, 2001, 365; so auch im Ergebnis A. Proelß/E. Blitzka/J. Oliva 2012, 9; B. Wegener 2013, 47; K. Bastmeijer, 2003a, 29, 67. Dagegen allerdings A. Epiney/J. Heuck/B. Pirker 2013, 78.

⁴⁶⁷ Ähnlich lautende Bestimmungen anderer Verträge wurden in der Literatur für die Verneinung einer unmittelbaren Anwendbarkeit völkerrechtlicher Normen herangezogen, vgl. etwa P. Dallier/M. Forteau/A. Pellet 2009, Rn. 149 mit Verweis auf Art. VII Abs. 1 des Übereinkommens über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen vom 13. Januar 1993, Inkrafttreten am 29 April 1997 für die Bundesrepublik Deutschland (1974 UNTS 45; BGBl. 1994 II 806): „Jede Vertragspartei trifft im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Verfahren die notwendigen Maßnahmen um seine Verpflichtungen aus diesen Abkommen zu erfüllen“.

⁴⁶⁸ Protocol Al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente Disposición 87/2000 Publicada en el Boletín Oficial N°29.456 1ª. Sección. Lunes 7 de agosto de 2000.

⁴⁶⁹ Art. 1 lit. a und lit. b Disposición 87/2000.

⁴⁷⁰ Art. 1 lit. d Disposición 87/2000.

⁴⁷¹ Art. 1 lit. e Disposición 87/2000.

⁴⁷² Art 40 Disposición 87/2000.

In Argentinien gibt es kein formelles Genehmigungserfordernis für sämtliche Antarktisaktivitäten.⁴⁷³ Es besteht jedoch eine Pflicht für Unternehmer, der zuständigen Behörde (Dirección Nacional del Antártico)⁴⁷⁴ ein EIA zukommen zu lassen. Ob das Gesetz dennoch einen normativen Ermessensmaßstab der Behörde für das EIA enthält, ist noch unklar. So übernimmt das Gesetz einige der in Art. 3 Abs. 2 lit. b USP enthaltenen Gebote für von den Vertragsstaaten zu vermeidende negative Umweltauswirkungen. Nach dem Wortlaut der Vorschrift beziehen sich diese Gebote allerdings ausschließlich auf die gesonderten genehmigungsbedürftigen Aktivitäten – wie etwa das Betreten eines ASPA oder die Entnahme antarktischer Flora und Fauna⁴⁷⁵ – und wären dann auf die nicht-genehmigungsbedürftigen Aktivitäten, die nur einem EIA unterzogen werden müssen,⁴⁷⁶ gerade nicht anwendbar.⁴⁷⁷

Der verantwortliche Unternehmer hat eine der Anlage I des USP entsprechende EIA durchzuführen.⁴⁷⁸ Stellt die zuständige Behörde fest, dass die Aktivität weniger als geringfügige oder vorübergehende Umweltauswirkungen haben wird, so kann der Unternehmer die Aktivität umgehend durchführen.⁴⁷⁹ Wenn eine geplante Aktivität geringfügige oder vorübergehende Umweltauswirkungen haben könnte, so hat der Unternehmer eine Evaluación Medioambiental Inicial (entspricht einer IEE) durchzuführen.⁴⁸⁰ Ergibt sich hieraus oder aus anderen Quellen, dass die geplante Aktivität mehr als geringfügige oder vorübergehende Umweltauswirkung haben könnte, so hat der Unternehmer eine Evaluación Medioambiental Global (entspricht einer CEE) durchzuführen.⁴⁸¹ Der genaue Verfahrensablauf ist – von einigen Ausnahmen abgesehen – nicht im Gesetz geregelt. Hier dürften ergänzend die Vorschriften des Umweltschutzprotokolls herangezogen werden.⁴⁸² In der Disposición finden sich keine Strafvorschriften oder Ordnungswidrigkeiten.

⁴⁷³ Ein solches besteht lediglich für die Nutzung radioaktiver Stoffe für wissenschaftliche Tätigkeiten, der Einführung nicht-heimischer Organismen in die Antarktis, das Betreten von ASPAs und schädlicher Einwirkung auf die antarktische Flora und Fauna; vgl. Art. 4 lit. a-lit. d Disposición 87/2000.

⁴⁷⁴ Art. 2 Disposición 87/2000.

⁴⁷⁵ Art. 6 Disposición 87/2000.

⁴⁷⁶ Diese finden sich im Kapitel III der Disposición 87/2000, während die Übernahme der Schutzgüter von Art. 3 Abs. 2 USP im Kapitel II Disposición 87/2000 geregelt ist.

⁴⁷⁷ Ein ähnlich gelagertes Problem betrifft die Frage, ob ein EIA für Aktivitäten durchzuführen ist, die schon ein EIA in einem anderen Staat durchlaufen haben. Ausländische Genehmigungen führen nur zu einer Ausnahme des für besondere Aktivitäten – zu nennen wären hier etwa die Entnahme und Einführung antarktisfremder Organismen – anwendbare Genehmigungserfordernisses und befreien nicht von einer allgemeinen Verträglichkeitsprüfung; siehe hierzu Art. 5 lit. a Disposición 87/2000. Eine ähnliche Vorschrift findet sich nicht für das EIA.

⁴⁷⁸ Art. 9 Disposición 87/2000.

⁴⁷⁹ Art. 10 Abs. 1 Disposición 87/2000.

⁴⁸⁰ Art. 11 Disposición 87/2000.

⁴⁸¹ Art. 12 Disposición 87/2000.

⁴⁸² Art. 9 Disposición 87/2000.

3.6.1.2 Australien

In Australien wird das EIA durch den Antarctic Treaty (Environment Protection) Act 1980⁴⁸³ in Verbindung mit den Antarctic Treaty (Environment Protection) (Environmental Impact Assessment) Regulations 1993⁴⁸⁴ umgesetzt.⁴⁸⁵ Diese rechtlichen Regeln sind nicht nur im von Australien beanspruchten Antarktischebiet,⁴⁸⁶ sondern auch auf australische Staatsbürger, Expeditionen und juristische Personen, sowie auf Schiffe und Flugzeuge unter australischer Flagge anwendbar.⁴⁸⁷ Für genehmigte Aktivitäten anderer Vertragsstaaten ist das Gesetz nicht anwendbar.⁴⁸⁸ Die zuständige Behörde (the Minister) kann eine Antarktisaktivität vom Anwendungsbereich des Genehmigungsverfahrens ausklammern, soweit diese vernachlässigbare Auswirkung auf die antarktische Umwelt hat.⁴⁸⁹ Vom Anwendungsbereich des Genehmigungsverfahrens ist auch die Ausbeutung von Bodenschätzen ausgenommen.⁴⁹⁰

In Australien ist das EIA mit einem Genehmigungsverfahren verknüpft. Der allgemeine Ermessensmaßstab der zuständigen Genehmigungsbehörde richtet sich nach den in Art. 3 USP enthaltenen Umweltschutzgrundsätzen.⁴⁹¹ Zunächst ist die geplante Aktivität einer vorläufigen Einschätzung der wahrscheinlichen Auswirkungen („preliminary determination of likely impact of activity“) zu unterziehen. Hierbei soll von der Genehmigungsbehörde ermittelt werden, ob die geplante Aktivität voraussichtlich mehr als geringe oder vorübergehende Umweltauswirkungen, vorübergehende oder geringfügige Umweltauswirkung oder nicht mehr als eine vernachlässigbare (negligible) Umweltauswirkung haben wird.⁴⁹² Stellt die Genehmigungsbehörde fest, dass die Aktivität vernachlässigbare Umweltauswirkungen hat, so ist eine Genehmigung zu erteilen.⁴⁹³ Andernfalls – bei der Feststellung, dass die geplante Aktivität wahrscheinlich eine vorübergehende oder geringe Umweltauswirkung haben wird – muss der Antragssteller eine

⁴⁸³ Antarctic Treaty (Environment Protection) Act 1980 Act No 103 of 1980 as amended.

⁴⁸⁴ Antarctic Treaty (Environment Protection) (Environmental Impact Assessment) Regulations 1993 Statutory Rules 1993 No. 115 as amended under the Antarctic Treaty (Environment Protection) Act 1980.

⁴⁸⁵ Siehe zum Ganzen L. Fallon/L. Kriwoken 2005.

⁴⁸⁶ Section 4 Abs. 1 lit. a Antarctic Treaty (Environment Protection) Act 1980.

⁴⁸⁷ Section 4 Abs. 1 lit. b i.V.m. Section 3 Abs. 1 Antarctic Treaty (Environment Protection) Act 1980.

⁴⁸⁸ Vgl. Wortlaut Section 7 Abs. 1 Antarctic Treaty (Environment Protection) Act 1980: „Notwithstanding any other law, but subject to the regulation, no action or proceeding lies against any person for or in relation to anything done by that person to the extent that is authorized by a permit or a recognized foreign authority“. Der Begriff „recognised foreign authority“ wird in Section 3 Abs. 1 Antarctic Treaty (Environment Protection) Act definiert als „permit or arrangement that: (a) authorises the carrying on of an activity in the Antarctic, and (b) has been issued, given or made by a Party (other than Australia) to the Madrid Protocol that has accepted under that Protocol the same obligations as Australia in relation to the carrying on of that activity in the Antarctic“.

⁴⁸⁹ Section 12 C Abs. 1 Antarctic Treaty (Environment Protection) Act 1980.

⁴⁹⁰ Section 12 C Abs. 1 Antarctic Treaty (Environment Protection) Act 1980.

⁴⁹¹ Section 7 A i.V.m. Section 3 Abs. 1 Antarctic Treaty (Environment Protection) Act 1980.

⁴⁹² Section 12 E lit. a Antarctic Treaty (Environment Protection) Act 1980.

⁴⁹³ Section 12 F lit a Abs. 1 Antarctic Treaty (Environment Protection) Act 1980: „If the Minister determines that the activity is likely to have no more than a negligible impact on the environment, the Minister must, by notice in writing, authorise the proponent of the activity to carry on the activity“.

IEE durchführen.⁴⁹⁴ Auf dieser Grundlage entscheidet die Genehmigungsbehörde, ob die Aktivität entweder vorübergehende oder geringfügige Umweltauswirkungen hat oder diese Schwelle überschreitet. Im ersteren Fall muss die zuständige Behörde die Aktivität genehmigen;⁴⁹⁵ Auflagen und Bedingungen sind im Gesetz nicht benannt. In den anderen Fällen wird eine CEE durchgeführt. Kommt die Genehmigungsbehörde danach zu dem Schluss, dass diese Aktivität im Einklang mit den Umweltschutzprinzipien des Art. 3 USP steht, so erteilt sie eine Genehmigung.⁴⁹⁶ Verstöße gegen die CEE oder die IEE werden mit Geldstrafen geahndet.⁴⁹⁷

3.6.1.3 Chile

In Bezug auf Chile ist unklar, ob es eine nationale rechtliche Regelung zur Umsetzung des EIA für touristische Tätigkeiten gibt, da die Umsetzungsverordnung für das EIA nicht zugänglich veröffentlicht ist.⁴⁹⁸

3.6.1.4 Frankreich

In Frankreich wird das Umweltschutzprotokoll in einem besonderen Teil des Code de l'environnement umgesetzt.⁴⁹⁹ Das Gesetz erfasst nicht nur jede Person, welche eine Aktivität in der terre Adèle – d.h. dem von Frankreich beanspruchte Gebiet in der Antarktis – ausübt,⁵⁰⁰ sondern auch jede natürliche bzw. juristische Personen französischer Staatsangehörigkeit,⁵⁰¹ zudem Schiffe unter französischer Flagge und in Frankreich registrierte Flugzeuge;⁵⁰² schließlich auch sämtliche Antarktistätigkeiten, die vom französischen Staatsgebiet ausgehend geplant werden.⁵⁰³ Ausgenommen von der Anwendbarkeit des Umweltgesetzbuches sind die völkerrechtskonforme Ausübung der Freiheit der Schifffahrt und des Überfluges,⁵⁰⁴

⁴⁹⁴ Section 12 G Abs. 1 Antarctic Treaty (Environment Protection) Act 1980. Die genaue Ausgestaltung der IEE findet sich in Part 3 der Antarctic Treaty (Environment Protection) (Environmental Impact Assessment) Regulations 1993.

⁴⁹⁵ Section 12 J Abs. 1 Antarctic Treaty (Environment Protection) Act 1980. Die genaue Ausgestaltung der CEE findet sich in Part 4 Subregulation 8 der Antarctic Treaty (Environment Protection) (Environmental Impact Assessment) Regulations 1993.

⁴⁹⁶ Section 12 L Abs. 2 i.V.m. Section 3 Abs. 1 Antarctic Treaty (Environment Protection) Act 1980.

⁴⁹⁷ Subregulation 5 Antarctic Treaty (Environment Protection) (Environmental Impact Assessment) Regulations 1993.

⁴⁹⁸ Das Dekret zur Ratifizierung des Umweltschutzprotokolls trat am 18. Februar 1998 in Kraft, Promulga el Protocolo al Tratado Antártico Sobre Protección del Medio Ambiente, Decreto No. 396.

⁴⁹⁹ Livre VII de Code de l'environnement français, Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement; [Journal Officiel de la République française 21 Septembre 2000](#).

⁵⁰⁰ Art. L711-3 lit.a Code de l'environnement français.

⁵⁰¹ Mit juristischen Personen französischer Staatszugehörigkeit sind nach dem Gesetz die nach französischem Recht errichteten juristischen Personen gemeint, unabhängig ob sie die geplante Aktivität in Frankreich oder an anderen Orten organisieren.

⁵⁰² Art. L711-3 lit. b Code de l'environnement français.

⁵⁰³ Art. L711-3 lit. c Code de l'environnement français.

⁵⁰⁴ Art. L711-2 II 1. HS. Code de l'environnement français.

eine von einem anderen Vertragsstaat genehmigte Antarktisaktivität,⁵⁰⁵ sowie Aktivitäten des französischen Staates zu polizeilichen Zwecken oder zur nationalen Verteidigung.⁵⁰⁶

Das französische Verfahren unterscheidet zwischen einer Genehmigung (autorisation) und einer Notifikation (déclaration).⁵⁰⁷ Eine Genehmigung ist nur für eine Aktivität, die zumindest eine geringfügige oder vorübergehende Umweltauswirkung haben wird, erforderlich.⁵⁰⁸ Für sämtliche Aktivitäten mit weniger als geringfügigen oder vorübergehenden Umweltauswirkungen hingegen bedarf es lediglich einer Notifikation des Antragsstellers und es ist keine Genehmigung erforderlich.⁵⁰⁹

Vor dem Genehmigungsverfahren ist vom Antragssteller ein EIA durchzuführen.⁵¹⁰ Die Genehmigungsbehörde (die Verwaltung der Terre australes et antarctiques français) erteilt eine Genehmigung nur dann, wenn das EIA ergibt, dass die Umweltauswirkungen mit dem Erhalt der antarktischen Umwelt vereinbar sind.⁵¹¹ Für sämtliche andere Tätigkeiten – insbesondere wissenschaftlicher Natur – gilt ein Notifikationsverfahren.⁵¹² Der Planer der Aktivität muss lediglich die Genehmigungsbehörde von der geplanten Aktivität in Kenntnis setzen.⁵¹³ Anschließend verbleibt der Behörde eine Frist von zwei Monaten, um die Aktivität zu untersagen.⁵¹⁴

Wichtig ist für die Frage der konkreten Rechtsanwendung, dass das Tribunal de Grande Instance de Paris in der Entscheidung vom 6. Februar 2014 das Gesetz so auslegt, dass touristische Aktivitäten *per se* zumindest geringfügige oder vorübergehende Umweltauswirkungen haben und daher eine Genehmigung

⁵⁰⁵ Activités autorisées par une autre partie au Protocole de Madrid. Art. L711-2 II 2. HS Code de l'environnement français.

⁵⁰⁶ Art. L711-2 II 3. HS Code de l'environnement français.

⁵⁰⁷ Art. R712-1 Code de l'environnement français.

⁵⁰⁸ Art. L712-1 i.V.m. Art. R 712-9 ff. Code de l'environnement français. Dies ist laut Art. R 712-3 stets bei der Schaffung und Veränderung fester Einrichtungen, der Einführung von Pflanzen und Tieren oder sonstigen Organismen, bei Arbeiten, die den Zustand von Orten verändern, bei dem Einsatz von Motoren an Land, auf Inseln oder auf Eis, der Ausführung von Tieren und Pflanzen und dem Eindringen in eine ASPA im Sinne von Anlage V USP der Fall.

⁵⁰⁹ Art. L712-1 i.V.m. Art. R712-3 ff Code de l'environnement français.

⁵¹⁰ Art. R-712-10 I i.V.m. Art. R712-10 I N° 3 i.V.m. Art. R712-12(für die IEE) oder Art. R712-13 (für die CEE).

⁵¹¹ Art. L712-2 Code de l'environnement français: „[...] l'autorisation ne peut être accordée que s'il résulte que l'impact de l'activité est compatible avec la conservation de l'environnement de l'antarctique“.

⁵¹² Art. R712-3 II Code de l'environnement français.

⁵¹³ Art. R712-5 Code de l'environnement français.

⁵¹⁴ Art. R712-6 Code de l'environnement français.

benötigen.⁵¹⁵ In der Entscheidung wurde ein Skipper zu einer Zahlung von 10.000 Euro verurteilt, da er ohne eine Genehmigung in die Antarktis gereist war; andernfalls wäre eine Strafbarkeit zu verneinen gewesen, da das französische Recht eine Strafbarkeit für Antarktisaktivitäten ohne eine Notifikation nicht enthält.⁵¹⁶ Dies ist das erste Urteil wegen des Verstoßes gegen das Umweltschutzprotokoll durch ein französisches Gericht.

Ferner kann einer Person, die dem Code de l'environnement oder dem Umweltschutzprotokoll zuwiderhandelt, eine Verwarnung (avertissement) erteilt werden. In diesem Fall wird keine Genehmigung für Antarktisaktivitäten für die nächsten fünf Jahre erteilt.⁵¹⁷ Die Planung und Teilnahme an einer Aktivität, die nicht genehmigt wurde oder gegen die Auflagen der Genehmigung verstößt, ist mit bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe zu bestrafen.⁵¹⁸

3.6.1.5 Japan

In Japan wird das Umweltschutzprotokoll durch ein Gesetz zum Schutz der antarktischen Umwelt (engl.: Law relating to the Protection of the Antarctic Environment) umgesetzt.⁵¹⁹ Das Gesetz ist auf sämtliche japanische Staatsbürger sowie natürliche Personen, die in Japan leben, anwendbar. Die Anwendbarkeit ist auch für japanische juristische Personen und ausländische juristische Personen mit einer Niederlassung in Japan gegeben.⁵²⁰ In Japan wird zwischen genehmigungspflichtigen Antarktisaktivitäten und von der Genehmigung befreiten Antarktisaktivitäten unterschieden. Von der japanischen Genehmigungspflicht befreit sind Aktivitäten, die von einer anderen Vertragspartei des Umweltschutzprotokolls in einem Verfahren genehmigt wurden, das dem japanischen vergleichbar ist. Dies führt allerdings nicht dazu, dass die japanischen Regeln insgesamt nicht anwendbar wären. Es kommt zwar zu einer Ausnahme vom Genehmigungserfordernis, dennoch ist in diesen Fällen die japanische Genehmigungsbehörde (Director General of the Environment Agency)⁵²¹ von der geplanten Antarktisaktivität in Kenntnis zu

⁵¹⁵ Jugement Correctionnel de Tribunal Correctionnel de Paris de 6 Février 2014, 3: „L'article 8 du protocole de Madrid distingue trois types d'activités définies selon que leur impact est moindre que mineur ou transitoire, mineur ou transitoire, mineur ou transitoire ou supérieure à un impact mineur ou transitoire. L'article L712-1 du code de l'environnement prévoit que les activités ayant sur l'environnement en Antarctique un impact au moins mineur ou transitoire sont soumises à l'autorisation tandis que toutes les autres activités sont soumises à déclaration préalable. [...] L'article L713-1 du code de l'environnement sanctionne l'exercice d'une activité sans l'autorisation prévue par l'article L-712- du même code. La question est donc de savoir de quelle catégorie relève l'activité touristique de voilier en cause. Il ressort des dispositions de l'article R712-3 que les activités relevant du régime de la déclaration préalable sont énumérées dans un arrêté ministériel. Or [cet] arrêté [...] ne mentionne que des activités scientifiques ou para scientifiques. Il apparaît donc que les activités touristiques ne relèvent pas du régime de déclaration préalable mais du régime de l'autorisation“.

⁵¹⁶ Vgl. Art. L713-5 Code de l'environnement français.

⁵¹⁷ Art. L713-4 Code de l'environnement français.

⁵¹⁸ Art. L713-5 Code de l'environnement français.

⁵¹⁹ Die Ausführungen erfolgen auf der Grundlage der englischsprachigen Übersetzung des Gesetzes, Law No. 61 of 1997. Die Übersetzung ließ in einigen Fällen keine eindeutigen Aussagen über die dort aufgeführten Rechtsbegriffe zu.

⁵²⁰ Art. 2 Law Relating to Protection of the Environment of Antarctica.

⁵²¹ Vgl. Art. 5 Law Relating to the Protection of the Environment of Antarctica.

setzen.⁵²² Insbesondere ist der Genehmigungsbehörde mitzuteilen, welche Vertragspartei die geplante Aktivität genehmigt hat.⁵²³ In allen anderen Fällen⁵²⁴ kommt es zu einem Genehmigungsverfahren. Hierbei scheint sich der Ermessensmaßstab der Genehmigungsbehörde nach den in Art. 3 Abs. 2 lit. b USP verzeichneten Schutzgütern zu bemessen.⁵²⁵ Vom Antragssteller ist dabei zunächst ein Antrag an die Genehmigungsbehörde zu stellen.⁵²⁶ Nach dem vorliegenden Wortlaut des Gesetzes ist jedoch unklar, ob der Antragssteller verpflichtend ein EIA durchzuführen hat oder ob die Durchführung freiwillig ist.⁵²⁷ Das Gesetz unterscheidet nicht zwischen verschiedenen Umweltauswirkungen der geplanten Aktivitäten. Eine Genehmigung ist ohne weitere Prüfung des Antrages für Personen zu versagen, die gegen eine Vorschrift des Gesetzes verstoßen haben und zu einer schweren Strafe verurteilt wurden.⁵²⁸

Die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften kann durch Inspektionen überwacht werden.⁵²⁹ Ferner können Maßnahmen angeordnet werden, um die Einhaltung der Vorschriften zu überwachen.⁵³⁰ Eine allgemeine Strafbarkeit von Antarktisaktivitäten ohne Genehmigung kennt das japanische Recht nicht.⁵³¹ Strafbar ist aber die Erschleichung einer Genehmigung aufgrund falscher Angaben mit bis zu einem halben Jahr Haft und 500.000 Yen.⁵³² Ferner wird auch mit bis zu 200.000 Yen bestraft, wer gegen die Nebenbestimmungen einer Genehmigung verstößt.⁵³³ Die strafbare Handlung wird auch Stellvertretern und Arbeitgebern von juristischen und natürlichen Personen zugerechnet.⁵³⁴

3.6.1.6 Neuseeland

In Neuseeland wird das EIA durch den Antarctica (Environmental Protection) Act 1994 umgesetzt.⁵³⁵ Das Gesetz ist nicht nur in dem von Neuseeland beanspruchten Gebiet des Rossmeer⁵³⁶ sondern auch auf jeden neuseeländischen Staatsbürger oder dort lebende natürliche Person anwendbar.⁵³⁷ Zudem ist die Anwendbarkeit für jeden Expeditionsteilnehmer einer in Neuseeland organisierten oder von Neuseeland

⁵²² Art. 5 Abs. 3 Law Relating to the Protection of the Environment of Antarctica.

⁵²³ Das Formblatt an die japanischen Genehmigungsbehörden ist abrufbar unter:
http://iaato.org/documents/10157/14363/Procedures_for_Travel_to_Antarctica.pdf.

⁵²⁴ Vorbehaltlich der Ausnahmen in Art. 24 Law Relating to the Protection of the Environment of Antarctica.

⁵²⁵ Art. 7 Abs. 2 i. 5 Law Relating to the Protection of the Environment of Antarctica.

⁵²⁶ Art. 6 Abs. 1 Law Relating to the Protection of the Environment of Antarctica.

⁵²⁷ Siehe Art. 6 Abs. 3 Law Relating to the Protection of the Environment of Antarctica.

⁵²⁸ Art. 6 Abs. 2 Law Relating to the Protection of the Environment of Antarctica.

⁵²⁹ Art. 22 Law Relating to the Protection of the Environment of Antarctica.

⁵³⁰ Art. 23 Law Relating to the Protection of the Environment of Antarctica.

⁵³¹ Art. 29 Law Relating to the Protection of the Environment of Antarctica.

⁵³² Art. 30 Abs. 2 Law Relating to the Protection of the Environment of Antarctica.

⁵³³ Art. 32 lit. i Law Relating to the Protection of the Environment of Antarctica.

⁵³⁴ Art. 33 Law Relating to the Protection of the Environment of Antarctica.

⁵³⁵ Antarctica (Environmental Protection) Act 1994.

⁵³⁶ Section 2 lit. a Antarctica (Environmental Protection) Act 1994.

⁵³⁷ Section 2 lit. b Antarctica (Environmental Protection) Act 1994.

ausgehenden Antarktisexpedition gegeben.⁵³⁸ Ferner ist das Gesetz auf neuseeländische Schiffe und Flugzeuge anwendbar; dasselbe gilt auch für sonstige Flugzeuge und Schiffe, die von Neuseeland aus das Antarktisgebiet ansteuern.⁵³⁹ Eine generelle Ausnahme der Anwendbarkeit des Genehmigungserfordernis für von anderen Vertragsstaaten genehmigte Aktivitäten kennt das neuseeländische Recht nicht. Vielmehr ist es dem Ermessen der Genehmigungsbehörde (Minister of Foreign Affairs and Trade) überlassen, eine von einem andern Staat genehmigte Antarktisaktivität vom neuseeländischen Genehmigungsverfahren zu befreien.⁵⁴⁰ Ferner sind Mitglieder anderer staatlicher Forschungsexpeditionen – soweit es sich nicht um neuseeländische Staatsbürger oder in Neuseeland ansässige Personen handelt – vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen.⁵⁴¹

In Neuseeland ist das Genehmigungsverfahren mit dem EIA verschmolzen. Das EIA ist sachlich auf sämtliche Antarktisaktivitäten anwendbar.⁵⁴² Das Gesetz zielt ausdrücklich auf einen umfassenden Umweltschutz sowie die Erhaltung der Antarktis als Raum für wissenschaftliche Forschung. Es fordert demnach, sämtliche Antarktisaktivitäten im Einklang mit den Umweltpinzipien des Art. 3 USP durchzuführen.⁵⁴³ Hiernach richtet sich der behördliche Ermessensmaßstab.⁵⁴⁴

Zunächst wird vom Antragssteller eine „preliminary environmental evaluation“ angestrengt. Stellt die Genehmigungsbehörde hierbei fest, dass die Aktivität voraussichtlich weniger als geringfügige oder vorübergehende Umweltauswirkungen haben wird, so teilt diese dem Antragssteller mit, dass die Aktivität durchgeführt werden darf.⁵⁴⁵ Ist dies nicht der Fall, so ist vom Antragssteller eine IEE durchzuführen.⁵⁴⁶

Stellt die Genehmigungsbehörde fest, dass die geplante Aktivität nicht mehr als vorübergehende oder geringfügige Umweltauswirkung haben wird, so teilt sie dem Antragssteller mit, dass die Aktivität ausgeführt werden darf.⁵⁴⁷ Andernfalls, also wenn die zuständige Genehmigungsbehörde zu der Einschätzung gelangt, dass die geplante Aktivität voraussichtlich mehr als geringfügige oder vorübergehende Umweltauswirkungen haben wird, fordert sie den Antragssteller auf, eine CEE vorzubereiten.⁵⁴⁸

⁵³⁸ Section 2 lit. c Antarctica (Environmental Protection) Act 1994.

⁵³⁹ Section 2 lit. d Antarctica (Environmental Protection) Act 1994.

⁵⁴⁰ Section 23 Abs. 1 Antarctica (Environmental Protection) Act 1994.

⁵⁴¹ Section 4 Antarctica (Environmental Protection) Act 1994. Dasselbe gilt auch für Schiffe und Flugzeuge, die offizielle Expeditionen anderer Mitgliedsstaaten unterstützen.

⁵⁴² Section 17 Abs. 1; Section 18 Abs. 1; Section 19 Abs. 1 Antarctica (Environmental Protection) Act 1994.

⁵⁴³ Section 9 Antarctica (Environmental Protection) Act 1994.

⁵⁴⁴ Section 10 Abs. 1 lit. a i.V.m. Section 9 Antarctica (Environmental Protection) Act 1994.

⁵⁴⁵ Section 17 Abs. 4 Antarctica (Environmental Protection) Act 1994: „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“.

⁵⁴⁶ Section 18 Abs. 1 Antarctica (Environmental Protection) Act 1994. Der Antragssteller kann auch sofort eine CEE durchführen lassen.

⁵⁴⁷ Section 18 Abs. 3 Antarctica (Environmental Protection) Act 1994.

⁵⁴⁸ Section 18 Abs. 4 Antarctica (Environmental Protection) Act 1994.

Die CEE soll die in Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Anlage I USP enthaltenen Belange beinhalten.⁵⁴⁹ Auf Grundlage der endgültigen CEE stellt die zuständige Genehmigungsbehörde fest, ob die geplante Aktivität durchgeführt werden darf.

Nach neuseeländischem Recht werden sechs verschiedene Handlungsweisen im Zusammenhang mit dem EIA bestraft. Vier dieser Straftatbestände sind Allgemeindelikte: Zunächst ist demnach zu bestrafen, wer eine Antarktisaktivität durchführt, bevor diese genehmigt wurde.⁵⁵⁰ Zudem ist strafbar, wer bei einer genehmigten Antarktisaktivität gegen die Bestimmungen der Genehmigung verstößt.⁵⁵¹ Auch ist derjenige zu bestrafen, der bei dem EIA täuscht⁵⁵² oder der Genehmigungsbehörde von dieser geforderte weitere Informationen vorenthält.⁵⁵³ Die anderen zwei Straftatbestände sind Sonderdelikte für die Unternehmer (organiser) einer Antarktisaktivität: Strafbar macht sich zum einen, wer nicht dafür sorgt, dass bei der Expedition die Vorschriften des Gesetzes zum EIA eingehalten werden.⁵⁵⁴ Zum anderen ist eine Strafbarkeit für den Unternehmer gegeben, wenn dieser die Expeditionsmitglieder nicht ordnungsgemäß über die genauen Genehmigungsbestimmungen aufklärt.⁵⁵⁵

⁵⁴⁹ Section 19 Abs. 2 lit. b Antarctica (Environmental Protection) Act 1994.

⁵⁵⁰ Section 24 Abs. 1 lit. b Antarctica (Environmental Protection) Act 1994.

⁵⁵¹ Section 24 Abs. 1 lit. c Antarctica (Environmental Protection) Act 1994.

⁵⁵² Section 24 Abs. 1 lit. e.i Antarctica (Environmental Protection) Act 1994.

⁵⁵³ Section 24 Abs. 1 lit. e.ii Antarctica (Environmental Protection) Act 1994.

⁵⁵⁴ Section 24 Abs. 1 lit. a Antarctica (Environmental Protection) Act 1994.

⁵⁵⁵ Section 24 Abs. 1 lit. d Antarctica (Environmental Protection) Act 1994.

3.6.1.7 Südafrika

Zwar hat Südafrika das Umweltschutzprotokoll ratifiziert⁵⁵⁶ und auch in nationales Recht umgesetzt,⁵⁵⁷ allerdings wurde noch kein EIA in nationales Recht implementiert.⁵⁵⁸

3.6.1.8 Vereinigtes Königreich

Im Vereinigtem Königreich wird das EIA durch den Antarctic Act 1994⁵⁵⁹ in Verbindung mit The Antarctic Regulations 1995⁵⁶⁰ umgesetzt. Das Gesetz ist sowohl auf britische Expeditionen⁵⁶¹ als auch britische Flugzeuge und Schiffe anwendbar.⁵⁶² Für britische Expeditionen gelten folgende Ausnahmen: Der kommerzielle Fischfang und die Durchfahrt des Antarktischebietes auf Hoher See sind von der Genehmigungspflicht ausgenommen.⁵⁶³ Bei von anderen Vertragsstaaten genehmigten Expeditionen wird gesetzlich fingiert, dass es sich nicht um britische Expeditionen handelt.⁵⁶⁴

Im Vereinigten Königreich gibt es ein mit dem EIA verknüpfted nationales Genehmigungsverfahren. Das Gesetz enthält allerdings keinen materiellen Ermessensmaßstab für die Behörde.⁵⁶⁵ Das Verfahren wird mit einem Antrag an die zuständige Genehmigungsbehörde (Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs) eingeleitet. Stellt die nationale Genehmigungsbehörde fest, dass die geplante Aktivität voraussichtlich mehr als vernachlässigbare Umweltauswirkungen haben wird, ist vom Antragsteller eine IEE durchzuführen.⁵⁶⁶ Diese muss genügend Informationen beinhalten, um die Umweltauswirkungen der geplanten Aktivität sowie deren kumulative Umweltauswirkung bestimmen zu können und mögliche Alternativen zu der geplanten Aktivität mit geringeren Umweltauswirkungen nennen.⁵⁶⁷ Geht die zuständige Genehmigungsbehörde hingegen von mehr als geringfügigen oder vorübergehenden

⁵⁵⁶ Abrufbar unter: http://ats.aq/devAS/ats_parties.aspx?lang=e.

⁵⁵⁷ Antarctic Treaties Act, 1996 [No. 60 of 1996].

⁵⁵⁸ Bei einem Gespräch mit einer Mitarbeiterin des südafrikanischen Tourismusunternehmens The Antarctic Company wurde den Autoren mitgeteilt, dass in Südafrika kein funktionierendes Genehmigungsverfahren bestehe. Es könne davon ausgegangen werden, dass von der Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einer solchen Verordnung bisher noch kein Gebrauch gemacht wurde. Die Ermächtigungsgrundlage findet sich in Art. 6 Abs. 1 lit. b Antarctic Treaties Act, 1996 [No. 60 of 1996]: „The Minister may make Regulations with regard to [...] the issues of permits contemplated in any treaty“.

⁵⁵⁹ Antarctic Act 1994 Chapter 15.

⁵⁶⁰ Statutory Instruments 1995 No. 1994.

⁵⁶¹ Hierunter fallen gemäß Section 3 Abs. 3 Antarctic Act 1994 sowohl im Vereinigten Königreich organisierte Expeditionen als auch solche Expeditionen, deren Ausgangspunkt im Staatsgebietes des Vereinigten Königreichs lag.

⁵⁶² Vgl. hierzu Section 5 Abs. 3 Antarctic Act 1994 i.V.m. Section 21 Abs. 2 Merchant Shipping Act Chapter 31.

⁵⁶³ Section 3 Abs. 2 Antarctic Act 1994.

⁵⁶⁴ Section 3 Abs. 4 Antarctic Act 1994: „An expedition organised in and authorised in writing by another Contracting Party shall not be regarded as a British expedition“. Siehe hierzu auch A. Proelß/E. Blitzka/J. Oliva, 2012, 86 f.

⁵⁶⁵ Siehe auch A. Epiney/J. Heuck/B. Pirker, 2013, 144.

⁵⁶⁶ Section 5 Abs. 1 Antarctica Regulations 1995.

⁵⁶⁷ Section 5 Abs. 1 Antarctica Regulations 1995.

Umweltauswirkungen der geplanten Aktivität aus, ist vom Antragssteller eine CEE durchzuführen.⁵⁶⁸ Abschlägige Genehmigungsbescheide sind schriftlich zu begründen.⁵⁶⁹

Eine Person, die der Verpflichtung, die Antarktis nur mit Erlaubnis zu betreten zuwiderhandelt, macht sich strafbar.⁵⁷⁰ Dies gilt auch für den Teilnehmer einer genehmigten Expedition, der eine Person ohne Erlaubnis an dieser Expedition teilnehmen lässt.⁵⁷¹ Ferner machen sich auch Tourismusunternehmer, Kapitäne und Flugkapitäne strafbar, die eine Person, die selbst keine Erlaubnis hat, die Antarktis zu betreten, in die Antarktis bringen.⁵⁷²

3.6.1.9 Vereinigte Staaten

In den Vereinigten Staaten wird das EIA für nicht-staatliche Aktivitäten durch den Antarctic Science, Tourism and Conservation Act in Verbindung mit der Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica geregelt.⁵⁷³ Das Verfahren ist auf sämtliche nicht-staatliche Aktivitäten anwendbar, welche für die Vereinigten Staaten eine Notifikationspflicht gemäß Art. VII Abs. 5 des Antarktisvertrages begründen.⁵⁷⁴ Dies ist für sämtliche Expeditionen amerikanischer Staatsbürger oder Schiffe, sowie für alle vom US-Staatsgebiet aus organisierten Expeditionen der Fall.⁵⁷⁵ Von der Anwendbarkeit ausgenommen sind Aktivitäten, die CCAMLR und CCAS unterfallen,⁵⁷⁶ sowie Notfallmaßnahmen.⁵⁷⁷

In den Vereinigten Staaten wird das EIA nicht an ein Genehmigungsverfahren gekoppelt und bildet keine Grundlage für eine abschließende Genehmigungsentscheidung.⁵⁷⁸ Vielmehr verbleibt die endgültige Entscheidung über die Durchführung der Aktivität beim Unternehmer selbst; die zuständige Behörde (die Environmental Protection Agency) wacht lediglich darüber, dass die formellen Verfahrensvorschriften

⁵⁶⁸ Section 6 Abs. 1 Antarctica Regulations 1995; im authentischen Gesetzeswortlaut ist die Rede von „more than a minor or transitory impact“.

⁵⁶⁹ Section 7 Antarctica Regulations 1995.

⁵⁷⁰ Section 3 Abs. 5 Antarctic Act 1994. Siehe auch zur Vollstreckung dieser Vorschriften Section 27 ff. Antarctic Act 1994.

⁵⁷¹ Section 3 Abs. 6 Antarctic Act 1994.

⁵⁷² Section 3 Abs. 7 Antarctic Act. 1994.

⁵⁷³ 16 U. S. C. §§ 2403a lit. c i.V.m. Environmental Protection Agency, Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica, 66 Federal Register No. 235 vom 6. Dezember 2001; Regelungen für staatliche Antarktisaktivitäten finden sich im National Environmental Policy Act 1969; siehe D. Rothwell/C. Joyner 2000, 166; vgl. auch 16 U. S. C. § 2403a. lit. a.

⁵⁷⁴ 16 U. S. C. § 2403a lit. c; § 8.2 lit. b Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica.

⁵⁷⁵ Siehe hierzu auch unter 3.1.1.1.

⁵⁷⁶ § 8.2 lit. c Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica.

⁵⁷⁷ § 8.10 Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica.

⁵⁷⁸ K. Bastmeijer/R. Roura 2008, 194; vgl. auch hierzu ATCM XXIV (2001), IP 55, 3.

des Art. 8 i.V.m. Anlage I USP eingehalten werden.⁵⁷⁹ Zunächst muss der Unternehmer (Operator)⁵⁸⁰ einer touristischen Aktivität 180 Tage im Voraus der Genehmigungsbehörde⁵⁸¹ ein Preliminary Environmental Review Memorandum (PERM) zukommen lassen, aus dem hervorgehen soll, ob die geplante Aktivität weniger als geringfügige oder vorübergehende Umweltauswirkungen hat.⁵⁸² Dies wird von der zuständigen Behörde binnen einer 15-tägigen Frist überprüft.⁵⁸³

Es gibt vier mögliche Verfahrensergebnisse:

- Die zuständige Behörde gibt im Zeitraum von 30 Tagen keine Einschätzung ab; in diesem Fall wird gesetzlich fingiert, dass Art. 8 USP i.V.m. Anlage I USP sowie die amerikanischen Implementierungsvorschriften eingehalten wurden;⁵⁸⁴
- die zuständige Behörde kommt zu dem Ergebnis, dass die geplante Aktivität nicht den Anforderungen des Art. 8 USP i.V.m. Anlage I USP entspricht;⁵⁸⁵
- die zuständige Behörde empfiehlt die Durchführung einer IEE;⁵⁸⁶
- die zuständige Behörde empfiehlt die Durchführung einer CEE.⁵⁸⁷

Wurde vorher kein PERM an die Genehmigungsbehörde eingereicht, so muss der Unternehmer zumindest 90 Tage vor Beginn der geplanten Aktivität eine IEE einreichen.⁵⁸⁸ Aus dieser soll hervorgehen, ob die geplante Aktivität mehr als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen auf die antarktische Umwelt hat.⁵⁸⁹ Wiederum ist es an der zuständigen Behörde festzustellen, ob die IEE den Anforderungen der Anlage I USP entspricht.⁵⁹⁰ Der Behörde bleiben 30 Tage Zeit für diese Entscheidung. Möglich sind hier wiederum drei Verfahrensergebnisse:

⁵⁷⁹ Vgl. hierzu insbesondere den Wortlaut von § 8.8 lit. c Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica: „The decision to proceed, based on environmental documentation that meets the requirements under Article 8 and Annex I of the Protocol and the provisions of this part, rests with the operator. Any decision by an operator on whether to proceed or modify a proposed activity for which a CEE was required shall be based on the CEE and other relevant considerations“.

⁵⁸⁰ Siehe zu diesem Begriff § 8.3 Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica.

⁵⁸¹ Hierbei handelt es sich um die Environmental Protection Agency.

⁵⁸² § 8.6 lit. a Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica.

⁵⁸³ § 8.6 lit. a Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica.

⁵⁸⁴ § 8.6 lit. a Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica: „If EPA does not provide such notice within thirty (30) days, the operator will be deemed to have met the requirements of this part provided that any required procedure, which may include appropriate monitoring, are put in place to assess and verify the impact of the activity“.

⁵⁸⁵ § 8.6 lit. a Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica.

⁵⁸⁶ § 8.6 lit. b Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica.

⁵⁸⁷ § 8.6 lit. b Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica.

⁵⁸⁸ § 8.7 lit. a Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica.

⁵⁸⁹ § 8.7 lit. b Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica.

⁵⁹⁰ § 8.7 lit. c Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica.

- Die zuständige Behörde gibt im Zeitraum von 60 Tagen keine Einschätzung ab und es wird gesetzlich fingiert, dass Art. 8 USP i.V.m. Anlage I USP sowie die amerikanischen Implementierungsvorschriften eingehalten wurden;⁵⁹¹
- die zuständige Behörde kommt zu dem Ergebnis, dass die IEE nicht den Anforderungen von Art. 8 USP und Anlage I USP entspricht;⁵⁹²
- die zuständige Behörde empfiehlt die Durchführung einer CEE.⁵⁹³

Wurde vorher weder ein PERM noch eine IEE bei der zuständigen Behörde eingereicht, so muss ein Entwurf der CEE bis zum 1. Dezember des Vorjahres vor Beginn der Aktivität eingereicht werden.⁵⁹⁴ Die endgültige Version ist 75 Tage vor Beginn der Aktivität einzureichen.⁵⁹⁵ Aus dieser soll hervorgehen, welche vorhersehbaren Umweltauswirkungen die Aktivität voraussichtlich haben wird und welche mögliche Alternativen es zur vorgeschlagenen Aktivität gibt.⁵⁹⁶ Möglich sind zwei Verfahrensergebnisse:

- Die zuständige Behörde gibt bis zu 60 Tagen vor Expeditionsbeginn keine Einschätzung ab und es wird gesetzlich fingiert, dass Art. 8 USP i.V.m. Anlage I USP sowie die amerikanischen Implementierungsvorschriften eingehalten wurden;⁵⁹⁷
- die zuständige Behörde kommt zu dem Ergebnis dass die IEE nicht den Anforderungen von Art. 8 USP und Anlage I USP entspricht.⁵⁹⁸

Verstöße gegen die oben genannten Verfahrensvorschriften können mit Strafen von bis 10.000 US-Dollar und/oder einer Gefängnisstrafe von bis zu einem Jahr geahndet werden.⁵⁹⁹

3.6.1.10 Deutschland

In Deutschland wird das Umweltschutzprotokoll durch das Gesetz zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls (Ausführungsgesetz, AUG) vom 4. Oktober 1991⁶⁰⁰ umgesetzt. Das im Gesetz enthaltene Genehmigungserfordernis ist gemäß § 3 Abs. 1 AUG für deutsche Staatsangehörige, juristische und natürliche Personen auf dem Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland und ausländische juristische Personen und Personenvereinigungen anwendbar, soweit diese Tätigkeit vom Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland aus organisiert wird oder von deren Hoheitsgebiet ausgeht (§§ 3 Abs. 1 i.V.m. 2 Abs. 1 Nr. 2 AUG.). Von der Genehmigungspflicht ausgenommen sind Tätigkeiten, die von anderen Antarktisver-

⁵⁹¹ § 8.7 lit. c Abs. 1 Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica.

⁵⁹² § 8.7 lit. c Abs. 1 Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica.

⁵⁹³ § 8.7 lit. c Abs. 2 Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica.

⁵⁹⁴ § 8.8 lit. a i.V.m. lit. b Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica.

⁵⁹⁵ § 8.8 lit. a i.V.m. lit. b Abs. 1 und 2 Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica.

⁵⁹⁶ § 8.8 lit. a Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica.

⁵⁹⁷ § 8.8 lit. b Abs. 2 Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica.

⁵⁹⁸ § 8.8 lit. b Abs. 2 Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica.

⁵⁹⁹ § 8.11 lit b Environmental Impact Assessment of Nongovernmental Activities in Antarctica i.V.m. 16 USC § 2408.

⁶⁰⁰ Gesetz zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls vom 4. Oktober 1991 zum Antarktisvertrag vom 22. September 1994, BGBl. I 2593.

tragsstaaten genehmigt wurden, bei denen lediglich die Antarktis durchfahren wird, sowie Tätigkeiten, die unter CCAMLR und CCAS fallen (§ 3 Abs. 2 AUG).

Das deutsche Recht verbindet das EIA mit einem Genehmigungsverfahren. Der Genehmigungsmaßstab richtet sich nach dem Gebot zum umfassenden Schutz der antarktischen Umwelt (Art. 2, 3 USP). Nach der Konzeption des Ausführungsgesetzes ist eine Antarktisaktivität nur genehmigungsfähig, wenn sie § 3 Abs. 4 AUG entspricht. Sämtliche Antarktisaktivitäten unterfallen damit einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.⁶⁰¹ Zunächst beurteilt die zuständige Genehmigungsbehörde (das Umweltbundesamt), ob die geplante Aktivität weniger als geringfügige oder vorübergehende, geringfügige oder vorübergehende oder mehr als geringfügige oder vorübergehende Umweltauswirkungen haben wird (§ 4 Abs. 3 AUG). Nur im ersten Fall ist eine Genehmigung zu erteilen (§ 4 Abs. 4 AUG). Andernfalls ist eine Umwelterheblichkeitsprüfung (für Aktivitäten mit geringfügigen oder vorübergehenden Umweltauswirkungen) oder eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem AUG⁶⁰² (für Aktivitäten mit mehr als geringfügigen oder vorübergehenden Umweltauswirkungen) durchzuführen. Ergibt eine Umwelterheblichkeitsprüfung, dass die geplante Tätigkeit lediglich geringfügige oder vorübergehende Umweltauswirkungen haben wird, so ist eine Genehmigung zu erteilen (§ 7 Abs. 2 AUG). Werden mehr als vorübergehende oder geringfügige Umweltauswirkungen erwartet, ist vom Antragssteller eine Umweltverträglichkeitsprüfung (entsprechend der völkervertraglichen CEE) durchzuführen. Ergibt diese, dass die Aktivität mehr als vorübergehende oder geringfügige Umweltauswirkung haben wird, so wird eine Genehmigung nur erteilt, soweit mittels Nebenbestimmungen sichergestellt werden kann, dass die gesetzlichen Anforderungen eingehalten werden (§§ 12 Abs. 2; 7 Abs. 2 analog AUG). Jede ohne Genehmigung durchgeführte Antarktistätigkeit ist eine Ordnungswidrigkeit und kann mit einem Bußgeld von bis zu 100.000 DM geahndet werden (§ 36 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 AUG). Wird eine solche Handlung „gewerbs- oder gewohnheitsmäßig“ begangen, so ist die Handlung strafbar.⁶⁰³ Die Strafanandrohung ist bei Gesundheitsgefährdungen anderer oder der Schädigung von Tieren, Pflanzen oder andere sich in der Antarktis befindlicher Sachen auf fünf Jahre erhöht.⁶⁰⁴

3.6.2 Zwischenergebnis

Die hier untersuchten Genehmigungsverfahren weisen deutliche Unterschiede auf. Dies betrifft zunächst die Frage, ob es überhaupt einer staatlichen Genehmigung im Anschluss an eine Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf. Zwei der hier untersuchten Staaten, die Vereinigte Staaten und Argentinien, führen auch nach einem EIA keine formelle Genehmigung bezüglich der Durchführbarkeit einer geplanten touristischen Aktivität durch. Haben bestimmte Reiseanbieter, beispielsweise für den landbasierten Tourismus, insbesondere in diesen Staaten ihren Sitz, bedeutet dies, dass die von ihnen durchgeführten Tourismusangebote keiner formellen Genehmigungspflicht unterfallen.

Die sonstigen hier untersuchten Staaten verknüpfen jedoch das EIA mit einer behördlichen Genehmigung. Die Unterscheidung zwischen Staaten mit und ohne Genehmigungserfordernis kann jedoch weni-

⁶⁰¹ So A. Epiney/J. Heuck/B. Pirker 2013, 91; U. Smeddinck 2006, 344; ferner auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29. April 2008, AZ OVG 11 N 127.05, Rn. 12.

⁶⁰² Mit dem Begriff der „Umweltverträglichkeitsprüfung“ werden in der vorliegenden Untersuchung nur Umweltverträglichkeitsprüfungen im Sinne des § 8 AUG bezeichnet. Die völkerrechtlichen Vorgaben nach dem USP werden mit den dort verwendeten englischen Begriffen als EIA, IEE und CEE bezeichnet. Vgl. dazu oben unter 3.1.1.4.

⁶⁰³ Nach § 37 Abs. 1 AUG beträgt das Strafmaß bis zu drei Jahren.

⁶⁰⁴ Dies sind nach § 37 Abs. 2 AUG bis zu fünf Jahre Freiheitsstrafe. Nach § 37 Abs. 3 AUG ist zudem der Versuch strafbar.

ger praktische Auswirkungen haben, als dies auf den ersten Blick erscheint: Allein aus der Existenz eines Genehmigungsverfahrens, bei dem die Behörde den Antrag an den generellen Zielen des Umweltschutzprotokolls misst, folgt nicht zwangsläufig ein restriktiverer Umgang mit dem Antarktistourismus als bei nationalen Verfahren ohne Genehmigungserfordernis, bei denen die Behörde lediglich die Einhaltung der formellen Verfahrensregelungen überwacht.⁶⁰⁵

Relevante Unterschiede finden sich auch bezüglich der Ausnahmen der Anwendbarkeit nationaler Verfahren für Fälle, in denen die geplante Aktivität bereits von einem anderen Vertragsstaat genehmigt wurde. Während die meisten Staaten in solchen Fällen bereits rechtlich die Anwendbarkeit des eigenen Verfahrens ausschließen, sehen andere Staaten einen Anwendbarkeitsausschluss nur bei vergleichbaren Verfahren vor, so Japan, oder belassen den Anwendbarkeitsausschluss im Ermessen der Behörde, so Neuseeland.

Auch wenn eine stärkere Vereinheitlichung der nationalen Verfahren im Hinblick auf die gleichmäßige Regelung des Antarktistourismus wünschenswert wäre, haben die Vertragsstaaten bisher noch keine Vorstöße dahingehend unternommen. Es ist bis heute vollkommen ungeklärt, wann eine Aktivität mehr als geringfügige oder vorübergehende Umweltauswirkungen hat, da sich keine einheitliche Praxis der Vertragsstaaten herausgebildet hat, die eine verlässliche Grundlage für Kategorisierungen bietet.⁶⁰⁶ Hier verbleibt den Vertragsstaaten ein großer Spielraum für Entscheidungen, der einem effektiven Schutz der Umwelt zuwiderläuft. Die Divergenz nationaler Verfahren bei dem EIA ist bisher möglich, da es sich bei dem Umweltschutzprotokoll um einen völkerrechtlichen Rahmen handelt, dessen Konkretisierung gerade in der Hand der nationalen Gesetzgeber liegt. Um dies zu ändern, bedürfte es in Zukunft⁶⁰⁷ verbindlicher materieller Vorgaben für ein internationales EIA im Rahmen des Antarktisvertragssystems. Es irritiert zudem, dass beinahe 17 Jahre nach Inkrafttreten des Umweltschutzprotokolls zumindest einer der hier näher betrachteten Vertragsstaaten, Südafrika, bis heute noch nicht das EIA in nationales Recht implementiert haben. Diese kann die Effektivität des gesamten Umweltschutzprotokolls in der Praxis nachhaltig schwächen. Bezüglich der einzelstaatlichen Umsetzung der EIA im Besonderen und des Umweltschutzprotokolls im Allgemeinen besteht weiterer Forschungsbedarf; insbesondere sollten andere von dieser Studie nicht berücksichtigte Staaten untersucht werden, in denen Unternehmen ansässig sind, die Reisen in die Antarktis anbieten, wie beispielsweise China, die Niederlande, Norwegen, Russland, Polen und Kanada.

3.7 Möglichkeiten der Restriktionen des Antarktistourismus in Deutschland

Im Folgenden wird auf die Möglichkeiten und Grenzen der Einschränkung des Antarktistourismus in Deutschland durch das Umweltbundesamt als zuständige Behörde eingegangen. Im Fokus steht das Genehmigungsverfahren nach §§ 4, 7, 12 AUG. Zu klären ist dafür, wie sich innerhalb der deutschen Rechtsordnung das völkerrechtliche Umweltschutzprotokoll zum nationalen Ausführungsgesetz verhält und insbesondere, ob sich der Einzelne auf die zum Teil weniger restriktiven Normen des Umweltschutzprotokolls berufen kann. Anschließend ist zu untersuchen, inwiefern das Umweltbundesamt das „Ob“ touristischer Antarktistätigkeiten nach gegenwärtigem innerstaatlichem Recht einschränken kann. Ferner wird untersucht, wie stark die Behörde das „Wie“ solcher Tätigkeiten beschränken kann.

⁶⁰⁵ Instrukтив in diesem Zusammenhang auch mit einer Ausstellung von bereits untersagten Aktivitäten, ATCM XXXVI (2013), WP 47, 9.

⁶⁰⁶ Siehe hierzu unter 3.1.1.4

⁶⁰⁷ Vgl. zu Verbesserungsvorschlägen für die Zukunft (*de lege ferenda*) zu dem EIA siehe unter 4.3.1.

3.7.1 Das Ausführungsgesetz vor dem Hintergrund völkerrechtlicher Vorgaben und divergierender nationaler Verfahren

3.7.1.1 Grundlagen

Bevor die Normen des Ausführungsgesetzes im Einzelnen untersucht werden, bedarf es – im Anschluss an die Ausführungen oben zum allgemeinen Zusammenspiel völkerrechtlicher Normen und nationaler Verfahren im Hinblick auf das EIA⁶⁰⁸ – grundlegender Bemerkungen zum Zusammenspiel dieses Gesetzes mit den Vorgaben des Umweltschutzprotokolls. So gilt zum einen, dass die Bestimmungen des deutschen Ausführungsgesetzes im Lichte der völkerrechtlichen Vorgaben des Umweltschutzprotokolls von der zuständigen Behörde auszulegen sind. Für den einzelnen Antarktistouristen oder Antarktistourismunternehmer sind jedoch, zum anderen, allein die Normen des Ausführungsgesetzes maßgeblich. Selbst wenn an einigen Stellen – zum Beispiel etwa der zwingenden zeitlichen Befristung einer Genehmigung⁶⁰⁹ – eine nationale Vorschrift vom Umweltschutzprotokoll abweicht, führt dies nicht etwa dazu, dass der Einzelne sich unmittelbar auf das weniger restriktive völkerrechtliche Umweltschutzprotokoll berufen kann. Dies folgt aus der Tatsache, dass es sich bei dem EIA um ein nationales Verfahren handelt, dessen Umsetzung den einzelnen Vertragsstaaten obliegt.⁶¹⁰ Einen individuellen Anspruch auf Betreten des Antarktisgebietes aus dem Umweltschutzprotokoll gibt es nicht.

3.7.1.2 Ausnahmen bei bereits erteilten ausländischen Genehmigungen

Nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG unterliegen Tätigkeiten, die von einer anderen Vertragspartei des Umweltschutzprotokolls genehmigt wurden, nicht dem allgemeinen Genehmigungsvorbehalt für antarktische Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1 AUG.⁶¹¹ Fraglich ist jedoch, was unter einer „Genehmigung“ im Sinne des § 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG zu verstehen ist und ob hierunter auch nationale Verfahren im Zusammenhang mit touristischen Antarktisaktivitäten zu verstehen sind, die als Notifikationsverfahren keine formelle Letztentscheidungsbefugnis der nationalen Behörde vorsehen. Der Wortlaut des § 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG scheint zunächst dafür zu sprechen, das Privileg der Anerkennung von ausländischen Autorisierungen auf solche Verfahren zu beschränken, bei denen eine Genehmigung im Sinne einer behördlichen Letztentscheidungsbefugnis vorliegt.⁶¹² Dafür spricht, dass ausdrücklich nur „Genehmigungen“ erwähnt werden und sich der Wortlaut nicht allgemein auf nationale Verfahrensausgänge anderer Vertragsstaaten bezieht. Aus dem historischen Kontext der Vorschrift kann jedoch anderes gefolgert werden: § 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG wurde 1994 erlassen; dem deutschen Gesetzgeber konnte vier Jahre vor Inkrafttreten des Umweltschutzprotokolls aber nicht klar gewesen sein, wie das EIA aus dem Umweltschutzprotokoll in einzelnen Staaten umgesetzt werden würde. Zu beachten sind zudem Sinn und Zweck des Umweltschutzprotokolls und des Antarktisvertragssystems. Die Tatsache, dass Deutschland das Antarktisgebiet gemeinsam mit den anderen Staaten reguliert, spricht für eine völkerrechtsfreundliche Lösung in dem Sinne, dass die Praxis anderer Vertragsparteien als gleichwertig anerkannt wird, wonach auch ausländische Verfahrensergebnisse unabhängig vom Vorliegen einer ausdrücklichen staatlichen Genehmigung anzuerkennen sind. Sieht man als das entscheidende Ziel des Ausführungsgesetzes jedoch den Schutz der

⁶⁰⁸ Siehe hierzu unter 3.6.1.

⁶⁰⁹ § 3 Abs. 7 S. 2 AUG; siehe hierzu unter 3.7.3.1.

⁶¹⁰ Vgl. hierzu F. Francioni 1993, 62.

⁶¹¹ Siehe hierzu ausführlich A. Proelß/E. Blitzka/J. Oliva 2012, 67 ff.

⁶¹² So im Ergebnis auch A. Epiney/J. Heuck/B. Pirker 2013, 98 f.

antarktischen Umwelt ohne Rücksicht auf die internationale Praxis weiterer Vertragsstaaten an, kann der Begriff der „Genehmigung“ auch eng ausgelegt werden und ein dem deutschen Recht vergleichbares, formales staatliches Verfahren, das mit einer behördlichen Erlaubnis oder Versagung endet, erfordern. Eine solche Auslegung bedürfte jedoch einer klaren Intention des Gesetzgebers, da sie nicht einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung entspricht.

Zudem ist zu klären, ob das Umweltbundesamt bei dem Vorliegen ausländischer Genehmigungen für touristische Aktivitäten die Genehmigungsbefreiung versagen kann. Der Wortlaut von § 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG spricht gegen eine Überprüfungsmöglichkeit des Umweltbundesamtes auf Grundlage des Ausführungsgesetz, da ausländische Genehmigungen ohne Ausnahme vom Erfordernis einer deutschen Genehmigung befreit sind. Gegen eine Überprüfung ausländischer Genehmigungen am Maßstab des Ausführungsgesetzes sprechen auch die Überlegungen zum Kooperationserfordernis im Antarktisgebiet. Das Ziel der Genehmigungsbefreiung ist der Kooperationsgedanke⁶¹³ bei der Verwaltung des Antarktisgebietes. Hierbei ist zu bedenken, dass das EIA heute im Kern als ein nationales Verfahren ausgestaltet ist. Hieraus resultiert zwangsläufig eine Pluralität nationaler Umsetzungsverfahren bei dem EIA, die die Vertragsstaaten so in Kauf genommen oder sogar bezweckt haben, um eine breite Zustimmung zu dem Umweltschutzprotokoll zu erhalten und die Möglichkeit der Implementierung in verschiedenen Rechtsordnungen zu geben. Daher ist im Ergebnis ein materieller Prüfungsmaßstab bei § 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG für ausländische Autorisierungen am Maßstab des Ausführungsgesetzes zu verneinen.

Dennoch kann das Umweltbundesamt in Ausnahmefällen die Anerkennung einer nationalen Genehmigung versagen. Zum einen bleibt es bei der Genehmigungspflicht des § 3 Abs.1 AUG in den Fällen, in denen gar kein nationales Genehmigungsverfahren durchgeführt wurde. Daher könnten etwa Tourismusunternehmer aus Südafrika oder Chile dem Genehmigungserfordernis des § 3 Abs. 1 AUG unterworfen werden – soweit das AUG zur Anwendung gelangt. Zudem kann – dem Grundsatz von Treu und Glauben folgend – das Anerkennungsprivileg für solche Genehmigungen verneint werden, bei denen die Standards des Umweltschutzprotokolls (nicht des deutschen Ausführungsgesetzes) evident nicht beachtet werden.⁶¹⁴ Dies ist zum einen der Fall, wenn die Genehmigung durch Willensmängel der Genehmigungsbehörde (also Korruption, widerrechtliche Drohung, Täuschung etc.) erschlichen wurden; zum anderen in Fällen, in denen eindeutig gegen die Vorschriften des Umweltschutzprotokolls verstoßen wurde. Letzteres dürfte etwa bei der Nichtbeachtung spezifischer Verbote des Umweltschutzprotokolls zu bejahen sein.

3.7.2 Restriktionsmöglichkeiten bezüglich des Ob der Genehmigungserteilung

Im Folgenden wird untersucht, in wieweit dem Umweltbundesamt Entscheidungsspielräume beim Genehmigungsverfahren eingeräumt werden, die zu einer restriktiven Genehmigungspraxis von touristischen Aktivitäten in der Antarktis genutzt werden können. Der nationale Gesetzgeber kann der Verwaltung sowohl auf der Tatbestands- als auch auf der Rechtsfolgenseite Entscheidungsspielräume eröffnen.⁶¹⁵

⁶¹³ Siehe hierzu grundlegend C. Tomuschat 2013.

⁶¹⁴ Im Ergebnis auch A. Proelß/E. Blitzka/J. Oliva 2012, 74 ff.; anderer Ansicht A. Epiney/J. Heuck/B. Pirker 2013, 98.

⁶¹⁵ Werden auf der Tatbestandsseite – also bei der Frage, ob die Voraussetzungen einer Norm vorliegen – mittels der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe Entscheidungsspielräume eingeräumt, so spricht man von einem Beurteilungsspielraum; vgl. F. Kopp/U. Ramsauer 2012, § 40 VwVfG Rn. 10, 71. Werden auf der Rechtsfolgenseite – also bei der Frage der behördlichen Setzung bestimmter Rechtsfolgen – der Verwaltung Wahlmöglichkeiten zugestanden, so spricht man von Ermessen; vgl. *ibid.*, § 40 Rn. 11.

3.7.2.1 Ermessen

Dem Umweltbundesamt steht – wie jeder Genehmigungsbehörde – kein genereller Ermessensspielraum bei der Genehmigungserteilung zu (§ 40 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)). Vielmehr ist zu unterscheiden: Am Ende des „allgemeinen Verfahrens“ (§ 4 Abs. 4 AUG) und der Umwelterheblichkeitsprüfung (§ 7 Abs. 2 AUG) steht eine gebundene Entscheidung. Anders liegt der Fall nach Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Ergibt diese, dass die Tätigkeit mehr als nur vorübergehende oder geringfügige Umweltauswirkung haben wird, so wird der Behörde ein sog. intendiertes Ermessen⁶¹⁶ im Sinne der Versagung einer Genehmigung eingeräumt und durch § 12 Abs. 2 AUG ein Regel-Ausnahme-Verhältnis etabliert:⁶¹⁷ In der Regel ist bei mehr als vorübergehenden oder geringfügigen Umweltauswirkungen keine Genehmigung zu erteilen; eine Ausnahme hiervon kann gemacht werden, wenn durch Auflagen und Bedingungen die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen sichergestellt werden kann.⁶¹⁸ Anders verhält es sich bei Aktivitäten mit geringfügigen oder vorübergehenden Umweltauswirkungen oder mit weniger als geringfügigen oder vorübergehenden Umweltauswirkungen. Hier wird der Behörde gerade kein Ermessen eingeräumt, es handelt sich um eine gebundene Entscheidung. In solchen Fällen ist eine Genehmigung zu erteilen (§§ 4 Abs.4 AUG; 7 Abs. 2 AUG).

3.7.2.2 Beurteilungsspielräume: Grundlage und Grenzen

Eine stärkere Steuerungsmöglichkeit des Antarktistourismus innerhalb des geltenden Rechtsrahmens würde bestehen, wenn das Ausführungsgesetz dem Umweltbundesamt auch einen Beurteilungsspielraum eröffnet.⁶¹⁹ Das Ausführungsgesetz verwendet an einigen Stellen unbestimmte Rechtsbegriffe: So etwa bei den Schutzgütern des § 3 Abs. 4 AUG⁶²⁰ und insbesondere bei der Abstufung der Umweltauswirkung als „weniger als geringfügig oder vorübergehend“, „geringfügig oder vorübergehend“ und „mehr als nur geringfügig oder vorübergehend“.⁶²¹ Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe allein ist jedoch kein hinreichendes Kriterium für das Vorliegen eines Beurteilungsspielraums.⁶²² Ein Beurteilungsspielraum des Umweltbundesamts durch das Ausführungsgesetz kann daher nicht deshalb angenommen werden, weil die genannten Begriffe nicht gesetzlich definiert wurden.

⁶¹⁶ Kritisch zu dieser Rechtsfigur, K. Schönenbroicher 2014 § 39 VwVfG Rn. 66 ff.; instruktiv hierzu F. Kopp/U. Ramsauer 2012, § 40 VwVfG Rn. 45.

⁶¹⁷ K. Schönenbroicher 2014, § 39 VwVfG Rn. 66.

⁶¹⁸ Hierfür sprechen auch die vorbereitenden Gesetzesmaterialien: „Tätigkeiten [mit mehr oder vorübergehenden Umweltauswirkungen] dürfen nur genehmigt werden, wenn sich durch Auflagen oder Bedingungen sicherstellen lässt, dass Anforderungen des Ausführungsgesetzes [...] eingehalten werden“; BT-Drs. 12/7491, 21.

⁶¹⁹ F. Kopp/U. Ramsauer 2012, § 49 VwVfG Rn. 71.

⁶²⁰ Vgl. etwa § 2 Abs. 4 Nr. 3 AUG: „erhebliche negative Wirkungen auf die Luft und Wasserqualität“.

⁶²¹ § 4 Abs. 3 AUG. Vgl. ferner A. Proelß/E. Blitzka/J. Oliva 2012, 19 m.w.N.

⁶²² Das Rechtsinstitut des richterlich nicht bzw. nur eingeschränkt überprüfbaren behördlichen Beurteilungsspielraums unterliegt zwar im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG verfassungsrechtlicher Bedenken, allerdings wird dessen Zulässigkeit in begründeten Ausnahmefällen anerkannt; vgl. hierzu etwa M. Sachs 2011, Art. 19 GG Rn. 124 m.w.N.; R. Schmidt-Aßmann 2014, Art. 19 GG Abs. 4 Rn. 191 f.

Schwierig bestimmbar ist jedoch, wann ein behördlicher Beurteilungsspielraum vorliegt. Zum Teil wird in der Literatur und Rechtsprechung für bestimmte Fallgruppen ein solcher Beurteilungsspielraum begründet.⁶²³

Denkbar wäre einen Beurteilungsspielraum anzunehmen, weil die Behörde im Rahmen einer Prognose- bzw. Risikoentscheidung tätig wird. In der Literatur wird jedoch für diese Fallgruppe nicht per se ein Beurteilungsspielraum der Behörde angenommen.⁶²⁴ Vielmehr sei ein Beurteilungsspielraum für die Behörde nur dann zu bejahen, wenn ihr eine „Prognoseermächtigung“ vom Gesetzgeber zugebilligt werde,⁶²⁵ wie bei Risikoentscheidungen im Atom- oder Gentechnikrecht;⁶²⁶ dort erlaube das Vorsorgeprinzip der Verwaltung, eine Entscheidung auf wissenschaftlicher Grundlage zu treffen, die gerichtlich nur begrenzt nachvollzogen werden könne.⁶²⁷ Vorliegend spricht für einen solchen Spielraum, dass der Gesetzgeber in § 3 Abs. 4 AUG klarstellt, dass die Beurteilung der Umweltauswirkungen von Antarktisaktivitäten dem Umweltbundesamt obliegt („Das Umweltbundesamt beurteilt [...]").⁶²⁸ Danach kann bei dem Genehmigungsverfahren vertretbar auch von einem Beurteilungsspielraum des Umweltbundesamtes ausgegangen werden. Dieses Ergebnis wird auch in der Literatur geteilt.⁶²⁹

Die Tatsache, dass einer Behörde, wie dem Umweltbundesamt, ein Beurteilungsspielraum eingeräumt wird, führt jedoch nicht dazu, dass die betreffende Entscheidung einer richterlichen Prüfung völlig entzogen wird.⁶³⁰ Voller gerichtlicher Kontrolle bleibt zugänglich: die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsgrundlage,⁶³¹ die Rechtmäßigkeit des Verfahrens – d.h. die Anhörungs-, Begründungs- und Aufklärungspflichten der Behörde,⁶³² und die korrekte Ermittlung des Sachverhaltes durch die Behörde; zudem die Beachtung des aus Art. 20 Abs. 3 GG folgenden Willkürverbots, womit das Verbot sachfremde Erwägun-

⁶²³ Der Stand der Literatur zu diesem Thema ist vielfältig; siehe etwa M. Jestaedt 2010, Rn. 45 ff.; K. Schönenbroicher 2014, § 39 VwVfG Rn. 103 ff.; F. Kopp/U. Ramsauer 2012, § 40 VwVfG Rn. 71 ff.; M. Ruffert 2010, § 40 VwVfG Rn. 94 ff.

⁶²⁴ K. Schönenbroicher 2014, § 39 VwVfG Rn. 122 ff.; anderer Ansicht jedoch M. Ruffert 2010, § 40 VwVfG Rn. 102; M. Sachs 2014, § 40 VwVfG Rn. 213.

⁶²⁵ So K. Schönenbroicher 2014, § 39 VwVfG Rn. 123.

⁶²⁶ Vgl. F. Kopp/W. Schenke 2014, § 39 VwGO Rn. 77 g; kritisch hierzu jedoch M. Sachs 2014, § 40 VwVfG Rn. 212 f.

⁶²⁷ A. Epiney/J. Heuck/B. Pirker 2013, 86 f.

⁶²⁸ Vgl. hierzu die Annahme eines Beurteilungsspielraumes durch das OVG Lüneburg bei der Neufassung von § 8 Niedersächsische Gemeindeordnung: „Mit der Neufassung ‘wenn sie (d.h. die Gemeinden) ein dringendes öffentliches Interesse feststellen’ betont der Gesetzgeber jedoch die Kompetenz zur Gemeinde dieser Frage.[...] die Betonung der Rolle der Gemeinde [kann] nur im Sinne eines – gerichtlich nicht bzw. nur eingeschränkte überprüfbaren – Entscheidungsspielraum gedeutet werden“; OVG Lüneburg 8. Januar 1991, 4 NVwZ-RR 1991, 576, 576 f.

⁶²⁹ A. Proelß/E. Blitzka/J. Oliva 2012, 21 ff.; A. Epiney/J. Heuck/B. Pirker 2013, 91; B. Wegener 2013, 18 f.; U. Smeddinck 2006, 346.

⁶³⁰ Vgl. M. Sachs 2014, § 40 VwVfG Rn. 221.

⁶³¹ F. Kopp/U. Ramsauer 2012, § 40 VwVfG Rn. 86.

⁶³² M. Jestaedt 2010, Rn. 54.

gen in die Entscheidungsfindung mit einfließen zu lassen einhergeht.⁶³³ Einer beschränkten richterlichen Kontrolle zugänglich ist zudem die Überprüfung des Beurteilungsspielraums: Im Hinblick auf die Risikobewertung der geplanten Aktivität wird die Behörde gerichtlich zwar nicht überprüft; die Grenze ist jedoch erreicht, und eine gerichtliche Überprüfung setzt wieder ein, soweit die

„Verwaltung den Gehalt der anzuwendenden Begriffe und den gesetzlichen Rahmen, in dem sie sich bewegen kann, verkannt hat.“⁶³⁴

Der gesetzliche Beurteilungsspielraum wird zusätzlich durch eine Selbstbindung der Verwaltung an ihr vorheriges Handeln begrenzt.⁶³⁵ Art 3 Abs. 1 GG verpflichtet die Behörde im Falle einer „ständigen gleichmäßigen Übung der Verwaltungspraxis“,⁶³⁶ die nicht notwendigerweise in Verwaltungsvorschriften niedergelegt sein muss, ihr Ermessen zukünftig in vergleichbaren Fällen „gleichmäßig auszuüben“. ⁶³⁷ Die vorherige Verwaltungspraxis des Umweltbundesamtes bei touristischen Aktivitäten *in keinem Fall* mehr als vorübergehende oder geringfügige Umweltauswirkungen anzunehmen, ist somit auch für die zukünftige Einschätzung solcher Aktivitäten relevant. Eine grundlose Änderung der Genehmigungspraxis in gleichartigen Fällen könnte somit rechtswidrig sein. Insbesondere müsste das Umweltbundesamt darlegen, warum sich die Einschätzung der Umweltauswirkungen von bestimmten Aktivitäten verändert hat.⁶³⁸ Eine solche Plausibilität ließe sich beispielsweise mit einer Klärung relevanter Begriffe auf ATCM-Ebene begründen.⁶³⁹

3.7.2.3 Zwischenergebnis

Demnach lässt sich ein Verbot touristischer Aktivitäten nur für solche mit mehr als vorübergehenden oder geringfügigen Umweltauswirkungen erreichen. Die Frage, wann eine Aktivität diese Schwelle überschreitet, fällt in den Beurteilungsspielraum des Umweltbundesamtes. Der völkerrechtliche Rahmen begrenzt diesen Beurteilungsspielraum, selbst nach der gebotenen völkerrechtsfreundlichen Auslegung des AUG, im Ergebnis vorliegend nicht, da auf völkerrechtliche Ebene bis heute nicht hinreichend geklärt ist, wann bei touristischen Aktivitäten die Schwelle von mehr als vorübergehenden oder geringfügigen Umweltauswirkungen überschritten wird. Allerdings wird der Beurteilungsspielraum der Behörde im Ergebnis durch ihre vorherige Genehmigungspraxis eingeschränkt, von der sie nur mit guten Gründen abweichen kann.

⁶³³ M. Jestaedt 2010, Rn. 54; vgl. zu letzterem Aspekt R. Schmidt-Aßmann 2014, Art. 19 GG Abs. 4 Rn. 192. Vgl. für eine ähnliche Formulierung M. Sachs 2014, § 40 VwVfG Rn. 227: „Gegenstand der Kontrolle ist ferner die Frage, ob der *Begriffsinhalt* der angewendeten Rechtsvorschrift – abstrakt – zutreffend ausgelegt worden ist, insbes. ob bei der Anwendung auf den Einzelfall die *Grenzen* und *Wertmaßstäbe* eingehalten sind.“ (Hervorhebungen im Original).

⁶³⁴ M. Jestaedt 2010, Rn. 54; vgl. zu letzterem Aspekt R. Schmidt-Aßmann 2014, Art. 19 GG Abs. 4, Rn. 192. Vgl. für eine ähnliche Formulierung M. Sachs 2014, § 40 VwVfG Rn. 227: „Gegenstand der Kontrolle ist ferner die Frage, ob der *Begriffsinhalt* der angewendeten Rechtsvorschrift – abstrakt – zutreffend ausgelegt worden ist, insbes. ob bei der Anwendung auf den Einzelfall die *Grenzen* und *Wertmaßstäbe* eingehalten sind.“ (Hervorhebungen im Original).

⁶³⁵ Siehe hierzu allgemein P. Stelkens 2014, § 40 VwVfG Rn. 103 ff; M. Raschke 2014, § 40 VwVfG Rn. 64 ff.

⁶³⁶ P. Stelkens 2014, § 40 VwVfG Rn. 105.

⁶³⁷ M. Raschke 2014, § 40 VwVfG Rn. 64.

⁶³⁸ M. Raschke 2014, § 40 VwVfG Rn. 66.

⁶³⁹ Siehe hierzu unter 4.3.1.

3.7.3 Restriktionsmöglichkeiten bezüglich der Art und Weise des Tourismus in der Antarktis

Das Umweltbundesamt als Genehmigungsbehörde für Antarktisaktivitäten verfügt nicht nur über Spielräume bei der Genehmigung, „ob“ touristische Aktivität in der Antarktis durchgeführt werden dürfen, sondern auch bei der Frage, „wie“ diese durchzuführen sind. Der Gesetzgeber gesteht der Behörde Modifizierungsmöglichkeiten der Genehmigungen im Form des Erlasses von Nebenbestimmungen zu (§ 3 Abs. 7 AUG i.V.m. § 36 Abs. 1 1. Alt. VwVfG).⁶⁴⁰ Das Ausführungsgesetz erlaubt es dem Umweltbundesamt, die Genehmigung unter Auflagen, Bedingungen und Befristungen zu erteilen. Ferner ist die Behörde bei einer Genehmigung nach einer Umwelterheblichkeitsprüfung oder Umweltverträglichkeitsprüfung zum Erlass von Auflagen oder Bedingungen verpflichtet, wenn dies erforderlich ist, um die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen sicherzustellen (§ 7 Abs. 2 S. 2 AUG).

3.7.3.1 Befristungen

Zwingend vorgegeben ist die Befristung – d.h. eine zeitliche Begrenzung – der beantragten Genehmigung (§ 3 Abs. 7 S. 2 AUG i.V.m. § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG analog). Auch der Rechtsprechung zufolge können deshalb keine dauerhaften künstlerischen Vorhaben im Antarktisgebiet genehmigt werden, ein solches Vorhaben sei wegen der Verpflichtung zur Befristung antarktischer Vorhaben nicht genehmigungsfähig.⁶⁴¹ Dem ist zuzustimmen.

3.7.3.2 Auflagen

Von Interesse ist die Genehmigungserteilung in Verbindung mit einer Auflage (§ 3 Abs. 7 S.1 1. AUG i.V.m. § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG analog). Bei der Auflage wird die Genehmigung in Verbindung mit einer Bestimmung, die den Adressaten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorschreibt, erteilt. Problematisch ist die Abgrenzung einer Auflage von einer Inhaltsbestimmung oder „modifizierenden Auflage“. Während die Auflage als Nebenbestimmung selbständig neben den Hauptverwaltungsakt tritt,⁶⁴² verändert die Inhaltsbestimmung den Verwaltungsakt unmittelbar, die Behörde erlässt nicht den vom Bürger beantragten Verwaltungsakt, sondern einen anderen.⁶⁴³ Diese Abgrenzungsfrage ist auch im Rahmen des Ausführungsgesetzes bedeutsam:⁶⁴⁴ Erlässt die Behörde eine Inhaltsbestimmung, gegen die verstoßen wird, so agiert der Einzelne ohne Genehmigung und damit ordnungswidrig i.S.v. § 36 Abs. 1 Nr. 1 Ausführungsgesetz.⁶⁴⁵ Handelt der Betroffene einer Auflage zuwider, führt dies nur dazu, dass die Behörde die ursprüngliche Genehmigung gemäß § 49 Abs. 2 Nr. 2 1. Alt VwVfG widerrufen darf. Zum Zeitpunkt der fraglichen Handlung lag allerdings eine Genehmigung vor.

⁶⁴⁰ Vgl. hierzu S. Detterbeck 2014, Rn. 643.

⁶⁴¹ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29. April 2008, AZ OVG 11 N 127.05, Rn. 12.

⁶⁴² P. Tiedemann 2014, § 36 VwVfG Rn. 59.

⁶⁴³ F. Kopp/W. Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 20. Auflage 2014, § 36 Rn. 5.

⁶⁴⁴ Zu dieser Abgrenzung im Allgemeinen F. Kopp/U. Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 13. Auflage 2012, § 36 Rn. 36 f.

⁶⁴⁵ Vgl. hierzu H. Weiß 2014, § 36 VwVfG Rn. 53. Ferner unterscheiden sich beide Rechtsinstitute bezüglich der Anfechtbarkeit: Die Auflage kann isoliert mittels einer Anfechtungsklage angefochten werden, während die statthafte Klageart bei einer Inhaltsbestimmungen die besondere Form der Verpflichtungsklage in Form einer Versagungsgegenklage ist, bei dem das Klagebegehren der Erlass der ursprünglich beantragte Genehmigung ist; siehe hierzu H. Henneke 2014, § 36 VwVfG Rn. 10.

In der Literatur wird etwa maßgeblich darauf abgestellt, ob der Inhalt des Verwaltungsakts näher bezeichnet wird, wozu auch gehört „was in welcher Weise geregelt werden soll“.⁶⁴⁶ Vorliegend fällt es schwer, abstrakt generelle Kriterien zu identifizieren, bei deren Vorliegen eine Einschränkung touristischer Genehmigungen sich als Inhaltsbestimmung oder Auflage werten ließe: Eine Verpflichtung von einer selbst gewählten Route abzuweichen, würde sich wohl einer Inhaltsbestimmung zuordnen lassen, da die Route ein essentieller Bestandteil der touristischen Genehmigung ist.⁶⁴⁷

Demgegenüber stellt die Verpflichtung des Antragsstellers zur Einhaltung von ATCM-Maßnahmen (Verwaltungsplänen, Site Guidelines und anderen Soft Law Maßnahmen) eine Auflage i.S.d. § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG dar. Es ist rechtlich nicht zu beanstanden, wenn unverbindliche Soft Law Regelungen in Auflagen oder anderen Nebenbestimmungen übernommen werden. Der Inhalt und der Erlass von Auflagen und Bedingungen im Zusammenhang mit der Genehmigungserteilung fallen in das Ermessen des Umweltbundesamtes. Dieser Ermessensspielraum wurde dem Umweltbundesamt vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber eingeräumt.⁶⁴⁸ Gerade mit Blick auf eine völkerrechtsfreundliche Rechtsordnung ist es angezeigt, dass die Exekutive diesen Spielraum auf nationaler Ebene nutzt, um das umzusetzen, was Deutschland auf internationaler Ebene (mit)beschlossen hat.⁶⁴⁹ Dies entbindet die Behörde jedoch nicht von den verfassungsmäßigen Bestimmtheiterfordernissen. Die Nebenbestimmung muss also in einer für den Adressaten klar verständlichen Art und Weise formuliert sein. Zudem muss nach § 23 VwVfG, der Deutsch als Amtssprache festschreibt, die Nebenbestimmung in deutscher Sprache erlassen werden;⁶⁵⁰ demnach sind ATCM-Soft Law Regelungen zu übersetzen.

Mittels einer Auflage können aber ohnehin sinnvoll nur Tätigkeiten eingeschränkt werden, die einer Dauergenehmigung unterliegen, wie etwa die Genehmigungen von mehreren Kreuzfahrten. Bei einer einmaligen Genehmigung, etwa einer Abenteuerexpedition, läuft die Auflage dagegen weitgehend ins Leere, da weder Mittel bestehen, um deren Einhaltung zu kontrollieren, noch Verstöße nachträglich geahndet werden können: Dies ist der Fall, da ein Tourismusunternehmer, wenn er gegen eine Auflage verstößt, immer noch mit einer Genehmigung die Reise durchführt. Eine Bußgeldvorschrift zur Sanktionierung seines auflagewidrigen Verhaltens kennt das Ausführungsgesetz nicht. Anderes gilt jedoch bei einer dauerhaften Genehmigung, die mehrere Reisen in die Antarktis umfasst, da hier die Behörde, wenn sie von Verstößen gegen die Auflage Kenntnis erlangt, diese Genehmigung widerrufen kann.

3.7.3.3 Bedingungen

Bei der Bedingung eines Verwaltungsaktes wird dessen Fortbestand oder Erlass von einem unbestimmten zukünftigen Ereignis abhängig gemacht.⁶⁵¹ Gemäß dem Ausführungsgesetz können sämtliche Genehmi-

⁶⁴⁶ H. Henneke 2014, § 36 VwVfG Rn. 9; F. Kopp/U. Ramsauer, § 36 VwVfG Rn. 19.

⁶⁴⁷ Auch die Tatsache, dass die Behörde eine Auflage vollstrecken kann, ist für das Antarktische Gebiet unerheblich.

⁶⁴⁸ Eine Soft Law Regelung selbst ersetzt allerdings keinesfalls eine gesetzliche Grundlage, die für einen Grundrechtseingriff erforderlich ist; ein Grundrechtseingriff kann daher nicht allein auf eine Soft Law Regelung gestützt werden; siehe hierzu K. Hailbronner 1982, 116.

⁶⁴⁹ So auch VG Stuttgart 18 NVwZ – Beilage 1998 36, 38; grundlegend C. Engels 1989, 255 ff.

⁶⁵⁰ H. Schmitz 2014, § 23 VwVfG Rn. 48.

⁶⁵¹ § 3 Abs. 7 S. 1 2. Alt AUG i.V.m. § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG analog. Vgl. zum Ganzen etwa F. Kopp/U. Ramsauer 2012, § 36 VwVfG Rn. 19. Bei einer auflösenden Bedingung fällt die Genehmigung beim Eintritt des bedingenden Ereignisses weg. Bei der aufschiebenden Bedingung tritt die Genehmigung beim Eintritt des bedingenden Ereignisses erst ein; vgl. hierzu H. Weiß 2014, § 36 VwVfG Rn. 26.

gungen an Bedingungen geknüpft werden.⁶⁵² Denkbar ist vorliegend eine Genehmigung mit der auflösenden Bedingung zu verknüpfen, dass bestimmte Reiseziele bei einer gewissen Auslastung nicht angesteuert werden dürfen. Liegt die in der Bedingung bezeichnete Personenanzahl vor, so besitzt der Unternehmer keine Genehmigung für die anzusteuern Reiseziele. Auch natürliche Ereignisse – wie etwa extreme Wetterbedingungen – können als Bedingungen für die Vornahme bestimmter Antarktisaktivitäten genutzt werden.

Ferner kann auch die Einhaltung von ATCM-Maßnahmen (Verwaltungspläne, Guidelines etc.) zur Bedingung für den Genehmigungsfortbestand gemacht werden, sofern sie hinreichend bestimmt und auf Deutsch abgefasst werden.⁶⁵³ So wäre es möglich, das Weiterbestehen der Genehmigung von der Einhaltung von ATCM-Sekundärrecht, wie den allgemeinen Tourismus Guidelines und den besonderen Site Guidelines oder etwa den Verwaltungsplänen, abhängig zu machen. Solche Nebenbestimmungen sind deshalb als Bedingungen und nicht als Auflagen zu werten, da die Erfüllung der Nebenbestimmung konstitutiv für das Bestehen des begünstigenden Verwaltungsaktes – in diesem Fall der Genehmigung der touristischen Aktivität – ist.⁶⁵⁴ Wird die Bedingung nicht erfüllt, so besteht zum Zeitpunkt der Vornahme der Handlung auch keine Genehmigung. Deshalb stellt die Bedingung besonders für einmalige Genehmigungen ein geeignetes Restriktionsmittel dar. Verstößt der Tourismusunternehmer gegen die Bedingung, so entfällt automatisch (ipso iure) seine Genehmigung. Er handelt von diesem Moment an ordnungswidrig. Dies kann nach § 36 Abs. 1 Nr. 1 AUG mit Bußgeldzahlungen belegt werden. Das gilt auch dann, wenn er fahrlässig – also unter Nichtbeachtung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt – gehandelt hat.

3.7.4 Zwischenergebnis

Für die Rechtslage in Deutschland lassen sich zusammenfassend für den antarktischen Tourismus folgende Ergebnisse festhalten:

- Das Umweltschutzprotokoll wird durch das Ausführungsgesetz zwar innerstaatlich verdrängt, das Ausführungsgesetz muss dennoch völkerrechtsfreundlich ausgelegt werden.
- Grundsätzlich werden von anderen Vertragsstaaten erteilte Genehmigungen von der deutschen Rechtsordnung anerkannt, und die hiervon erfassten Aktivitäten sind keinem deutschen Genehmigungsverfahren zu unterziehen.
- Die Genehmigung zur Durchführung einer antarktischen Tätigkeit kann auf Grundlage des Ausführungsgesetzes nur verneint werden, wenn diese mehr als vorübergehende oder geringfügige Umweltauswirkungen hat und nicht durch Auflagen und Bedingungen sichergestellt werden kann, dass die Anforderungen des AUG erfüllt werden. Wann dies der Fall ist, fällt in den richterlich begrenzt kontrollierbaren Beurteilungsspielraum des Umweltbundesamtes.
- Die Modalitäten der Durchführung einer touristischen Tätigkeit können vom Umweltbundesamt durch Nebenbestimmungen beschränkt werden. Am besten geeignet ist dafür die auflösende Bedingung der ursprünglich erteilten Genehmigung, sofern die Bedingung hinreichend bestimmt abgefasst werden kann.

⁶⁵² § 3 Abs. 7 S. 1 1. Alt AUG. Bei § 7 Abs. 2 S. 3 und § 12 Abs. 2 AUG handelt es sich nicht um Bedingungen im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG.

⁶⁵³ Vgl. hierzu unter 3.7.3.2.

⁶⁵⁴ Statt aller, P. Tiedemann 2014, § 36 VwVfG Rn. 64.

3.8 Ergebnis – Mangelnde Regulierung des Antarktistourismus

- Insgesamt gilt nach dem oben Gesagten, dass es im Völkervertragsrecht gegenwärtig keine Regeln gibt, die spezifisch auf den Antarktistourismus ausgerichtet sind. Demnach muss sich der Rechtsanwender auf die allgemeinen, im Antarktisgebiet anwendbaren völkerrechtlichen Regeln beziehen, sofern diese nicht durch innerstaatliches Recht umgesetzt wurden. Diese sind jedoch entweder zu allgemein gefasst, um konkrete Regelungsaussagen im Hinblick auf antarktische Tourismusaktivitäten zu enthalten, so insbesondere bei Art. 3 USP und des EIA nach dem Umweltschutzprotokoll,⁶⁵⁵ oder sie regeln nur Teilbereiche touristischer Tätigkeiten – etwa die Frage der Entsorgung von Abfällen.
- Im völkerrechtlichen Soft Law des Antarktisvertragssystems gibt es hingegen viele Regeln, die speziell den Antarktistourismus erfassen. Diese regeln zwar Modalitäten touristischer Tätigkeiten, vermögen es aber nicht, die allgemeinen Regelungen des Umweltschutzprotokolls im Hinblick auf den Antarktistourismus hinreichend und effektiv zu konkretisieren. So bleibt durch das Antarktisvertragssystem ungeklärt, wie viel Touristen in der Antarktis zulässig sind, wo Tourismus stattfinden soll und welche Tätigkeiten durchgeführt werden dürfen.
- Eine effektive Regelung des Antarktistourismus durch die Konsultativstaaten ist jedoch aufgrund der besonderen Verantwortung der Konsultativstaaten für das Antarktisgebiet geboten und folgt auch aus allgemeinen Prinzipien des Umweltvölkerrechts.
- Zudem haben auch Nichtvertragsstaaten des Antarktisvertrages nach allgemeinem Umweltvölkerrecht eine Pflicht, Schädigungen an der antarktischen Umwelt zu verhindern und Risiken für die antarktische Umwelt durch touristische Tätigkeiten zu eruieren.
- Neben den völkerrechtlichen Normen finden sich in der privaten Standardsetzung durch die IAATO detaillierte Regelungen zum Antarktistourismus, wie Guidelines für Marathon-Veranstaltungen. Zudem vertritt die IAATO ausdrücklich, dass touristische Tätigkeiten nicht mehr als vorübergehende oder geringfügige Umweltauswirkungen haben dürfen. Von der IAATO als Vertreterin der Tourismusunternehmen können jedoch effektive Regelungen umfassender oder grundlegender Natur zur Begrenzung des Antarktistourismus nicht erwartet werden, da sie sich schon satzungsrechtlich an den Zielen ihrer Mitgliedsunternehmen ausrichten muss.
- Es fehlt danach dem Antarktistourismus an einem normativen Regulierungsrahmen, der hinreichend konkret und effektiv den Widerspruch zwischen den Zielen des Umweltschutzprotokolls – Umweltschutz, Freiheit der Forschung und die Widmung der Antarktis als Naturreservat – einerseits und der privaten und wirtschaftlichen Nutzung der Antarktis durch Tourismusunternehmen und Touristen andererseits auflöst. Dieser Befund widerspricht dem allgemeinen Ziel des Umweltschutzprotokolls, ein umfassendes System zum Schutz der antarktischen Umwelt zu schaffen.

⁶⁵⁵ Anderes gilt nach hier vertretener Ansicht für das Verbot der Neuerrichtung permanenter touristischer Infrastruktur, das aus dem bestehenden Vertragsrecht folgt. Hier besteht jedoch noch kein Konsens der Konsultativstaaten.

4 Vorschläge zur Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen zum Antarktistourismus

Die folgenden Vorschläge dienen dem Ziel, einen nachhaltigen Antarktistourismus für die nächsten Jahrzehnte zu ermöglichen. Nur wenn es gelingt, die Umwelt der Antarktis zu bewahren, können die Staaten und die privaten Akteure die Antarktis nachhaltig weiter nutzen.⁶⁵⁶ Dies erfordert heute fundierte Entscheidungen durch die Konsultativstaaten, die über kurzfristige ökonomische Interessen hinausgehen. Solche Entscheidungen sind von den Konsultativstaaten als Treuhänder des Antarktisgebiets⁶⁵⁷ für die gesamte internationale Staatengemeinschaft und zukünftige Generationen zu treffen.⁶⁵⁸ Sie können nicht einzelnen privaten Akteuren überlassen bleiben.

Der vorliegende Teil enthält zunächst inhaltliche Vorschläge für Regelungen zum Antarktistourismus, die die bestehenden Regelungslücken schließen und zeigt danach auf, wie diese rechtlich umgesetzt werden können. Inhaltlich wird hierbei zwischen Tourismusregulierung einerseits und Tourismusmanagement andererseits unterschieden. Unter *Tourismusregulierung* wird das Errichten eines effektiven Regelungsrahmens für den Antarktistourismus verstanden, also die Vereinbarung von Normen, die Art, Anzahl und Intensität des Antarktistourismus bestimmen. Diese Festlegungen sind von den Konsultativstaaten zu treffen. Unter *Tourismusmanagement* werden der tatsächliche, unmittelbare Umgang mit Antarktistouristen und die Implementierung des Regelungsrahmens zusammengefasst; Tourismusmanagement muss nicht zwingend von den Konsultativstaaten selbst durchgeführt werden. Sämtliche Vorschläge sind an den Zielen des Antarktisvertragssystems ausgerichtet und erfolgen vor dem Hintergrund der seit 1966 geführten Diskussionen zur Regelung des antarktischen Tourismus im Rahmen der ATCM.⁶⁵⁹

4.1 Diskussionen zum Antarktistourismus durch die Konsultativstaaten

Eine effektive Regelung des Antarktistourismus durch die Konsultativstaaten ist geboten, um den Schutz der antarktischen Umwelt zu gewährleisten.⁶⁶⁰ Die Konsultativstaaten kommen diesem Gebot trotz langjähriger Diskussionen nicht im ausreichenden Maße nach. Die Verpflichtung einer effektiven Regulierung des Antarktistourismus wurde, trotz vieler ATCM-Sekundärrechtsakte, bisher nicht durch die Konsultativstaaten erfüllt. Wie oben gezeigt, gibt es bisher keine ATCM-Rechtsetzung zum Antarktistourismus, die Art und Umfang des Antarktistourismus hinreichend reguliert.⁶⁶¹

Dies gilt, obwohl es immer wieder Versuche gab, den antarktischen Tourismus zu regulieren: Die Konsultativstaaten diskutierten mehrfach die Einführung sogenannter Areas of Special Interest (Gebiete von besonderem Interesse), mit denen touristische Aktivitäten räumlich auf bestimmte Gebiete begrenzt werden sollten.⁶⁶² Vorstöße hierzu lassen sich über einen Zeitraum von dreißig Jahren verfolgen, ohne

⁶⁵⁶ Vgl. zur Antarktis als Ressource, T. Bauer 2001, 41.

⁶⁵⁷ Siehe hierzu unter 3.1.3.1.

⁶⁵⁸ Siehe hierzu unter 3.3.

⁶⁵⁹ Vgl. Fn.12.

⁶⁶⁰ Siehe unter 3.1.3 und 3.3.

⁶⁶¹ Siehe unter 3.8.

⁶⁶² Vgl. hierzu ATCM VIII (1975), Recommendation VIII-8, Rn. 2 (b) und Annex; ATCM X (1979), Final Report, Rn. 14; ATCM XI (1981), Final Report, Rn. 16; ATCM XXVII (2005), Final Report, Rn. 175; siehe auch D. Vidas 1993, 198.

dass es zu greifbaren Ergebnissen gekommen wäre. Ähnlich verhält es sich mit der Vereinbarung eines sog. „Tourismusannex“ zum Umweltschutzprotokoll. Bereits während der Ausarbeitung des Umweltschutzprotokolls wurde über eine gesonderte Anlage für touristische Aktivitäten diskutiert.⁶⁶³ Kurz nach der Unterzeichnung des Umweltschutzprotokolls brachten Chile, Frankreich, Deutschland, Italien und Spanien einen Entwurf für eine solche Anlage in die ATCM ein.⁶⁶⁴ Der Vorstoß wurde unter anderem mit dem Argument zurückgewiesen, dass es zunächst einer genaueren Einschätzung über die Umweltauswirkungen des Tourismus bedürfe, bevor völkervertragliche Regelungen zu verabschieden seien.⁶⁶⁵ Die Idee eines Tourismusannexes wird allerdings immer wieder aufgegriffen.⁶⁶⁶ Dagegen wenden sich die Vertragsstaaten, die wegen der Regulierungen durch die IAATO, vertragliche Verankerungen neuer völkerrechtlicher Regeln für überflüssig halten.⁶⁶⁷

Die bereits seit 1966 andauernde Diskussion der Konsultativstaaten über den Antarktistourismus wirkt ziellos.⁶⁶⁸ Statt Probleme des Antarktistourismus präventiv zu lösen – also negative Auswirkungen des Antarktistourismus zu verhindern oder einzudämmen, bevor diese eintreten – reagieren die Vertragsstaaten vielfach nur auf akute nachteilige Vorfälle.⁶⁶⁹ Dieser Befund gilt auch für die Verhandlungen auf den ATCMs in den letzten Jahren. So gibt es eine Vielzahl von Regulierungsvorschlägen zum Antarktistourismus; beispielsweise beschäftigt sich seit 2011 eine Intersessional Contact Group (ICG) unter der Leitung der Niederlande damit, eine strategische und langfristige Vision zum Antarktistourismus zu entwickeln.⁶⁷⁰ Diese konzentriert sich momentan auf fünf besonders relevante Fragen der zukünftigen Regulierung. Diese enthalten Vorschläge zur:

- Verbesserung des Informationsaustausches;
- Berücksichtigung kumulativer Umweltauswirkungen touristischer Aktivitäten;
- Prävention oder Regulierung der flächenmäßigen Ausbreitung touristischer Aktivitäten im Antarktgebiet;
- Bevorzugung bildungstouristischer Aktivitäten;
- Verabschiedung zusätzlicher Regularien im Hinblick auf die touristischen Aktivitäten, die die antarktische Umwelt schädigen, wie etwa den landbasierten Tourismus.⁶⁷¹

⁶⁶³ Siehe hierzu, SATCM XI-1 (1990), Final Report, Annex E, 108 m.w.N; SATCM XI-2 (1991), Final Report, 23; vgl. ferner ATCM XVI (1991), WP 2, France.

⁶⁶⁴ ATCM XVII (1992), WP 1.

⁶⁶⁵ ATCM XVII (1992), WP 2, 2; ATCM XVII (1992), WP 14.

⁶⁶⁶ Vgl. etwa ATCM XXV (2002), WP 1; ATCM XXXI (2008), Final Report, Rn. 190.

⁶⁶⁷ Vgl. ATCM XXV (2002), Final Report, Rn. 116.

⁶⁶⁸ Vgl. bereits hierzu F. Auburn 1979, 517: „A major criticism of the consultative meetings is their slowness“.

⁶⁶⁹ Vgl. hierzu K. Bastmeijer 2010: „ad hoc character“; dies zeigt sich etwa bei der Diskussion um den Yachttourismus, die erst nach der Beschädigung des Wordie House durch die Besetzung einer Yacht einsetzte; vgl. hierzu unter 2.2.2.

⁶⁷⁰ Instrukтив K. Bastmeijer 2013, 143 ff.

⁶⁷¹ ATCM XXXV (2012), IP 67. Dieses Informationspapier enthielt 18 Vorschläge für neue Regelungen; die ICG einigte sich im Ergebnis auf fünf Fragen mit herausragender Bedeutung; ATCM XXXV (2012), WP 27 rev 1, 5 ff.

Die folgenden Ausführungen greifen diese Vorschläge auf. Allerdings erscheint deren baldige Umsetzung wenig wahrscheinlich. Der Tourismuskonvention auf ATCM-Ebene mangelt es weder an Vorschlägen noch fehlt es an einem grundsätzlichen Konsens der Konsultativstaaten über die Notwendigkeit einer Regulierung dieses Phänomens.⁶⁷² Es fehlt allerdings - trotz mancher Fortschritte im Detail - bisher an Vorschlägen, die von allen Konsultativstaaten akzeptiert werden können.

4.2 Vorschläge für ein effektives Management des antarktischen Tourismus

Das Tourismusmanagement wird heute überwiegend von der IAATO durchgeführt.⁶⁷³ Wollen die Konsultativstaaten in Zukunft das Management des Antarktistourismus besser gestalten und kontrollieren, bieten sich insbesondere folgende drei Möglichkeiten an:

- Lösung 1: Aufwertung des IAATO-Tourismusmanagements;
- Lösung 2: Verbessertes Tourismusmanagement durch die Konsultativstaaten;
- Lösung 3: Tourismusmanagement durch eine Public Private Partnership (PPP).

4.2.1 Lösung 1: Aufwertung des IAATO-Tourismusmanagements

Eine Möglichkeit für ein verbessertes Management des Antarktistourismus ist eine Aufwertung der IAATO durch die Konsultativstaaten. Sie könnten, anstatt eigene Strukturen für das Tourismusmanagement aufzubauen, das bestehende IAATO-Tourismusmanagement nutzen und in das Antarktisvertragssystem integrieren.⁶⁷⁴ Für die Konsultativstaaten bestünde so die Möglichkeit, die Vorteile des bestehenden IAATO-Tourismusmanagements zu nutzen. Diese liegen darin, dass die IAATO einen unmittelbaren Zugriff auf einzelne Tourismusunternehmen hat, sofern sie bei der IAATO Mitglieder sind, und deren Aktivitäten zentral verwalten kann. Diese Möglichkeit bietet ein völkerrechtlicher Rahmen, wenn er auf die Implementierung durch nationales Recht in den Vertragsstaaten angewiesen bleibt, nicht. Weiter könnten durch die IAATO auch touristische Aktivitäten unter der Jurisdiktion von Drittstaaten des Antarktisvertragssystems reguliert werden.⁶⁷⁵

Bereits jetzt wird die bestehende, wichtige Rolle der IAATO für den Antarktistourismus auch von vielen Antarktisvertragsstaaten betont.⁶⁷⁶ Durch eine solche Aufwertung der IAATO würde ferner gewährleistet, dass die Tourismusindustrie in einem Verband organisiert bleibt und nicht zerfällt.⁶⁷⁷

Eine Aufwertung der IAATO wäre etwa durch folgendes Modell zu erreichen: Die Konsultativstaaten könnten vereinbaren, dass nur denjenigen Unternehmen, die Mitglieder der IAATO sind, Reisen ins Antarktisgebiet erlaubt werden.⁶⁷⁸ Damit würden sämtliche touristischen Tätigkeiten bei der IAATO kon-

⁶⁷² Siehe hierzu bereits ATCM VIII (1975), Recommendation VIII: „Acknowledging that tourism is a natural development in this Area and that it requires regulation“; vgl. hierzu auch ATME 2004b, Rn. 28; ATCM XXXI (2008), Final Report, Rn. 216.

⁶⁷³ Siehe hierzu unter 3.5.

⁶⁷⁴ ATME (2004), WP 4, 8.

⁶⁷⁵ Siehe hierzu unter 3.5.3.2.

⁶⁷⁶ ATME (2004), WP 4, 8.

⁶⁷⁷ Siehe zu diesen Risiken, ATME (2004), WP 4, 6 f.

⁶⁷⁸ ATME (2004), WP 4, 7 f.; ATCM XXVI (2003), WP 13, 6 f.

zentriert, sofern sie überhaupt durch die Konsultativstaaten regelbar sind. Im Gegenzug könnte die IAATO verpflichtet werden, folgende Aufgaben zu erfüllen:

- Die Weitergabe sämtlicher Tourismusdaten an das ATCM-Sekretariat zur Einspeisung in das Electronic Information Exchange System (EIES);
- die Aufzeichnung und Weitergabe von Standorten touristischer Unternehmungen; und
- die Überwachung der Einhaltung (Compliance) von ATCM-Regelungen.

Eine solche Aufwertung der IAATO sollte nicht als Ersatz für die Verabschiedung weitergehender Regulierungen des Antarktistourismus verstanden werden. Sie könnte vielmehr die Verabschiedung eines weitergehenden Regulierungsrahmens ergänzen. Das Ziel wäre, dass sich die Konsultativstaaten an dem bereits existierenden Rahmen der IAATO bedienen, um zum Schutz der antarktischen Umwelt und Forschung einen besseren Zugriff auf einzelne touristische Aktivitäten zu erhalten. Dabei bliebe die IAATO einerseits eine privatrechtlich organisierte, aus einzelnen Tourismusunternehmen bestehende juristische Person nach US-amerikanischem Recht. Andererseits wäre sie durch die Konsultativstaaten mit Rechten und Pflichten betraut und hätte einen offiziellen Status innerhalb des ATCM-Systems.

Eine solche Integration einer privatrechtlich organisierten Interessenvertretung in eine (völker-)rechtliche Struktur ist selten. Allerdings finden sich Beispiele, in denen die Standardsetzung privater Verbände in das Recht von Staaten einbezogen wird, wie bei der Deklaration von Helsinki des Weltärztebundes (World Medical Association, WMA), auf die in rechtlichen Normen verwiesen wird.⁶⁷⁹

Gegen diesen Vorschlag sprechen jedoch die folgenden Gründe:⁶⁸⁰ Als privater Verband auf der Grundlage US-amerikanischen Rechts ist die IAATO nur ihren Mitgliedern verpflichtet; diese sind, anders als beispielsweise bei der WMA, gewinnorientierte Unternehmen, die nicht einem Gemeinschaftsgut verpflichtet sind. Damit kann die Aufgabe der IAATO im Ergebnis nur sein, Bedingungen zu schaffen oder zu erhalten, die gewährleisten, dass für die Mitgliedsunternehmen die Möglichkeit besteht, Gewinne zu erwirtschaften. Der Schutz der antarktischen Umwelt und die Gewährleistung der Forschung in der Antarktis können daher von der IAATO nur solange als Zwischenziele angestrebt werden, wie diese Ziele mit dem genannten Primärziel, der Gewinnerwirtschaftung der Mitgliedsunternehmen, vereinbar sind. Die Aufwertung der IAATO kann daher schon strukturell nicht dazu führen, dass die IAATO zur gleichen Zeit gemeinwohl- und gewinnorientiert agiert. Tatsächlich bleibt sie ihren auf ihre Mitglieder ausgerichteten Zielen notwendig verhaftet.

Unabhängig von diesem Vorschlag wäre es jedoch möglich, die Zusammenarbeit von Konsultativstaaten auf Mitgliedsunternehmen der IAATO zu beschränken. Nur diesen Tourismusunternehmen könnte Zugang zu Forschungsstationen, historischen Stätten und ASPAs gewährt werden.⁶⁸¹ Dies wäre keine un gerechtfertigte Ungleichbehandlung von Tourismusunternehmen durch die staatlichen Notifikations- und Genehmigungsbehörden,⁶⁸² wenn nur bei IAATO-Unternehmen die Einhaltung von Umweltschutzstandards gewährleistet wäre. Dafür könnte sprechen, dass die IAATO, wie oben gezeigt, eine Vielzahl von

⁶⁷⁹ Die WMA ist ein privater Verband; auf die Helsinki Deklaration wird beispielsweise in den Berufsordnungen für Ärzte der einzelnen Bundesländer verwiesen, wie § 15 Abs. 3 BO-Baden-Württemberg. Siehe Declaration of Helsinki – Ethical principles for Medical Research Involving Human Subjects, zuletzt geändert im Oktober 2013, abrufbar unter: <http://www.wma.net/en/30publications/10policies/b3/>.

⁶⁸⁰ Vgl. dazu unter 3.5.

⁶⁸¹ ATCM XXVI (2003), WP 23,14 f.; ATME (2004), 8.

⁶⁸² Vgl. die Vorgaben nach Art. 3 GG.

Regeln erlassen hat, die den Schutz der antarktischen Umwelt vor bestimmten Arten des Tourismus bezwecken.⁶⁸³ Gegen eine Aufwertung der IAATO spricht jedoch gegenwärtig, und absehbar auch in Zukunft, dass die Mitgliederstruktur der IAATO und ihre Gesamtausrichtung auf schiffsbasierten Tourismus konzentriert ist und Unternehmen, die landbasierten Tourismus anbieten, damit benachteiligt werden.

4.2.2 Lösung 2: Verbessertes Tourismusmanagement durch die Konsultativstaaten

Eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung des Tourismusmanagements im Antarktisgebiet wäre, wenn die Konsultativstaaten dem ATCM-Sekretariat zusätzliche Aufgaben auf diesem Gebiet übertragen. Hierdurch könnte die Datenlage zum Tourismus verbessert und eine stärkere Überwachung touristischer Aktivitäten im Antarktisgebiet erreicht werden.

4.2.2.1 Verbesserte Datenerhebung und -weitergabe

Bevor Vorschläge zu einer besseren Datensammlung und Aktualisierung der Daten auf ATCM-Ebene vorgelegt werden, ist zu untersuchen, warum IAATO-Daten einerseits und Daten des EIES über touristische Aktivitäten voneinander abweichen.⁶⁸⁴ Diese Abweichungen scheinen mit Blick darauf, dass der Großteil der IAATO-Daten mittels der durch die ATCM ausgearbeiteten Nachreiseberichte erhoben wird, zunächst schwer nachvollziehbar.⁶⁸⁵ Die unterschiedliche Qualität der IAATO-Daten und der EIES-Daten beruht auf zwei Gründen:

Zum einen wurden, wie oben dargestellt,⁶⁸⁶ bis 2013 nicht sämtliche Daten, die auf nationalstaatlicher Ebene mittels der Nachreiseberichte erhoben wurden, über das EIES weitergegeben. Zum anderen erfasst die IAATO die Tourismusdaten direkt und zentral: Sämtliche IAATO-Mitglieder sind aufgrund der IAATO-Guidelines verpflichtet, nach jeder Antarktisreise einen Nachreisebericht abzugeben.⁶⁸⁷ Dieser wird zentral von der IAATO erfasst und verwaltet. Dem gegenüber handelt es sich beim EIES um ein dezentrales und indirektes System. Der einzelne Tourismusunternehmer ist verpflichtet, im Anschluss seiner Reise die Daten der zuständigen Behörde über die Nachreiseberichte mitzuteilen;⁶⁸⁸ der Mitgliedsstaat gibt danach die anfallenden Informationen durch das EIES weiter.⁶⁸⁹

Eine Verbesserung wäre, als eine erste Lösung, sämtliche Berichte (Post Visit Reports und Advanced Visit Report Forms) der Tourismusunternehmer direkt durch das Sekretariat des Antarktisvertrages sammeln und aufbereiten zu lassen, um eine umfassende Datensammlung durch die Vertragsstaaten selbst zu gewährleisten: Der einzelne Tourismusunternehmer sollte völkerrechtlich verpflichtet werden, nach dem Durchlaufen des nationalen Verfahrens sämtliche Formblätter des Nachberichts an das Sekretariat selbst weiterzugeben. Dies würde voraussetzen, dass ein verbessertes, zentralisiertes EIES geschaffen wird,⁶⁹⁰

⁶⁸³ Vgl. unter 3.5.

⁶⁸⁴ Siehe hierzu unter 2.1.3.1.

⁶⁸⁵ Vgl. hierzu bereits ATCM XXXVI (2013), WP 33, 3 f.

⁶⁸⁶ Vgl. unter 2.1.3.1 und 2.1.3.3.

⁶⁸⁷ Siehe hierzu unter 3.5.3.2.

⁶⁸⁸ ATCM XXVIII (2005), Resolution 6.

⁶⁸⁹ ATCM XXXVI (2013), Decision 6, Annex.

⁶⁹⁰ Vgl. zu diesem Vorschlag bereits New Zealand, ATCM XXXV (2012), Recommendation 1; vgl. zum Informationsaustausch allgemein ATCM XXXV (2012), IP 67, 6.

das nicht mehr nur eine Plattform für die Daten aus den einzelnen Vertragsstaaten ist, sondern selbst von den einzelnen Tourismusunternehmen Daten erhebt. So könnten Informationsverluste bei der Weitergabe der Daten durch die nationalen Behörden verhindert werden. Ferner wäre es dem Antarktisvertragssekretariat so auch möglich, zu überprüfen, ob sich einzelne Tourismusunternehmer an die Vorgaben halten. In der Sache liefe dies auf eine zweifache Sammlung der gleichen Daten durch das Sekretariat und die IAATO hinaus, so dass eine Überprüfung der IAATO-Daten möglich wäre.

Alternativ könnte auch erwogen werden, die bereits von der IAATO gesammelten Daten in das EIES einzuspeisen. Hier könnte der IAATO auch eine Aufwandsentschädigung für ihre Unterstützung angeboten werden. So könnte zwar eine doppelte Datensammlung vermieden werden; andererseits können die IAATO-Daten nicht durch unabhängige Quellen geprüft werden. Zudem besteht die Möglichkeit, dass die Konsultativstaaten durch den Wissensvorsprung der IAATO langfristig in eine ungünstige Verhandlungs- und Regulierungsposition gebracht werden.

Bei den genannten Lösungen müssen die Rohdaten, die das Sekretariat verwaltet, nicht für sämtliche Vertragsstaaten frei zugänglich sein. Die aufgearbeiteten Daten, die über Quantität und Qualität des Antarktistourismus informieren, sollten jedoch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Diese Transparenz steht im Einklang mit dem Prinzip des nachhaltigen Umweltschutzes, da sie die ökonomische Nutzung der Antarktis und potentielle Umweltrisiken offenlegen; sie stehen auch im Einklang mit der treuhänderischen Regulierung der Antarktis durch die Vertragsstaaten, die den Schutz der antarktischen Umwelt auch im Interesse der gesamten Staatengemeinschaft verfolgen.

Möglich wäre darüber hinausgehend - als weitere Variante - ein weniger weitreichender Ansatz, der weiterhin einen indirekten Mechanismus für die Datensammlung vorsieht: Danach sammeln die Vertragsstaaten weiterhin selbst sämtliche Nachreiseberichte und geben diese Daten an das EIES weiter. Allerdings werden bessere Regelungen zur Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen zur Weitergabe und Sammlung der Daten vereinbart: Das ATCM-Sekretariat könnte die Befugnis erhalten, die Richtigkeit der von den Antarktisvertragsstaaten weitergegebenen Daten zu überprüfen. Hierzu müsste es ihm möglich sein, Daten der Antarktisvertragsstaaten mit Daten aus anderen Quellen abzugleichen, um so die Richtigkeit der weitergegebenen Daten überprüfen zu können. Sodann könnte die Nicht-Erfüllung der Pflichten zur Datensammlung und -weitergabe sanktioniert werden. Zu denken ist beispielsweise daran, die Namen der Staaten, die sich nicht an diese Verpflichtungen halten, zu veröffentlichen. Auch dies würde zwar eine doppelte Datensammlung nicht identischer Daten mit Blick auf die IAATO-Daten bedeuten. Aber auch hier wäre der Vorteil, einer strukturellen Wissensasymmetrie zwischen Konsultativstaaten und IAATO vorzubeugen und sicherzustellen, dass die Konsultativstaaten die IAATO-Daten überprüfen können.

4.2.2.2 Verbesserte Überwachung von Tourismusaktivitäten

Eine bessere Überwachung von Tourismusaktivitäten kann auch erreicht werden, indem verstärkt vor Ort Beobachter (Observers) eingesetzt werden.⁶⁹¹ Diese könnten etwa in Flugzeugen und auf Schiffen, die für touristische Zwecke genutzt werden, mitreisen oder Bereiche in der Antarktis, die von Touristen besonders häufig frequentiert werden, beobachten. Der Einsatz von Beobachtern wäre auch grundsätzlich geeignet, um einen besseren Überblick über die Einhaltung der touristischen Regelungen im Antarktisgebiet zu gewinnen.

Bereits nach gegenwärtigem Recht haben die Vertragsstaaten die Möglichkeit, Beobachter zu ernennen, um Inspektionen im Antarktisgebiet durchzuführen (Art. IX AntV i.V.m. Art. 14 USP). Inspektionen wer-

⁶⁹¹ Siehe hierzu ATCM XXXIV (2011), Final Report, Rn. 261 -268.

den allerdings bisher nicht eingesetzt, um touristische Aktivitäten im Antarktisgebiet systematisch zu überwachen. Rechtlich spricht jedoch nichts dagegen, gezielt Inspektionen auf touristischen Schiffen, Flugzeugen oder semi-permanenten Camps durchzuführen. Beobachtern steht ausdrücklich freies Geleit im gesamten Antarktisgebiet zu, sowie das Recht, sämtliche Bereiche der Antarktis – und nicht etwa nur die Forschungsstationen – zu inspizieren.⁶⁹² Nicht möglich ist so allerdings eine effektive Überwachung von Schiffen und Flugzeugen von Nichtvertragsstaaten.⁶⁹³

Aus praktischer Sicht könnte gegen den Vorschlag eingewandt werden, dass die Inspektionen von Forschungsstationen einfacher durchgeführt werden können, da diese örtlich nicht variabel sind, die Forschung betreibende Staaten gleiche Interessen verfolgen und von ihren eigenen Stationen Kenntnisse über die praktische Umsetzung von Umweltstandards besitzen. Da nur in einigen wenigen der Vertragsstaaten Tourismusunternehmen, die Reisen in die Antarktis anbieten, ihren Sitz haben und auch die große Mehrzahl der Touristen in der Antarktis aus wenigen Staaten, in der Regel westlichen Industriestaaten, stammt,⁶⁹⁴ besteht in Bezug auf den antarktischen Tourismus eine Asymmetrie zwischen den Konsultativstaaten, die die gleichmäßige gegenseitige Überwachung durch Beobachter strukturell erschwert.

Eine weitere Lösung wäre daher in Zukunft touristische Aktivitäten zentral durch das ATCM-Sekretariat - oder durch die unten vorgeschlagene neu zu schaffende öffentlich-private Institution (PPP), die sowohl von der Tourismusindustrie als auch durch die Vertragsparteien getragen wird - erfassen zu lassen. Ähnlich dem IAATO-Ship Tracker⁶⁹⁵ könnten Tourismusexpeditionen – egal ob landbasiert, schiffsbasiert oder in Flugzeugen – verpflichtet werden, das Sekretariat einmal täglich über ihren Aufenthaltsort zu informieren, so dass dies in einer zentralen Datenbank erfasst werden kann. Dies würde auch ein Landungsmanagement durch das ATCM-Sekretariat ermöglichen. Nachhaltiger Tourismus könnte so nicht nur gemanagt werden, sondern - mittelbar - auch gesteuert und kontrolliert werden. Die Kosten könnten über Gebühren, die eine Aufwandsentschädigung darstellen, von den Unternehmen selbst ersetzt werden.

4.2.2.3 Kostenbeteiligung der Touristen durch Gebühren

Möglich wäre auch, Touristen an den Kosten eines verbesserten Managements für nachhaltigen Tourismus zu beteiligen. Hierzu könnte eine beim Eintritt ins Antarktisgebiet fällig werdende Gebühr erhoben werden, entsprechend einer „Kurtaxe“.⁶⁹⁶ Hierdurch könnte die oben ausgeführten Verbesserungen des Tourismusmanagement durch das ATCM-Sekretariat finanziert werden. Je nach Höhe der zu leistenden

⁶⁹² Art. IX Abs. 2 und 3 AntV: „Each Contracting Party which has become a party to the present Treaty by accession under Article XIII shall be entitled to appoint representatives to participate in the meetings referred to in paragraph 1 of the present Article, during such time as that Contracting Party demonstrates its interest in Antarctica by conducting substantial scientific research activity there, such as the establishment of a scientific station or the despatch of a scientific expedition. Reports from the observers referred to in Article VII of the present Treaty shall be transmitted to the representatives of the Contracting Parties participating in the meetings referred to in paragraph 1 of the present Article“.

⁶⁹³ ATCM XXXV (2012), IP 67, 5.

⁶⁹⁴ Vgl. unter 2.2.1.

⁶⁹⁵ Siehe hierzu unter 3.5.3.1.

⁶⁹⁶ Vgl. hierzu auch ATCM XXXV (2012), IP 67, 14: „obligatory payments“.

Zahlungen könnte der Gebühr außerdem eine begrenzende Wirkung für den Antarktistourismus insgesamt zukommen.⁶⁹⁷

4.2.3 Lösung 3: Tourismusmanagement durch eine neue Public Private Partnership (PPP)

Sollte sich die gerade genannte zweite Lösung nicht durchsetzen lassen, ist es sinnvoll, in einem weiteren Schritt, die bisherigen Lösungen institutionell neu zu verankern: Es könnte vorgeschlagen werden, mit einer Public-Private-Partnership (PPP) eine neue öffentlich-private Institution zu schaffen, die die oben beschriebenen Aufgaben übernimmt und dabei mit dem ATCM-Sekretariat und den Konsultativstaaten einerseits, aber auch mit der Tourismusindustrie, insbesondere der IAATO, andererseits, eng kooperiert, um den Antarktistourismus effektiv zu managen und nachhaltigen Umweltschutz zu gewährleisten. Die PPP würde sich dadurch auszeichnen, dass sie sowohl von den Vertragsstaaten als auch von der Tourismusindustrie getragen würde. Durch eine PPP würde eine zu weitgehende Aufwertung der IAATO, als ein privater Verband, verhindert werden, der strukturell - als Zusammenschluss privater Unternehmen - seinen Mitgliedern und deren Umsatz- bzw. Gewinnzielen verpflichtet ist und nicht den Staatengemeinschaftsinteressen, wie Frieden, Forschungsfreiheit und Umweltschutz.

Im Bereich der internationalen Standardsetzung finden sich bereits von Staaten initiierte Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die als private Vereinigungen mit privaten Mitgliedern eine Brückenfunktion zwischen privaten, auch wirtschaftlichen Interessen und Staatengemeinschaftsinteressen wahrnehmen.⁶⁹⁸ Die IAATO wäre hier daher als *ein* Mitglied in die PPP einzubinden; in der IAATO nicht organisierte Unternehmen könnten selbst Mitglieder werden.⁶⁹⁹

Analog zu den oben genannten Lösungen könnte diese PPP, um eine Datensammlung durch die Antarktisvertragsstaaten zu gewährleisten, sämtliche Formblätter (Post Visit Reports und Advanced Visit Report Forms) der einzelnen Tourismusunternehmer direkt sammeln und aufbereiten lassen. Zudem könnte die PPP die Befugnis erhalten, die Richtigkeit der von den Antarktisvertragsstaaten durch das EIES weitergegebenen Daten zu überprüfen, mit Daten aus anderen Quellen abzugleichen und bei Nicht-Erfüllung der Pflichten zu reagieren. Finanziert werden könnte die PPP durch die oben vorgeschlagene Gebühr oder durch Verwaltungsgebühren, die von den Staaten im Rahmen des Genehmigungs- bzw. Notifikationsverfahrens erhoben werden könnten.

4.2.4 Zwischenergebnis

Alle drei vorgeschlagenen Lösungen (1. Aufwertung der IAATO; 2. Verbessertes Tourismusmanagement durch die Konsultativstaaten; 3. Tourismusmanagement durch eine neue PPP) haben jeweils spezifische Vor- und Nachteile.

⁶⁹⁷ Der Eintritt auf die Galapagos-Inseln etwa kostet 100 US-Dollar und wird dazu verwendet, um die Kosten für die Erhaltung des Gebiets zu refinanzieren; siehe die Website des Parks, abrufbar unter:

http://www.galapagospark.org/nophprg.php?page=programas_turismo_tributo.

⁶⁹⁸ Vgl. beispielsweise die CIOMS, The Council for International Organizations of Medical Sciences; diese ist eine „international, non-governmental, non-profit organization“, die privatrechtlich auf der Grundlage schweizerischen Rechts organisiert ist und von der WHO und der UNESCO gegründet wurde, aber private Mitglieder hat, abrufbar unter: <http://www.cioms.ch/>. Besonders wirkmächtig sind die CIOMS International Ethical Guidelines for Biomedical Research Involving Human Subjects, abrufbar unter: <http://cioms.ch/index.php/texts-of-guidelines>.

⁶⁹⁹ Die Mitgliederstruktur der CIOMS ist abrufbar unter: <http://www.cioms.ch/index.php/2012-06-07-19-16-08/membership>.

Im Ergebnis hat die zweite Alternative, ein verbessertes Tourismusmanagement durch die Konsultativstaaten, die meisten Vorzüge: Nur diese erlaubt eine stärkere Kontrolle des Antarktismus durch die Vertragsstaaten und das Sekretariat mit dem Ziel einen nachhaltigen Schutz der Umwelt auch in der Zukunft zu gewährleisten. Fraglich könnte jedoch sein, ob sich diese Lösung realisieren lässt, da auch das ATCM-Sekretariat durch diese Lösung aufgewertet werden würde, was den Interessen einiger Konsultativstaaten widersprechen könnte.⁷⁰⁰ Da diese Lösung jedoch die meisten Vorteile hat, sollte in einem ersten Schritt versucht werden, diese Lösung zu realisieren.

Weiter sollte, soweit sich Lösung 2 nicht durchsetzen lässt, über eine Alternative nachgedacht werden. Hierfür bietet sich die Lösung 3 (Tourismusmanagement durch eine neue PPP) an, hat sie doch langfristig deutliche strukturelle Vorteile gegenüber der Lösung 1 (Aufwertung IAATO). Gegen die erste Lösung und die damit verbundene Aufwertung der IAATO spricht, dass befürchtet werden muss, dass wegen der privatrechtlichen Grundlage und der Ausrichtung auf die wirtschaftlichen Interessen der Mitgliedsunternehmen der IAATO nicht sichergestellt werden kann, dass Interessen der Staatengemeinschaft, wie der Schutz der antarktischen Umwelt und die Privilegierung der Forschung, vor den kommerziellen Interessen der IAATO-Mitglieder der Vorrang eingeräumt wird. Ferner spricht gegen eine solche Aufwertung der IAATO auch, dass diese schon gegenwärtig nicht mehr die Tourismusindustrie insgesamt vertritt, sondern vielmehr vor allem auf die Interessen der herkömmlichen Expeditionskreuzfahrtsunternehmen ausgerichtet ist.

4.3 Vorschläge für eine effektive Regulierung des Antarktismus

In Ergänzung zu den oben genannten Vorschlägen für ein effektives Management des Antarktismus sind auch neue Regulierungen einzuführen, um den antarktischen Tourismus langfristig einzugrenzen. Eine effektive zukünftige Regulierung kann hier nur durch die Konsultativstaaten selbst gewährleistet werden. Es liegt an ihnen, grundlegende Entscheidungen zur Zukunft des Antarktismus zu treffen.⁷⁰¹ Erforderlich für eine effektive Regulierung sind insbesondere zwei Aspekte: Einerseits eine Verbesserung des EIA im Hinblick auf touristische Belange; andererseits eine stärkere rechtlich verankerte Begrenzung des antarktischen Tourismus.

4.3.1 Verbesserung des Environmental Impact Assessments (EIA)

Das EIA muss im Hinblick auf touristische Aktivitäten in der Antarktis rechtlich weiterentwickelt werden. Dies betrifft sowohl eine weitere Spezifizierung der unbestimmten Rechtsbegriffe in Bezug auf bestimmte Tourismusarten als auch eine bessere Erfassung kumulativer Umweltauswirkungen bei dem EIA.

⁷⁰⁰ Die Konsultativstaaten konnten sich erst nach langer Diskussion auf die Einrichtung eines ATCM-Sekretariats einigen; vgl. hierzu S. Vöneky/S. Addison-Agyei 2012, Rn. 39 ff.; zur ursprünglichen abweisenden Haltung der Konsultativstaaten gegenüber der Errichtung eines zentralisierten Sekretariats, F. Auburn 1979, 518. Die Kompetenzen des Sekretariats sind bisher eng begrenzt; siehe hierzu ATCM XXVI (2003), Measure 1. Insbesondere verfügt es nur über eigene Rechts- und Geschäftsfähigkeit gegenüber Argentinien, als seinem Gaststaat, und nicht im Verhältnis zu allen Konsultativstaaten; siehe hierzu Headquarters Agreement for the Secretariat of the Antarctic Treaty, ATCM XXVI (2003), Measure 1, Annex Art. 2.

⁷⁰¹ ATME 2004b, Rn. 29: „It was stressed, however, that establishing the regulatory basis for the [tourism] industry was the primary responsibility of the State Parties“; vgl. auch hierzu, D. Liggett/A. McIntosh/A. Thomson/Gilbert N./Storey B. 2011, 365.

4.3.1.1 Vereinheitlichung der divergierenden nationalen Verfahren

Um eine stärkere Vereinheitlichung bei dem EIA zu erzielen, ist eine Angleichung der divergierenden nationalen Rechtspraktiken erforderlich. Diese betrifft zunächst die Klärung der Frage, ob es überhaupt einer Genehmigung für touristische Aktivitäten in der Antarktis bedarf und welchen Maßstäben diese unterliegen. Im Hinblick auf eine bessere Kontrolle der Einhaltung des EIA ist darauf hinzuwirken, dass zumindest die zuständige Behörde die Möglichkeit erhält, eine Aktivität zu untersagen, wenn sie ihrer Einschätzung nach gegen Art. 3 USP verstößt. Wichtig ist auch, die Rechtsetzung auf ATCM-Ebene besser mit den nationalen Rechtsordnungen zu verknüpfen, um Aktivitäten, die gegen ATCM-Rechtsinstrumente verstoßen, verhindern zu können.⁷⁰²

Weiter bedarf es einer Vereinheitlichung der Einschätzung der Umweltauswirkung bestimmter Aktivitäten durch die Notifikations- und Genehmigungsbehörden. Insbesondere ist zu klären und festzulegen, welche Aktivitäten mehr als vorübergehende oder geringfügige Umweltauswirkungen haben. Zwar handelt es sich bei dem EIA um ein national umzusetzendes Verfahren der Vertragsstaaten, allerdings ist eine stärkere Vereinheitlichung nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass die Antarktistourismusindustrie nationale Grenzen längst überschreitet,⁷⁰³ wünschenswert. Rechtlich möglich ist eine solche Vereinheitlichung durch eine rechtliche Vereinbarung oder eine übereinstimmende Praxis der Vertragsstaaten. Diese setzt jedoch voraus, dass die Vertragsstaaten, die die Genehmigungen erteilen, zu einem abgestimmten Verhalten bei bestimmten Fallgruppen bereit sind. Nur damit kann gewährleistet werden, dass nicht zum ökonomischen Vorteil weniger Unternehmen das Staatengemeinschaftsinteresse des Schutzes der antarktischen Umwelt unterlaufen wird.

4.3.1.2 Tourismusarten mit mehr als geringfügigen oder vorübergehenden Umweltauswirkungen

Eine Definition oder nähere Bestimmung der Begriffe „geringfügige oder vorübergehende Umweltauswirkungen“ ist bisher, trotz verschiedener Versuche, von den Konsultativstaaten nicht vereinbart worden.⁷⁰⁴ Unklar ist auch, welche touristischen Tätigkeiten konkret und im Einzelnen mehr als vorübergehende oder geringfügige Umweltauswirkungen haben können. Eine umfassende und dabei aussagekräftige Begriffsbestimmung von „geringfügigen oder vorübergehenden“ Umweltauswirkung ist jedoch erforderlich, um den antarktischen Tourismus effektiv zu regulieren; sie ist zudem völkerrechtlich auch möglich.⁷⁰⁵ Es ist jedoch fraglich, ob eine solche Begriffsbestimmung im Hinblick auf touristische Tätig-

⁷⁰² Vgl. hierzu ATCM XXXVI (2013), WP 47, 8.

⁷⁰³ Vgl. hierzu bereits siehe hierzu ATCM XXVII (2004), Resolution 3.

⁷⁰⁴ Vgl. hierzu unter 3.1.1.4.

⁷⁰⁵ Dass eine Begriffsbestimmung außerhalb des jeweiligen völkerrechtlichen Vertrages möglich ist, zeigen die Begriffsbestimmungen für eine Norm der Übereinkommen über das Verbot der militärischen oder einer sonstigen feindseligen Nutzung umweltverändernder Techniken vom 10. Dezember 1976, Inkrafttreten am 5. Oktober 1978, für die Bundesrepublik am 24. Mai 1983 (ENMOD), 1108 UNTS 151; BGB. II 1983, 125: Als sog. „Understandings“ sind von den Vertragsparteien der Konvention Definitionen niedergelegt worden, die nicht selbst Teil der Konvention sind. Nach Art.1 ENMOD Konvention sind die Staaten verpflichtet „[...] umweltverändernde Techniken, die *weiträumige, lang andauernde oder schwerwiegende Auswirkungen* haben, nicht zu militärischen Zwecken oder in sonstiger feindseliger Absicht als Mittel zur Zerstörung, Schädigung oder Verletzung eines anderen Vertragsstaates zu nutzen.“ (Hervorhebung d.Verf.) In den Understandings wird bestimmt, dass unter „weiträumig“ mehrere hundert Quadratkilometer zu verstehen sind, „lang andauernd“ mehrere Monate umfasst (mindestens drei bis vier) und „schwerwiegend“ voraussetzt: „serious or significant disruption or harm to human life, natural and economic resources or other assets“. Siehe hierzu auch unter 4.4.2.1.

keiten in naher Zukunft erwartet werden kann, da einzelne Staaten ihre Flexibilität bei der Anwendung des Umweltschutzprotokolls nicht einschränken möchten.

Als erster Schritt ist daher zu empfehlen, im Hinblick auf touristische Aktivitäten Fallgruppen zu bilden, bei denen die Voraussetzungen für mehr als geringfügige oder vorübergehende Umweltauswirkungen erfüllt sind: Dies ist beispielsweise bei neuer permanenter Infrastruktur für touristische Zwecke anzunehmen.⁷⁰⁶ Diese haben mehr als vorübergehende Umweltauswirkungen, da sie zum dauerhaften Betrieb in der Antarktis errichtet werden; sie haben auch mehr als geringfügige Umweltauswirkung, da, wie oben dargelegt,⁷⁰⁷ die antarktische Umwelt durch permanente Bauten in besonderem Maße beeinträchtigt wird. Dafür spricht auch die Praxis der Vertragsstaaten bei dem Bau einer neuen Forschungsstation, für den eine CEE durchgeführt werden muss,⁷⁰⁸ obwohl die Forschung eine privilegierte Tätigkeit in der Antarktis ist.

Schwerer ist der Fall der semi-permanenten Infrastrukturen zu entscheiden. Da semi-permanente Infrastruktur dadurch gekennzeichnet ist, dass sie nur für eine Saison errichtet und im antarktischen Winter abgebaut wird,⁷⁰⁹ kann aber auch bei ihr nicht grundsätzlich die Überschreitung von mehr als vorübergehenden oder geringfügigen Umweltauswirkungen ausgeschlossen werden. In jedem Fall wird die relevante Schwelle überschritten, wenn semi-permanente Tourismusinfrastruktur eine mit einer Forschungsstation vergleichbare Nutzungsintensität erreicht, da dann die Umweltauswirkungen von Errichtung und Nutzung, durch Abfälle etc., gleich zu bewerten sind, ohne dass im ersteren Fall einer privilegierten Tätigkeit nachgegangen wird. Dies ist bei dem Betrieb größerer Camps der Fall, die auch multi-saisonal immer am gleichen Ort aufgebaut werden, wie dem bereits genannten Union Glacier Camp, das pro Saison von ungefähr 400 Personen genutzt wird⁷¹⁰ und das ca. 80 Personen auf einmal aufnimmt; dies entspricht einer größeren Wissenschaftsstation im Antarktisgebiet.⁷¹¹

Die Auffassung, die von den Betreibern und der IAATO vertreten wird, wonach semi-permanente Infrastruktur nicht mehr als vorübergehende oder geringfügige Umweltauswirkungen hat, da sie zum Ende einer Saison abgebaut wird,⁷¹² ist nicht überzeugend. Hier zeigt sich, dass durch die Unterscheidung permanenter Infrastruktur versus semi-permanenter Infrastruktur die Gefahr besteht, dass der sachliche

⁷⁰⁶ Vgl. hierzu bereits auch die Einschätzung der IAATO; ATCM XXXV (2012), Final Report, Rn. 93: „IAATO stated that it did not support the building of permanent infrastructures for tourism purposes as this would contradict the organisation’s vision and mission of having a no more than minor or transitory impact“.

⁷⁰⁷ Siehe unter 3.1.1.4.

⁷⁰⁸ Abrufbar unter: http://ats.aq/devAS/ep_eia_list.aspx?lang=e.

⁷⁰⁹ Zum Begriff der permanenten Infrastruktur, vgl. unter 1.2.3.1.

⁷¹⁰ Vgl. dazu bei Fn. 94.

⁷¹¹ Die deutsche Station Neumayer III nimmt im antarktischen Sommer ca. 50 Personen auf. Die Sommergäste, deren Zahl mit den Jahren ständig zugenommen hat und zuletzt gelegentlich mehr als 40 Personen umfasste, nutzen die Station für ein paar Tage oder Wochen als Basis oder als Durchgangslager für ihre Saisonarbeiten in der Umgebung. Vgl. Umweltverträglichkeitsstudie Neubau Neumayer-Station III, Entwurfsfassung, 2004, 11, 34, abrufbar unter: http://www.awi.de/fileadmin/user_upload/Infrastructure/Stations/Neumayer_Station_III/NMIII-Umwelt.pdf. Siehe hierzu auch ATCM XXXIV (2011), IP 87, ASOC, „Land-Based Tourism in Antarctica“, 4 f.; abrufbar unter: <https://www.comnap.aq/Information/SitePages/Home.aspx>.

⁷¹² Antarctic Logistics & Expeditions Adventure Network International, Environmental Documentation Union Glacier, 2013 (January 2004 Update), IEE Submission to the US Environmental Protection Agency, 54 abrufbar unter: http://ats.aq/documents/EIA/01571enALE%20_%20IEE_4_13-14.pdf; ATCM XXXII (2009), IP 101, 6 f.

Kern des Problems verdeckt wird:⁷¹³ Wird ein bestimmter Ort von einer bestimmten Zahl von Personen für touristische Aktivitäten größeren Ausmaßes oder größerer Intensität genutzt, d.h. beispielsweise in einer mit dem Betrieb einer Forschungsstation vergleichbaren Intensität, so ist in Übereinstimmung mit der bisherigen Praxis der Vertragsstaaten bei der Bewertung von Forschungsstationen davon auszugehen, dass diese Aktivitäten mehr als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen auf die antarktische Umwelt haben werden, insbesondere wenn die Nutzung wiederholt an einem Ort durchgeführt wird.⁷¹⁴ Würden die Staaten für touristische Infrastruktur bei dem EIA geringere Maßstäbe als für Forschungsstationen legen, wäre dies nicht nur selbstwidersprüchlich, sondern auch völkerrechtswidrig, da die Forschung und nicht der Tourismus privilegiert ist.

Als wirksame Regulierung wird daher empfohlen, dass die Vertragsstaaten in diesen Fällen der touristischen Nutzung eine Beweislastumkehr vereinbaren: Für bestimmte Nutzungen der Antarktis durch Touristen sollte, immer wenn und soweit plausibel eine besonders intensive Nutzung angenommen werden kann, grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass diese Nutzung mehr als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen auf die antarktische Umwelt hat. Es sollte danach davon ausgegangen werden, dass bei semi-permanenten Camps mehr als geringfügige oder vorübergehende Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Diese Aktivitäten sollten somit generell einer umfänglichen CEE unterzogen werden. Dasselbe gilt erst recht für permanente touristische Infrastruktur. Da dies nur eine prima facie Annahme ist, kann sie widerlegt werden: Tourismusunternehmen könnten diese Annahme, wenn sie sie bestreiten, durch Fakten widerlegen, die sie jedoch selbst vorbringen müssen, damit diese in die Genehmigungs- bzw. Notifizierungsentscheidung mit einbezogen werden können.

Eine solche Klassifizierung und Beweislastumkehr für bestimmte Arten des antarktischen Tourismus würde nicht nur eine begründete und damit gerechtfertigte unterschiedliche Behandlung der betroffenen Unternehmen darstellen, sondern wäre zudem für die Unternehmen wenig eingriffsintensiv, da jede Klassifizierung im Einzelfall reversibel wäre. Eine Klassifizierung verbunden mit einer Beweislastumkehr würde auch dem im Völkergewohnheitsrecht verankerten und im Umweltschutzprotokoll niedergelegten Vorsorgeprinzip entsprechen:⁷¹⁵ Dies gilt, da auf der Grundlage von plausiblen Annahmen über die nachteiligen Auswirkungen bestimmter Tourismusarten und –aktivitäten die Staaten durch die Klassifizierung vorsorgliche Schutzmaßnahmen zugunsten der antarktischen Umwelt ergreifen und nicht wegen des Fehlens naturwissenschaftlicher Belege⁷¹⁶ über die Schadensverursachung jegliche Regulierung unterlassen. Umgekehrt würde ein Unterlassen der Regulierung wegen des Fehlens naturwissenschaftlicher Belege einen Verstoß gegen das Vorsorgeprinzip darstellen.

⁷¹³ ATCM XXXIV (2011), IP 87, 5.

⁷¹⁴ Vgl. zu der Bewertung der Umweltauswirkung von Forschungsstationen etwa ATCM XX (1996), IP 2, 2 f: „Activities likely to have more than a minor or transitory impact on the Antarctic environment include [...] the construction and operation of a new research station“.

⁷¹⁵ Zum Vorsorgeprinzip siehe unter 3.3.

⁷¹⁶ Viele Zusammenhänge zwischen Tourismus und Umweltschäden sind noch nicht naturwissenschaftlich hinreichend untersucht; so ist beispielsweise unklar, ob der deutliche Rückgang der Albedo (d.h. des Rückstrahlkoeffizientes der Erde in Bezug auf die Sonneneinstrahlung) über der Westantarktis auch Folge des in der Westantarktis gehäuft vorkommenden Tourismus ist; vgl. allgemein zu der Veränderung der Albedo in der Antarktis, die Untersuchungen der NASA belegen, FAZ, 257, 5. November 2014, N1.

4.3.1.3 Berücksichtigung kumulativer Umweltauswirkungen und Monitoring

Ferner wird vorgeschlagen, das EIA rechtlich weiterzuentwickeln, um die kumulativen Umweltauswirkungen touristischer Tätigkeiten besser erfassen zu können.⁷¹⁷ Hierbei darf die einzelne touristische Aktivität gerade nicht isoliert betrachtet werden, sondern ist vor dem Hintergrund des Zusammenspiels mit anderen (touristischen) Aktivitäten zu bewerten. Nur so kann das EIA in der Antarktis ihren Zweck – Prävention zukünftiger Umweltschäden durch deren frühzeitiges Erkennen⁷¹⁸ – erfüllen. Dies setzt zunächst voraus, dass jeder Vertragsstaat das EIA mit hinreichender Genauigkeit durchführen lässt. Anschließend müssen diese Informationen zentral erfasst werden und auf der EIA-Plattform des ATCM-Sekretariats den anderen Vertragsstaaten mitgeteilt werden. Führt ein Staat ein EIA durch, muss dieser verpflichtet werden, folgende Fragen von dem Tourismusunternehmen beantworten zu lassen:⁷¹⁹

- Welche Tätigkeiten wurden bereits durchgeführt, finden aktuell statt und sind in Zukunft geplant?
- Wie viele Personen waren in der Vergangenheit, sind gegenwärtig und zukünftig beteiligt?
- Welche Orte waren in der Vergangenheit, sind gegenwärtig und zukünftig betroffen?

Ferner bedarf es zu einer besseren Erfassung der Umweltauswirkungen auch eines gezielten Monitorings vor Ort.⁷²⁰ Dies könnte bevorzugt durch die Antarktisprogramme der Konsultativstaaten oder unabhängige Wissenschaftler, unter Umständen auch durch die Tourismusindustrie selbst durchgeführt werden, wenn diese Beobachter einsetzt.⁷²¹

Hierbei ist beispielsweise auf die ökologischen Eigenschaften vor Ort einzugehen: Es gilt dessen Vulnerabilität anhand ökologischer Kriterien – u.a. Flora, Fauna, Eisbedeckung – zu bestimmen. Zudem muss die Nutzung eines Ortes bestimmt werden; hierbei ist auf die Intensität menschlicher Aktivitäten an dem Ort einzugehen. Schließlich ist zu beantworten, welche wissenschaftlichen und touristischen Aktivitäten gerade stattfinden, dort stattgefunden haben oder in Zukunft geplant sind. Auf dieser Grundlage kann die Umweltauswirkung der geplanten Aktivität beurteilt werden. Handelt es sich um eine von Touristen stark frequentierte Region, so kann die Schwelle von mehr als vorübergehenden oder geringfügigen Umweltauswirkungen auch dann angenommen werden, wenn der Aktivität selbst für sich betrachtet keine solche Wirkung zugesprochen werden kann.

Auch hier wäre eine Klassifizierung der Vertragsstaaten im Sinne einer widerleglichen Vermutung sinnvoll, nachdem in bestimmten Gebieten jede weitere touristische Aktivität, wegen der bereits bestehenden touristischen Nutzung, mehr als vorübergehende oder dauerhafte Umweltauswirkungen hat.

Eine solche Weiterentwicklung des EIA würde das bisher national durchgeführte Verfahren des EIA stärker völkerrechtlich rückbinden. Andererseits ist zu bedenken, dass nur bei einer stärkeren Koordination des EIAs das Erfassen komplexer Umweltauswirkungen erfolgreich möglich ist: Nur so ist es möglich, die Auswirkungen touristischer Aktivitäten im Hinblick auf einzelne Regionen genauer zu erfassen und zu bewerten,⁷²² wie dies zum Schutz der antarktischen Umwelt erforderlich ist.

⁷¹⁷ Zum Begriff der kumulativen Umweltauswirkungen, siehe unter 3.1.1.4.

⁷¹⁸ A. Epiney 2012, Rn. 1.

⁷¹⁹ A. Hemmings/R.Roura 2003, 22.

⁷²⁰ ATCM XXXV (2012), IP 67, 8.

⁷²¹ ATCM XXXV (2012), WP 27 rev 1, 9 f.

⁷²² Vgl. zum Ganzen auch ATCM XXXV (2012), IP 67, 8.

4.3.2 Begrenzung des Antarktistourismus

Die hier gemachten Vorschläge schränken Art, Umfang und Orte des Antarktistourismus ein. Ferner zielen sie darauf ab, die Einhaltung der bestehenden Regeln des Antarktisvertragssystems durch präventive und repressive Maßnahmen zu verbessern.

4.3.2.1 Verbote

Maßgebliche Kriterien für Verbote von Tätigkeiten im Antarktisgebiet sind aus den Zielen des Antarktisvertragssystems abzuleiten. Der Tourismus als solcher ist eine „neutrale“, d.h. nicht privilegierte, aber auch nicht verbotene Tätigkeit nach dem Antarktisvertragssystem. Dennoch wird empfohlen, zwei Kategorien von Tourismusaktivitäten auf völkerrechtlicher Ebene zu verbieten:

Hierzu zählen Tourismusarten mit mehr als vorübergehenden oder geringfügigen Umweltauswirkungen. Dies führt zwar zu einer Ungleichbehandlung von wissenschaftlichen und touristischen Aktivitäten. Diese ist jedoch im Hinblick auf das Antarktisvertragssystem, insbesondere Art. 2 und Art. 3 Abs. 3 USP, gerechtfertigt. Das Umweltschutzprotokoll privilegiert wissenschaftliche Tätigkeiten im Vergleich zu touristischen Aktivitäten.⁷²³ Es ist daher schon nach dem Primärrecht gerechtfertigt, für wissenschaftliche Aktivitäten in Einzelfällen mehr als vorübergehende oder geringfügige Umweltauswirkungen hinzunehmen. Für ein Verbot touristischer Tätigkeiten mit mehr als vorübergehenden oder geringfügigen Umweltauswirkungen spricht auch, dass die Privilegierung der Wissenschaft mit Blick auf Gemeinwohlinteressen stattfindet. Forschung, verstanden als diejenigen Tätigkeiten, die nach Inhalt und Form als ernsthafter, planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen⁷²⁴ und notwendig auf Vermittlung von Ergebnissen an eine Forschungsgemeinschaft angelegt sind, ist selbst auf ein Gemeinwohlziel („Erkenntniserlangung“ oder „Wahrheit“) gerichtet und dient damit der Menschheit und Staatengemeinschaft insgesamt, unabhängig davon, wer diese Forschung durchführt und ob es sich um angewandte Forschung oder Grundlagenforschung handelt.⁷²⁵

Der Antarktistourismus dient dagegen nicht der Staatengemeinschaft insgesamt, sondern den einzelnen Touristen und Tourismusunternehmern. Er ist daher mit guten Gründen auch rechtlich nicht privilegiert; es kann somit gerade nicht gerechtfertigt werden, dass touristische Aktivitäten die antarktische Umwelt mehr als vorübergehend oder geringfügig belasten dürfen.⁷²⁶

Dies betrifft vor allem den landbasierten Tourismus unter Verwendung permanenter Infrastruktur und den landbasierten Tourismus mittels semi-permanenter Infrastruktur, der eine mit Forschungsstationen vergleichbare Intensität erreicht. Zudem fallen touristische Aktivitäten hierunter, die in der Summe – d.

⁷²³ Vgl. dazu unter 3.1.1.4.

⁷²⁴ Vgl. nur für Art. 5 GG: BVerfGE 35, 79 (113).

⁷²⁵ Beispiele, die die Gemeinwohlausrichtung gerade der antarktischen Forschung offensichtlich machen, sind Forschungen zur Größe des Ozonlochs und zur Klimaerwärmung, die in der Antarktis durchgeführt werden, vgl. dazu Alfred Wegner Institut, Klimaforschung die polare Perspektive, abrufbar unter:

http://www.awi.de/fileadmin/user_upload/Research/Research_Divisions/Climate_Sciences/Climate_Sciences/Die_polare_Perspektive.pdf.

⁷²⁶ Siehe zum Ganzen, ATCM XXX (2007), WP 13; ferner ATCM XXXV (2012), IP 67, 11.

h. kumulativ – mehr als geringfügige oder vorübergehende Umweltauswirkungen entfalten. In solchen Gebieten sollten keine weiteren touristischen Tätigkeiten mehr durchgeführt werden.⁷²⁷

Verboten werden sollten ferner solche Antarktisaktivitäten, die per se nicht im Einklang mit den gültigen ATCM-Regelungen durchgeführt werden können. Fraglich ist, ob ein Verstoß gegen Völkerrecht bei einem Marathon in der Antarktis angenommen werden kann. Dafür wird angeführt, dass ein Marathon, wie von einem Konsultativstaat vorgetragen, die Arbeit der wissenschaftlichen Forschungsstationen störe und gegen Resolution 4 (2007) verstoße.⁷²⁸ Dagegen spricht jedoch, dass ein Marathon auch durchführbar scheint, wenn die rechtlichen Vorgaben eingehalten werden.⁷²⁹ Ist dies der Fall, könnte ein grundsätzliches Verbot von Marathon-Veranstaltungen in der Antarktis insoweit nicht begründet werden. Andere touristische Aktivitäten, die grundsätzlich nicht im Einklang mit dem Recht des Antarktisvertragssystem durchgeführt werden können, sind bisher nicht ersichtlich, aber theoretisch denkbar, wenn dabei z.B. notwendig fremde Arten, wie Hunde, eingeführt werden müssen.⁷³⁰

Darüber hinausgehende Verbote können nur schwer begründet werden. So ist beispielsweise unklar, auf welcher rechtlichen Grundlage touristische Aktivitäten generell wegen deren Risiken für die Teilnehmer und damit verbunden für die antarktische Umwelt verboten werden können, wenn sie sonst mit dem Recht des Antarktisvertragssystem im Einklang stehen und die antarktische Forschung nicht gefährden. Die Risikoabschätzung einer Tätigkeit ist eine Einzelfallentscheidung und hängt maßgeblich auch von den Fähigkeiten der teilnehmenden Personen ab.⁷³¹

Ähnlich verhält es sich mit einem möglichen Verbot touristischer Tätigkeiten, die keine Bildungsfunktion haben.⁷³² Maßgeblich für die Bewertung von Tätigkeiten bleiben die Ziele des Antarktisvertragssystem und es erscheint unklar, auf welcher Grundlage Anforderungen an die „Nützlichkeit“ touristischer Tätigkeiten gestellt werden können. Allerdings kann aus dem Umweltschutzprotokoll abgeleitet werden, dass innerhalb der touristischen Aktivitäten, diejenigen privilegiert sein sollen, die ein umweltschützendes Ziel durch Information, Unterrichtung etc. haben, so dass andere touristische Aktivitäten ausgeschlossen werden können, wenn es Nutzungskonflikte gibt und beide Formen zusammen zu viele Umweltauswirkungen haben.

4.3.2.2 Beschränkungen

Regulierung des Abenteuerismus

Neben Verboten können jedoch auch Beschränkungen für bestimmte touristische Aktivitäten ein wirksames, milderer Mittel der Regulierung sein. So schätzen einige Vertragsstaaten den Abenteuerismus

⁷²⁷ Ein Beispiel hierfür ist die Entstehung von „Trampelpfaden“ (Fußerosion) auf eisfreien Gebieten auf Barrientos Island; hier wurde wegen der Entstehung solcher Pfade auf weitere touristische Tätigkeiten in dem betroffenen Gebiet verzichtet; siehe hierzu ATCM XXXVI (2013), IP 102.

⁷²⁸ Vgl. ATCM XXXII (2009), WP 54, 2. Im Anschluss wurde eine ICG zum Thema ins Leben gerufen, die bisher keine Empfehlungen für weitere Maßnahmen abgab.

⁷²⁹ H.U. Peter/C. Braun/S. Janowski/A. Nordt/M. Stelter 2013, 90 f. Bei dem in der Umgebung der chilenischen Forschungsstation Comandante Frei stattfindenden Marathon wurde auf die Kritik reagiert; es scheinen heute die ATCM Regelungen eingehalten zu werden: vgl. ATCM XXXIII (2010), WP 65, 4; ATCM XXXVII (2014), WP 50, 3 f.

⁷³⁰ Vgl. unter 3.1.1.4.

⁷³¹ Anders aber die Forderung Deutschlands, ATCM XXXVI (2013), WP 47, 8.

⁷³² Vgl. zur Privilegierung bildungstouristischer Aktivitäten, ATCM XXXVI (2013), WP 47, 3.

als großes Sicherheitsrisiko ein. Seit der Resolution 6 (2014) werden die Antarktisvertragsstaaten angehalten, eine Risikoeinschätzung für touristische Aktivitäten durchzuführen.⁷³³ Möglich scheint eine Durchführung, wenn die betroffene Tätigkeit versichert wurde und eine ausreichende Notfallplanung vorliegt.⁷³⁴ Ferner muss gewährleistet werden, dass keine Rückgriffe auf nationale Forschungsprogramme für eine Rettung und Bergung notwendig sind.

Insgesamt ist die Regulierung aber auch bezüglich des Abenteuerismus lückenhaft: So fehlt es an einer ATCM-Regelung, welche die Tourismusunternehmer dazu verpflichtet, darauf zu achten, dass sämtliche Teilnehmer für Aktivitäten in polaren Gebieten gesundheitlich in der Lage sind, solche Tätigkeiten durchzuführen. Insbesondere sollte rechtlich verankert werden, dass die Expeditionsleiter über ausreichende Ausbildung und Erfahrung verfügen, um diese Aktivitäten im Antarktisgebiet durchführen zu können.⁷³⁵ Ferner ist sicherzustellen, dass auch die erforderliche Ausrüstung vorhanden und unter antarktischen Bedingungen funktionsfähig ist.⁷³⁶

Um solche Voraussetzungen effektiv durchzusetzen, bedarf es wiederum einer besonderen Nachweispflicht: Der Tourismusunternehmer muss der zuständigen Behörde nachweisen, dass die von ihm angebotene Aktivität sicher durchgeführt werden kann.⁷³⁷ Nachzudenken wäre über eine Zertifizierungsmöglichkeit für Unternehmen beispielsweise durch die oben vorgeschlagene PPP, die als Nachweis für die sichere Durchführung von risikoreichen touristischen Tätigkeiten im Antarktisgebiet dienen kann. Ein solches Zertifikat könnte auch von den nationalen Notifikations- und Genehmigungsbehörden ausgestellt werden.

Begrenzung der Anzahl von Antarktistouristen

Möglich ist auch die Bestimmung einer zahlenmäßigen Begrenzung von Antarktistouristen. Hierbei sind mehrere Lösungen denkbar, die sich miteinander kombinieren lassen:

- Es kann eine maximale Gesamtzahl für Touristen im gesamten Antarktisgebiet festgesetzt werden. Die Höhe müsste sich an den besonderen Bedürfnissen des antarktischen Umweltschutzes orientieren. Denkbar wäre auch, verschiedene Tourismusarten mit unterschiedlichen Höchstzahlen zu begrenzen.⁷³⁸ Der landbasierte Tourismus könnte hierbei – unter der Annahme der nachteiligsten Auswirkungen auf die antarktische Umwelt – am stärksten begrenzt werden; Überflüge, unter der Prämisse der geringsten nachteiligen Folgen für die Antarktis, am wenigsten.
- Möglich ist auch eine gebietsbezogene Verwaltung zu etablieren, indem eine Höchstzahl von Touristen und Anlandungen für bestimmte Orte für eine bestimmte Saison festgelegt wird. Insbesondere auf der hochfrequentierten Antarktischen Halbinsel könnte so eine bessere Verwaltung der einzelnen Landungsstellen erreicht werden. Ist die Höchstzahl der Touristen in einer Saison pro Landungsstelle erreicht, dürfte diese nicht mehr angesteuert werden. Solche Quoten könnten mittels des Ship Scheduler⁷³⁹ umgesetzt werden: Das betreffende Schiff kann die Landungsstelle

⁷³³ ATCM XXXVII (2014), Resolution 6.

⁷³⁴ Vgl. zur Versicherungspflicht ATCM XXVII (2004), Measure 4.

⁷³⁵ ATME (2004), WP 8, 4, 6 f.

⁷³⁶ ATME (2004), WP 8, 4, 7.

⁷³⁷ Vgl. ATME (2004), WP 8, 4, 7.

⁷³⁸ Vgl. hierzu etwa die Regelungen auf sub-antarktischen Inseln Neuseelands, ATCM XXXVI (2013), WP 47, 10.

⁷³⁹ Vgl. dazu 3.5.3.2.

nur dann buchen, wenn die Höchstzahl der Touristen noch nicht erreicht wurde. Es bestünde in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, einen eigenen Ship Scheduler einzuführen oder auf den Ship Scheduler der IAATO zurückzugreifen.

Begrenzung der Gebiete für touristische Aktivitäten

Zudem wäre es möglich, eine räumliche Beschränkung touristischer Aktivitäten im Antarktisgebiet zu erreichen. Die Konsultativstaaten könnten zum einen verstärkt ASPAs mit Verwaltungsplänen verabschieden, die touristische Tätigkeiten verbieten.⁷⁴⁰ Möglich wäre es auch, bestehende ASPAs aus besonderen Umweltschutzgründen zu vergrößern, da das Umweltschutzprotokoll keine Vorgaben über deren Größe macht, und für touristische Tätigkeiten zu sperren.⁷⁴¹ Dies hätte den Vorteil, bisher vom Tourismus wenig berührte Teile des antarktischen Kontinents der touristischen Nutzung zu entziehen.⁷⁴²

Allerdings spiegelt sich eine solche weitreichende Maßnahme nicht in der bisherigen Vertragspraxis der Staaten wieder. Bei den ASPAs handelt es sich um „besondere“ Gebiete, die eine „besondere“ – d.h. über das allgemeine Schutzniveau des Umweltschutzprotokolls hinausgehende – Gebietsverwaltung erfordern. Für die großflächige Einführung einer tourismusfreien ASPA kann jedoch angeführt werden, dass das heutige Ausmaß touristischer Tätigkeiten bei der Verabschiedung des Umweltschutzprotokolls nicht abzusehen war. Ein Schutz der besonderen Eigenart der Antarktis kann heute nur gewährleistet werden, wenn bedeutende Teile der Antarktis touristischer Nutzung entzogen werden.

Eine Begrenzung touristischer Gebiete durch ASMAAs wird hingegen nicht empfohlen. Nur das Betreten von ASPAs kann an eine nationalstaatliche Genehmigung geknüpft werden. Demgegenüber werden ASMAAs in der bisherigen Praxis dazu verwendet die genaueren Modalitäten der Nutzung eines Gebietes zu regeln; nicht jedoch dessen Nutzung für einen konkreten Zweck kategorisch zu untersagen.

Als weitere Möglichkeit kommt – umgekehrt – in Betracht, den Tourismus auf besondere Gebiete touristischen Interesses zu beschränken.⁷⁴³ Nach dieser Konzeption wäre der Antarktistourismus grundsätzlich im Antarktisgebiet verboten und lediglich in Gebieten von besonderem touristischen Interesse erlaubt.

4.3.2.3 Verhinderung von Normübertretungen

Zur Verhinderung von Zuwiderhandlungen gegen die Ziele des Antarktisvertragssystems lassen sich zwei Arten von Maßnahmen unterscheiden: Einerseits Präventivmaßnahmen, die bereits im Vorfeld verhindern sollen, dass Tourismusunternehmen, die sich nicht an die im Antarktisgebiet anwendbaren Normen halten, ins Antarktisgebiet gelangen. Andererseits repressive Maßnahmen, die die Nichteinhaltung der Normen nachträglich sanktionieren.

Präventivmaßnahmen auf Grundlage der Hafenstaatenkontrolle?

Als Präventivmaßnahme im Bereich des Schiffstourismus kann zur verbesserten Durchsetzung seevölkerrechtlicher Regeln im Antarktisgebiet ein regionales Memorandum von Staaten auf der südlichen Hemi-

⁷⁴⁰ Siehe hierzu unter 3.1.1.4.

⁷⁴¹ Die größte ASPA erreicht heute 915.8 km². Rechtlich spricht nichts dagegen, diese weiter zu vergrößern und einen bedeutsamen Anteil des Antarktisgebietes – etwa ein Drittel oder die Hälfte – durch eine tourismusfreie ASPA, touristischer Nutzung zu entziehen. Es handelt sich hierbei um die ASPA Nr. 152; siehe hierzu ATCM XXXII (2009), Measure 10, Annex; abrufbar unter: http://ats.ag/devPH/apa/ep_protected_detail.aspx?type=2&id=56&lang=e.

⁷⁴² Kritisch hierzu ATCM XXXV (2012), IP 67, 9.

⁷⁴³ Vgl. hierzu unter Fn. 662 m.w.N.

sphäre – ähnlich dem regionalen Memorandum⁷⁴⁴ für Hafenstaatkontrolle zur Durchsetzung einheitlicher Standards im Raum der Nordsee⁷⁴⁵ – dazu beitragen, die Einhaltung internationaler Standards für Touristenschiffe auf dem Weg in die Antarktis zu gewährleisten.⁷⁴⁶ Dies würde es den betreffenden Staaten erlauben MARPOL, SOLAS und andere IMO-Abkommen bei den Schiffen durchzusetzen, die in ihren Häfen liegen, unabhängig von deren Flagge.⁷⁴⁷

Dagegen scheint eine Durchsetzung der Normen des Antarktisvertragssystems durch den Hafenstaat nicht begründbar: Da der Antarktisvertrag und die weiteren Verträge des Antarktisvertragssystems selbst keine Hafenstaatenkontrolle verankern, kann durch den Hafenstaat gegenwärtig lediglich die Einhaltung von seerechtlichen Normen durch ein Schiff unter der Flagge eines anderen Staates kontrolliert werden.⁷⁴⁸ Denkbar wäre es, Schiffen im Hafen ohne Nachweis eines EIA eines Vertragsstaates zum Umweltschutzprotokoll, analog Art. 219 UNCLOS die Weiterfahrt zu verbieten. Allerdings wirft ein solches Verfahren schwierige seevölkerrechtliche,⁷⁴⁹ wirtschaftsvölkerrechtliche und völkervertragliche⁷⁵⁰ Fragen auf. Es wird auch von den Konsultativstaaten abgelehnt.⁷⁵¹

Repressive Maßnahmen: Strafvorschriften

Um die Einhaltung der rechtlichen Regelungen im Antarktisgebiet zu verbessern, ist es auch möglich, Strafvorschriften wegen Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften des Antarktisvertragssystems zu verankern. Die Konsultativstaaten könnten völkerrechtlich verpflichtet werden, nach nationalem Recht den Verstoß gegen nationale Genehmigungs- oder Notifizierungsverfahren zu bestrafen.⁷⁵²

Zudem könnten Staaten ermächtigt werden, bei der Durchsetzung solcher Strafvorschriften zu kooperieren. Dies betrifft insbesondere die Ermächtigung zur Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion, d.h. der Ausübung von Strafgewalt im Bereich der Antarktis. Dagegen könnte eingewandt werden, dass Non-Claimant States, wie Deutschland, – ihrem Verständnis der Antarktis als Gebiet jenseits nationaler Jurisdiktion nach – darauf bestehen müssten, dass es keiner völkervertraglichen Ermächtigungsgrundlage zur Jurisdiktion für die Bestrafung von Sachverhalten im Antarktisgebiet bedarf.⁷⁵³ Die Ausübung extraterritorialer

⁷⁴⁴ Bei Memoranda of Understanding handelt es sich um nicht-bindende Verträge; siehe hierzu M. Fitzmaurice, 2012, Rn. 20.

⁷⁴⁵ Vgl. etwa Paris Memorandum of Understanding on Port State Control vom 26. Januar 1982, 22 ILM, 1.

⁷⁴⁶ ATME (2007), WP 7, 6. Siehe hierzu ATCM XXXII (2009), Decision 7.

⁷⁴⁷ Vgl. dazu unter 3.2.6.

⁷⁴⁸ Vgl. hierzu unter 3.2.6.

⁷⁴⁹ Hierbei ist insbesondere das Verhältnis zu Art. 292 UNCLOS gemeint, wonach der Staat des festgehaltenen Schiffes ein gerichtliches Verfahren zur sofortigen Freigabe einleiten kann.

⁷⁵⁰ Hierbei stellt sich insbesondere das Problem der Drittwirkung des Umweltschutzprotokolls, siehe unter 3.1.1.4.

⁷⁵¹ Siehe Fn. 389.

⁷⁵² Hierbei handelt es sich um die Einführung transnationaler Straftatbestände. Diese bestehen, zum einen, aus einer zwischenstaatlich verbindlichen, völkerrechtlichen Vertragsverpflichtung, eine Handlung oder Unterlassung zu bestrafen und, zweitens, einer Durchsetzung dieses Straftatbestandes durch den Staat gegenüber dem Einzelnen nach nationalem Recht. Diese Vorgehensweise wird für transnational bedeutende Straftatbestände vielfach angewandt, wie bei der Verfolgung des unlauteren Drogenhandels, des Menschenhandels und der Wilderei; siehe N. Boister 2012, 13 ff.

⁷⁵³ Vgl. hierzu F. Jeßberger 2011, 197.

torialer Strafgewalt zur Bestrafung von Handlungen in diesem Gebiet greift – dieser Ansicht zur Folge – nicht in die Souveränität eines fremden Staates ein.

Möglich wäre es, dieses Problem durch einen Verweis auf Art. IV AntV zu lösen. Die Tatsache, dass Staaten zur Ausübung extraterritorialer Strafgewalt befugt sind, darf nicht als Aussage im Hinblick auf die Existenz von Gebietsansprüchen im Antarktischebiet aufgefasst werden.

4.4 Umsetzungsmöglichkeiten

Die völkervertragliche Vereinbarung neuer Regeln zum Antarktistourismus setzt einen Konsens unter den Vertragsstaaten voraus. Die langjährige Diskussion um einen Tourismusannex, die langwierigen Verhandlungen zur Vereinbarung eines Haftungsannex und der zähe Prozess dessen einzelstaatlicher Ratifizierung lassen darauf schließen, dass die Vereinbarung eines neuen Tourismusannex viele Jahre in Anspruch nehmen würde. Langfristig sollte allerdings am Ziel völkerrechtlicher Vertragsnormen festgehalten werden, um verbindliche Regelungen zum Antarktistourismus festzulegen. Kurzfristig können jedoch einzelne Regelungen, über die bereits Konsens erzielt wurde, durch ATCM-Rechtsetzung oder auch durch internationales Soft Law vereinbart werden.

4.4.1 Völkervertragliche Verankerung

Zunächst könnten die hier gemachten Regelungsvorschläge durch Änderungen des Umweltschutzprotokolls völkervertragsrechtlich Wirkung erlangen. Hierbei sind zwei alternative Wege denkbar:

- Erstens kann das Umweltschutzprotokoll selbst ergänzt werden (Art. 25 Abs. 1 USP i.V.m. Art. XII Abs. 1 lit. b AntV);
- zweitens besteht die Möglichkeit, einen separaten Tourismusannex zu verabschieden (Art. 9 Abs. 2 USP i.V.m. Art. IX AntV).

Obwohl es sich um zwei alternative Formen der Änderung des vertraglichen Rahmens handelt, sind die formellen Unterschiede beider Vorgehensweisen nicht durchschlagend. Beide Formen der Änderungen des Umweltschutzprotokolls setzen einen doppelten Konsens unter den Konsultativstaaten voraus: Erstens bei der Verabschiedung der vorgeschlagenen Änderungen, die einstimmig durch sämtliche Konsultativstaaten erfolgen muss und zweitens beim Inkrafttreten des Änderungsvorschlages, welcher von allen Konsultativstaaten in einem innerstaatlichen Verfahren ratifiziert oder bestätigt werden muss. Ferner wäre ein Tourismusannex rechtlich dem Hauptteil zum Umweltschutzprotokoll gleichrangig (Art. 9 Abs. 1 USP). Er würde – keine abweichenden Bestimmungen vorausgesetzt – allgemeinere völkerrechtliche Regeln nach dem Grundsatz der Spezialität und des Vorrangs der späteren Norm verdrängen.⁷⁵⁴

Vorliegend wird davon ausgegangen, dass die Änderung des Umweltschutzprotokolls gegenüber einem neuen Tourismusannex vorzugswürdig ist, da die „Hemmschwelle“ hierfür für die Konsultativstaaten geringer sein kann und eine eigene Anlage bereits mehrfach abgelehnt wurde. Würde man die in dieser Untersuchung enthaltenen Änderungsvorschläge materiell umsetzen, so würde dies keine zu große Anzahl neuer Regelungen voraussetzen, so dass diese auch in das Umweltschutzprotokoll integriert werden könnten.

Alle der hier vorgeschlagenen Regulierungsansätze könnten aber auch in einen Tourismusannex integriert werden: Dies gilt für die Verbesserung des EIAs im Hinblick auf touristische Aktivitäten und eine

⁷⁵⁴ Vgl. zum lex posterior Grundsatz Art. 30 Abs. 3 WVK. Vgl. statt aller zum lex specialis Grundsatz ICJ, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, 8. Juli 1996, Rn. 25.

stärkere Einschränkung des Antarktistourismus. Diese könnten so verbindlich vereinbart werden, wenn und soweit ein Konsens der Konsultativstaaten besteht.

4.4.2 ATCM-Rechtsetzung

Sämtliche Formen der ATCM-Rechtsetzung bedürfen ebenfalls eines Konsenses unter den Konsultativstaaten.⁷⁵⁵ Dies bedeutet, dass kein Konsultativstaat gegen einen entsprechenden Entwurf stimmen darf. Allerdings bestehen, wie oben benannt, bezüglich der Bindungswirkung der verschiedenen Rechtsinstrumente des Antarktisvertragssystems erhebliche Unterschiede.⁷⁵⁶

4.4.2.1 Resolutionen

Insbesondere eine unverbindliche Resolution kann als internationales Soft Law als „Vorläufer“ für völkerrechtlich verbindliche Regelungen zum Antarktistourismus fungieren. Zwar kommt einer Resolution keine rechtlich bindende Wirkung zu, allerdings kann sie die Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrages entscheidend beeinflussen.⁷⁵⁷

Gelingt es aber nicht, eine Regel in einer unverbindlichen Resolution zu verankern, so erscheint es unwahrscheinlich, dass eine solche Regel völkervertraglich kodifiziert werden kann. Eine Resolution bedarf lediglich eines einstimmigen Beschlusses der Konsultativstaaten und keiner weitergehenden Ratifizierung.⁷⁵⁸ Die meisten der oben enthaltenen inhaltlichen Änderungsvorschläge könnten auch – als ein erster Schritt - in Resolutionen vereinbart werden. Insbesondere bei Vorschriften bezüglich des Vorgehens gegen Zuwiderhandlungen und der Verwaltungspläne⁷⁵⁹ müsste jedoch ein Wortlaut gewählt werden, der den empfehlenden Charakter der Resolution unterstreicht.

Eine Begrenzung der Höchstzahl von Antarktistouristen in bestimmten Gebieten⁷⁶⁰ ließe sich formell auch über Resolutionen zu den Site Guidelines durchsetzen. Schon heute weichen diese – etwa in der Mindestanzahl von Touristen, die gleichzeitig an Land gehen dürfen – von allgemeinen Regelungen ab.⁷⁶¹ Es spricht nichts dagegen so auch Höchstzahlen pro Saison einzufügen.

Für die Verbesserung des EIAs könnte die Verankerung in einer Resolution bereits erhebliche rechtliche Wirkungen entfalten. Die Vertragsstaaten haben sich bereits durch die Verabschiedung von Resolutionen auf allgemeine unverbindliche Resolutionen (hier: Guidelines) zum EIA geeinigt.⁷⁶² Möglich wäre also die Verabschiedung von Guidelines zum EIA im Hinblick auf touristische Aktivitäten, die die oben

⁷⁵⁵ ATCM XXXIV (2011), Decision 2, Annex 1 Rule 24: „[...] Measures, Decisions and Resolutions, as referred to in Decision 1 (1995), shall be adopted by the Representatives of all Consultative Parties present“. Diese Regel könnte geändert werden. Allerdings bedarf auch die Änderung eines Konsenses unter den Konsultativstaaten; *ibid.* Rn. 53.

⁷⁵⁶ Allgemein gilt, dass eine Resolution als spätere Übereinkunft der Vertragsstaaten autoritativ bei der Auslegung des betroffenen Rechtsbegriffs heranzuziehen ist (Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK).

⁷⁵⁷ Vgl. Report by ILC Special Rapporteur Georg Nolte (2013), UN – Doc. A/CN.4/660, Rn. 70 m.w.N.

⁷⁵⁸ Vgl. jedoch zur Diskussion zu einer möglichen Pflicht zur Parlamentsbeteiligung bei wichtigen Internationalen Soft Law Regelungen nach dem deutschen Grundgesetz, S. Vöneky 2013a, Rn. 24 f.

⁷⁵⁹ Diese werden nach ständiger Praxis der Konsultativstaaten mittels Maßnahmen beschlossen.

⁷⁶⁰ Siehe hierzu unter 4.3.2.2.

⁷⁶¹ Siehe unter 3.1.2.3.

⁷⁶² ATCM XXVIII (2005), Resolution 4, Annex.

genannten Aspekte mit einbeziehen. Eine Resolution sollte zudem an die Rechtsbegriffe des Umweltschutzprotokolls zum EIA anknüpfen. Im Hinblick auf den in Art. 8 USP verwendeten Begriff einer mehr als geringfügigen oder vorübergehenden Umweltauswirkung sollte klargestellt werden, dass für den landbasierten Tourismus mit permanenter und semi-permanenter Infrastruktur die Vertragsstaaten die Auffassung vertreten, dass diese Aktivitäten prima facie mehr als vorübergehende oder geringfügige Umweltauswirkungen haben.

Im Hinblick auf das Verbot von touristischen Aktivitäten mit mehr als vorübergehenden oder geringfügigen Umweltauswirkungen könnten die Antarktisvertragsstaaten bestimmen, dass touristische Tätigkeiten mit mehr als geringfügigen oder vorübergehenden Auswirkungen mit der Verpflichtung aus Art. 3 Abs. 1 lit. a USP, negative Umweltauswirkungen auf die Antarktis zu begrenzen, unvereinbar sind. Es müsste dabei bestimmt werden, dass dieses Verbot wissenschaftliche Tätigkeiten nicht mit einbezieht, da diese nach Art. 3 Abs. 3 USP privilegiert sind.

Durch Resolutionen allein können jedoch die hier gemachten Vorschläge für ein effektiveres Tourismusmanagement nicht umgesetzt werden. Auch die Schaffung einer PPP kann durch eine Resolution nur angeregt werden; die Aufwertung der IAATO setzt eine bindende (völker-)rechtliche Regelung voraus.⁷⁶³

4.4.2.2 Maßnahmen

Mit Maßnahmen können die Vertragsstaaten alle das Antarktisgebiet betreffende Fragen verbindlich regeln. Sämtliche der hier gemachten inhaltlichen Regulierungsvorschläge können auch durch eine Maßnahme vereinbart werden. Dieses Instrument gleicht bei den Voraussetzungen des Inkrafttretens einer völkervertraglichen Regelung: Es bedarf nicht nur eines Konsens der Konsultativstaaten bei der Verabschiedung der Maßnahme, vielmehr müssen zusätzlich alle Konsultativstaaten die Maßnahmen ratifizieren.⁷⁶⁴ Dies kann einige Zeit in Anspruch nehmen, so ist die Maßnahme 4 (2004) über die Notfallplanung und Versicherung touristischer Aktivitäten bis heute nicht in Kraft getreten.⁷⁶⁵

Dennoch kann empfohlen werden, einzelne Maßnahmen, welche bereits unter Konsultativstaaten unstrittig sind, auf diese Weise völkerrechtlich verbindlich zu verankern. Maßnahmen haben einen Vorteil im Vergleich zu der Fixierung neuer touristischer Regelungen innerhalb eines Tourismusannexes oder des Umweltschutzprotokolls. Beide binden nur die Vertragsstaaten des Umweltschutzprotokolls,⁷⁶⁶ das Rechtsinstrument der Maßnahme hingegen erlaubt es den Konsultativstaaten, Regelungen für alle Vertragsstaaten des Antarktisvertrags zu verabschieden und eine größere Breitenwirkung zu erzielen. Diese begrenzte Drittwirkung von Beschlüssen der Konsultativstaaten gegenüber den gesamten Antarktisvertragsstaaten resultiert aus Art. IX Abs. 4 AntV, wonach Beschlüsse nach der Genehmigung durch die Konsultativstaaten in Kraft treten (become effective).⁷⁶⁷

⁷⁶³ Die PPP müsste als private Organisation, wie jede NGO, nach dem Recht eines Mitgliedstaates gegründet werden, vgl. dazu auch die von WHO und UNESCO initiierte CIOMS, die auf der Grundlage des schweizerischen Rechts agiert, siehe unter Fn. 698.

⁷⁶⁴ Dies wurde von einigen Staaten kritisiert; siehe hierzu insbesondere ATCM XXXV (2012), IP 67, 7. Das Vereinigte Königreich hatte 2002 vorgeschlagen, eine Maßnahme solle in Zukunft ein Jahr nach deren Verabschiedung ipso iure in Kraft treten; vgl. hierzu ATCM XXV (2002), WP 20, Appendix, 2.

⁷⁶⁵ Vgl. dazu unter 3.1.2.1.

⁷⁶⁶ Siehe hierzu unter 3.1.4.2.

⁷⁶⁷ So auch, A. Watts 1992, 30; siehe auch C.C. Joyner 1998, 407.

4.4.2.3 Entscheidungen

Durch Entscheidungen werden verbindlich die gemeinsamen organisatorischen Fragen der Antarktisvertragsstaaten geregelt. Für den Tourismus betrifft das alle Entscheidungen zum Informationsaustausch zwischen den Vertragsstaaten.⁷⁶⁸

4.4.3 Unverbindliche Codes of Conducts

Wie die bisherige Diskussion der Antarktiskonsultativstaaten zeigt,⁷⁶⁹ wird es schwer sein, die hier gemachten materiellen Vorschläge konsensual durch die Konsultativstaaten umzusetzen. Es bietet sich auch ein anderes, informelles Vorgehen an. Dies gilt insbesondere für die Verbesserungsvorschläge zum EIA. Es wäre möglich, unverbindliche Codes of Conducts zum EIA und zu den nationalen Implementierungsverfahren außerhalb des ATCM-Rahmens zu verabschieden. Diese könnten etwa durch die privat rechtlich organisierte PPP verabschiedet werden. Möglich wäre es aber auch, eine Gruppe von gleich gesinnten Konsultativstaaten zu finden und in einem solchen Rahmen Leitlinien zur Implementierung des EIA auszuarbeiten. Ferner könnte auch eine Expertenkommission mit dieser Frage befasst werden. Solche Codes of Conducts – und dies müsste ausdrücklich herausgestellt werden – sind sicherlich kein Ersatz für völkerrechtliche Regelungen. Allerdings können sie, sofern sie inhaltlich überzeugen, zu Fortschritten führen: Die Staaten könnten sich faktisch an den so geschaffenen Regeln orientieren⁷⁷⁰ und/oder in das Völkerrecht durch sogenannte Öffnungsklauseln⁷⁷¹ einbeziehen.

4.5 Verbesserung der deutschen Rechtslage

Der deutsche Gesetzgeber kann den nationalen rechtlichen Rahmen des Antarktistourismus verändern, ohne einen Konsens der Konsultativstaaten herbeiführen zu müssen. Er muss hierbei jedoch die Grundrechte von Antarktistouristen, Tourismusunternehmern und auch Forscher achten und darf – nach dem Gebot der Völkerrechtsfreundlichkeit - den völkerrechtlichen Rahmen nicht überschreiten.⁷⁷² Zu bedenken ist auch die faktische Grenze effektiver nationaler Regelungen transnationaler Sachverhalte. Die Tourismusunternehmen könnten versuchen, strenge nationale Regelungen zu umgehen, indem sie ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten in ein Umfeld mit weniger restriktiven Regeln verlagern.⁷⁷³ Eine einseitige staatliche Überregulierung des Antarktistourismus könnte zu Umgehungsversuchen durch Verlagerung

⁷⁶⁸ Siehe unter 4.2.2.1.

⁷⁶⁹ Siehe unter 4.1.

⁷⁷⁰ Dies ist etwa beim Recht des Luftkrieges der Fall, welches sich an den von der Commission of Jurists ausgearbeiteten Rules of Air Warfare von 1923 orientiert; vgl. hierzu Y. Dinstein 2012, Rn. 5; dies ist ebenso bei den Empfehlungen, die von der CIOMS erarbeitet werden; dazu unter Fn. 698.

⁷⁷¹ Durch Öffnungsklauseln werden durch eine Rechtsnorm außerrechtliche Standards in das Recht einbezogen; vgl. dazu beispielsweise den Einbezug der Helsinki Deklaration des Weltärztebundes durch die Berufsordnungen für Ärzte der deutschen Bundesländer, dazu Fn. 679.

⁷⁷² Vgl. auch zur Verfassungswidrigkeit des sog. Treaty Overrides, d.h. dem bewussten Abweichen von völkerrechtlichen Verträgen, die Deutschland binden, durch den deutschen Gesetzgeber, S. Vöneky 2013a, Rn. 33.

⁷⁷³ Auch dies ist jedoch nicht immer rechtlich und wirtschaftlich möglich, beispielsweise wenn eine Verlagerung für das Unternehmen zu hohen Kosten führt; zudem kann ein Staat immer auch die juristischen Personen regulieren, die die Staatszugehörigkeit des Staates besitzt, vgl. dazu S. Vöneky 2014, 75.

der Staatszugehörigkeit oder zu einem sog. „forum shopping“ der Tourismusunternehmen bei anderen Notifikations- und Genehmigungsbehörden führen.

4.5.1 Änderungsvorschläge

Um den Antarktistourismus auf nationaler Ebene besser regulieren zu können, ist es dem Gesetzgeber jedoch möglich, sein Genehmigungsverfahren an das anderer Staaten anzupassen. Danach kann der Anwendungsbereich des Ausführungsgesetzes erweitert werden: Bisher umfasst dieser örtlich nur solche Tätigkeiten, die von Deutschland ausgehen. Andere Vertragsstaaten fassen den Anwendungsbereich nationaler Genehmigungs- bzw. Autorisierungsverfahren, in Anlehnung an die von Art. VII Abs. 5 lit. a AntV geregelte Unterrichtungspflicht für nationale Expeditionen, weiter:⁷⁷⁴ Erfasst werden nicht nur alle vom jeweiligen Staat aus organisierte Aktivitäten, sondern auch alle Antarktisaktivitäten seiner Staatsbürger/Staatszugehörigen, Schiffe und Flugzeuge. Es wäre also möglich, den Anwendungsbereich des Ausführungsgesetzes auf sämtliche deutsche Staatsbürger/Unternehmen mit deutscher Staatszugehörigkeit, Schiffe unter deutscher Flagge und in Deutschland registrierter Flugzeuge zu erweitern.

Diese Ausweitung hat allerdings faktisch nur eine geringe Wirkung, wenn das Umweltbundesamt von im Ausland geplanten touristischen Tätigkeiten keine Kenntnis erhält. Sinnvoll ist es daher, sämtliche natürliche und juristische Personen, die unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, zu verpflichten, ihre Aktivitäten dem Umweltbundesamt zu melden. Dies ist etwa in Japan der Fall.⁷⁷⁵ Das Umweltbundesamt könnte anhand der gemeldeten Aktivitäten überprüfen, ob diese dem Genehmigungserfordernis des Ausführungsgesetzes unterliegen.

Zudem ist zu empfehlen, die oben aufgezeigten Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf die Anerkennung ausländischer Genehmigungen bzw. Notifizierungen nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 AUG aufzulösen. Nach der hier vertretenen Ansicht darf das Umweltbundesamt nach der geltenden Rechtslage ausländische Genehmigungen bzw. Notifizierungen nicht am Ausführungsgesetz überprüfen.⁷⁷⁶ Es könnte allerdings – wie dies auch in Neuseeland der Fall ist – eine Überprüfungsmöglichkeit von ausländischen Genehmigungen durch das Umweltbundesamt eingeführt werden.⁷⁷⁷ Möglich wäre es, dem Umweltbundesamt Ermessen einzuräumen, ausländische Genehmigungen bzw. Notifizierungen nicht anzuerkennen, soweit diese nicht dem Ausführungsgesetz entsprechen.

Weiter ist zu empfehlen, die Strafbarkeit für Zuwiderhandlungen gegen das Ausführungsgesetz zu verschärfen. In Deutschland wird gegenwärtig nur die gewerbs- oder gewohnheitsmäßige Durchführung einer Antarktistätigkeit ohne Genehmigung bestraft. Andere Staaten bestrafen bereits die Durchführung einer Antarktistätigkeit ohne Autorisierung als solche.⁷⁷⁸ In Verbindung mit der hier vorgeschlagenen Ausweitung des Genehmigungserfordernisses auf sämtliche deutsche Staatsbürger, deutsche Staatszugehörige und Schiffe unter deutscher Flagge würde eine entsprechende Regelung zu einer deutlichen Ausweitung der Strafbarkeit in relevanten Fällen führen und könnte eine abschreckende Wirkung entfalten.

⁷⁷⁴ So etwa die Vereinigten Staaten, siehe unter 3.6.1.9 oder das Vereinigte Königreich, siehe unter 3.6.1.8.

⁷⁷⁵ Siehe unter 3.6.1.5.

⁷⁷⁶ Vgl. hierzu ATCM XXXVII (2014), IP 48.

⁷⁷⁷ Siehe dazu unter 3.6.1.6.

⁷⁷⁸ So etwa das Vereinigte Königreich, siehe unter 3.6.1.8.

Dass eine solche Ausweitung eine praktische Wirkung hätte, zeigt der Fall der SV Infinity. Als Schiff unter deutscher Flagge befand es sich im Februar 2014, ohne ein Autorisierungsverfahren durchlaufen zu haben, im antarktischen Rossmeer; die ASPA Nr. 159 wurde von Personen auf dem Schiff ohne Genehmigung betreten. Der Kapitän und ein weiteres Mitglied der Crew waren Deutsche, während die restliche Crew aus Staatsbürgern anderer Vertragsstaaten bestand.⁷⁷⁹ Die Reise mit dem Schiff fällt jedoch gegenwärtig nicht unter den Anwendungsbereich des Ausführungsgesetzes, da die Aktivität nicht in Deutschland organisiert wurde. Doch selbst wenn man dessen Anwendbarkeit bejaht, hätten die Beteiligten nur ordnungswidrig gehandelt.

Dagegen hätte die Ausweitung des Ausführungsgesetzes auf sämtliche deutsche Schiffe und eine Einführung der Strafbarkeit für eine Antarktisreise ohne ein nationales Genehmigungs- bzw. Notifizierungsverfahren, die praktische Wirkung, dass sich die gesamte Besatzung strafbar gemacht hätte.

Empfohlen wird danach zusammenfassend für die Verbesserung der deutschen Rechtslage für die Begrenzung und Regulierung des antarktischen Tourismus:⁷⁸⁰

- Die Ausweitung der Anwendbarkeit des AUG auf deutsche Staatsbürger, deutsche Staatszugehörige, Schiffe unter deutscher Flagge und in Deutschland registrierte Flugzeuge – unabhängig davon, an welchem Ort die Tätigkeit organisiert worden ist;
- eine Unterrichtungspflicht für sämtliche Personen, die dem AUG unterliegen, über alle Antarktistätigkeiten gegenüber dem Umweltbundesamt;
- die Einschränkung der Ausnahme vom deutschen Genehmigungserfordernis auf solche Aktivitäten, die von anderen Vertragsparteien genehmigt wurden, deren Verfahren dem Ausführungsgesetz weitgehend entspricht;
- die Strafbarkeit der Durchführung einer Antarktisreise ohne Notifizierung bzw. Genehmigung; und
- die Aufnahme eines Ordnungswidrigkeitentatbestandes, für den Fall, dass Auflagen nicht eingehalten werden.

4.5.2 Umsetzungsmöglichkeiten

Eine Änderung des Ausführungsgesetzes bedarf der Verabschiedung eines Bundesgesetzes. Der Bund ist hierfür auch nach Art. 70 Abs. 1, Art. 71, Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 1. Var GG zuständig.⁷⁸¹ Es sind die verfassungsmäßigen formellen Anforderungen für den Erlass eines Bundesgesetzes zu beachten.

⁷⁷⁹ Vgl. hierzu ATCM XXXVII (2014), IP 48.

⁷⁸⁰ Unter Ausschluss von Forschern, Forschungsorganisationen und Forschungsaktivitäten.

⁷⁸¹ U. Smeddinck 2006, 343.

4.5.3 Grenzen

4.5.3.1 Einschränkung durch den gegenwärtigen völkerrechtlichen Rahmen

Alle hier vorgeschlagene Änderungen sind völkerrechtskonform. Insbesondere die Ausweitung der Strafbarkeit ist völkerrechtlich zulässig, da diese an das Flaggenstaats- bzw. das Personalitätsprinzip anknüpft und so eine völkerrechtsmäßige Ausübung von strafrechtlicher Jurisdiktionsgewalt darstellt.⁷⁸²

4.5.3.2 Einschränkung durch Grundrechte von Antarktistourismusunternehmen und Antarktistouristen

Auch die materielle Verfassungsmäßigkeit der hier gemachten Änderungsvorschläge ist gegeben, sofern sie Touristen bzw. Tourismusunternehmen betreffen. Sie sind im Hinblick auf die Einschränkungen der Grundrechte von Antarktistouristen und von Antarktistourismusunternehmen⁷⁸³ verfassungskonform.⁷⁸⁴ Dass sich diese ausweitenden Regelungen nicht auf Forscher und Forschungsorganisationen beziehen, sollte ausdrücklich festgestellt werden, um einen Konflikt mit Art. 5 GG zu vermeiden.

Zwar schützt die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)⁷⁸⁵ auch die Freiheit, eine Antarktisreise zu organisieren und zu unternehmen. Allerdings ist eine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit durch die Ausweitung des Genehmigungserfordernisses zu verneinen. Der Eingriff ist verhältnismäßig, da eine Einschränkung der Antarktisreisetätigkeiten zum Schutz der antarktischen Umwelt angemessen ist.

Die Ausweitung der Genehmigungspflicht und die hiermit verbundene Erfassung von Daten von Teilnehmern und Anbietern von Antarktisreisen stellt keine Verletzung des im allgemeinen Persönlichkeitsrecht wurzelnden Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG) dar, soweit die im Genehmigungsverfahren erhobenen Informationen mit Aufklärungs-, Auskunfts- und Löschungspflichten verbunden werden.⁷⁸⁶

⁷⁸² Möglich wäre, geht man von der deutschen Position eines Non-Claimant States aus, auch eine Ausweitung über das Personalitätsprinzip hinaus; es könnte argumentiert werden, dass es für das Antarktisgebiet keiner völkerrechtlichen Erlaubnisnorm zur Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion bedürfe, da dies nicht unter die Gebietshoheit eines Staates falle; vgl. unter 4.3.2.3; zum Flaggenstaatsprinzip F. Jeßberger 2011, 234 ff.; zum Personalitätsprinzip, *ibid.*, 240 ff.

⁷⁸³ Hiermit ist nicht gesagt, dass dies auch gilt, wenn Forscher oder Forschungsorganisationen von diesen Regelungen betroffen wären, da diese besonders weitgehend durch die Wissenschaftsfreiheit in Art. 5 Abs. 3 GG geschützt sind.

⁷⁸⁴ Auch deutsche Tourismusunternehmen als juristische Personen sind nach Art. 19 Abs. 3 GG grundrechtsberechtigt, zumindest soweit ihr tatsächliches Aktionszentrum in Deutschland liegt; vgl. nur B. Pieroth/B. Schlink/T.Kingreen/R. Poscher 2013, Rn. 163 m.w.N.

⁷⁸⁵ Art. 11 GG schützt lediglich die Freizügigkeit im Bundesgebiet und ist bereits sachlich nicht auf eine Reise in die Antarktis anwendbar.

⁷⁸⁶ Vgl. U. Di Fabio 2014, Art. 2 GG Rn. 178 m.w.N. Gleiches muss erst Recht im Hinblick auf eine bloße Informationspflicht gelten. Auch eine solche ist nach dem Grundgesetz an dem Recht auf informationeller Selbstbestimmung zu messen. Auch hier sind die oben genannten Anforderungen zu beachten.

Verfassungsgemäß sind die vorgeschlagenen staatlichen Regelungen auch im Hinblick auf die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit der Tourismusunternehmer oder -unternehmen.⁷⁸⁷ Zwar wird durch eine Genehmigungspflicht die Berufsausübung eingeschränkt. Diese Einschränkung ist allerdings bereits dann als verfassungsgemäß anzusehen, wenn sie sich durch vernünftige Gründe des Allgemeinwohls rechtfertigen lässt. Dies ist zu bejahen, da der Schutz der antarktischen Umwelt ein vernünftiger Grund des Allgemeinwohls nach dem Grundgesetz ist (vgl. Art. 20 a GG zum Schutz natürlicher Lebensgrundlagen).⁷⁸⁸

Probleme bestehen jedoch bezüglich der Verfassungsmäßigkeit der Einführung von Strafvorschriften für eine nicht genehmigte Antarktisaktivität. Fraglich ist, ob diese mit der im Rechtsstaatsprinzip verankerten Bestimmtheitsgrundsatz zu vereinbaren wäre. Dies könnte wegen der hier geforderten Einräumung eines Ermessensspielraums des Umweltbundesamtes bei der Überprüfung ausländischer Genehmigungen oder Notifizierungen angezweifelt werden. Könnte das Umweltbundesamt einer von einem anderen Staat genehmigten oder notifizierten Unternehmung nachträglich die deutsche Genehmigungsbefreiung verweigern, so wäre die Strafbarkeit der Aktivität zu bejahen. Dies würde dazu führen, dass im Zeitpunkt der strafbaren Handlung – also der mit ausländischer Genehmigung bzw. Notifizierung durchgeführten Antarktisreise, die unter Umständen nicht den Anforderungen des Umweltbundesamtes entspricht – Unklarheit über die Strafbarkeit des Verhaltens besteht. Die Strafbarkeit hinge dann allein von der nachträglichen rechtlichen Würdigung der ausländischen Genehmigung durch das Umweltbundesamt ab. Dieses verstößt gegen das Bestimmtheitsgebot, das verlangt, dass zum Zeitpunkt der Tat der Täter Klarheit über die Strafbarkeit seiner Handlung haben muss.

Dieses Problem könnte jedoch gelöst werden, wenn die Strafbarkeit von der Genehmigungsbefreiung nach deutschem Recht getrennt wird: Strafbar ist somit nur der, der in den Anwendungsbereich des Ausführungsgesetzes fällt und eine Antarktisaktivität durchführt, obwohl er keine Genehmigung oder Notifizierung eines Vertragsstaates zum Umweltschutzprotokoll hat. Verfügt er allerdings über eine Genehmigung oder Notifizierung, eines anderen Vertragsstaates zum Umweltschutzprotokoll, so ist er immer straflos, auch wenn diese nicht zu einer Befreiung vom Genehmigungserfordernis des Ausführungsgesetzes führt.

Diese Vorschläge haben den Vorteil, dass sie nicht durch eine Verlagerung der betreffenden Aktivitäten ins Ausland umgangen werden können.

⁷⁸⁷ Vgl. statt anderer B. Pieroth/B. Schlink/T.Kingreen/R. Poscher 2013, Rn. 874 ff.

⁷⁸⁸ Siehe hierzu vgl. Scholz 2014, Art. 20 a GG Rn. 36: „Insgesamt und grundsätzlich geht es um die Gesamtheit der Ökosysteme [...]“.

5 Ergebnis: Übersicht Regulierungs- und Managementvorschläge auf nationaler und internationaler Ebene

Empfohlen wird danach zusammenfassend für die Verbesserung der *deutschen Rechtslage* für die Begrenzung und Regulierung des antarktischen Tourismus:⁷⁸⁹

- Die Ausweitung der Anwendbarkeit des AUG auf deutsche Staatsbürger, deutsche Staatszugehörige, Schiffe unter deutscher Flagge und in Deutschland registrierte Flugzeuge;
- eine Unterrichtungspflicht für sämtliche Personen, die dem AUG unterliegen, über alle Antarktistätigkeiten gegenüber dem Umweltbundesamt;
- die Einschränkung der Ausnahme vom deutschen Genehmigungserfordernis auf solche Aktivitäten, die von anderen Vertragsparteien genehmigt wurden, deren Verfahren dem Ausführungsgesetz weitgehend entspricht;
- die Pönalisierung einer Antarktisreise ohne Notifizierung bzw. Genehmigung.
- die Aufnahme eines Ordnungswidrigkeitentatbestandes für den Fall, dass Auflagen nicht eingehalten werden.

Zusammenfassend werden auf *internationaler Ebene* folgende Verbesserungen für die Regulierung und das Management des antarktischen Tourismus aufgezeigt und vorgeschlagen. Für deren Umsetzung bestehen die dargelegten Möglichkeiten:

Verbesserungsvorschläge	Umsetzungsmöglichkeiten
<i>Lösung 1 – Verbessertes Tourismusmanagement durch Aufwertung der IAATO</i> Monopol für touristische Tätigkeiten für IAATO Tourismusanbieter	„Empfehlende“ Resolution Maßnahme Änderung des Umweltschutzprotokolls oder Tourismusanne
<i>Lösung 1 – Verbessertes Tourismusmanagement durch Aufwertung der IAATO</i> Inkorporation des Tourismusmanagements der IAATO ins Antarktisvertragssystem	Maßnahme Änderung des Umweltschutzprotokolls oder Tourismusanne (Zudem bedarf es einer vertragliche Vereinbarung der Konsultativstaaten mit der IAATO und Satzungsänderungen der IAATO)
<i>Lösung 2 – Verbessertes Tourismusmanagement durch Konsultativstaaten</i> Aufwertung des ATCM-Sekretariats	Maßnahme Änderung des Umweltschutzprotokolls oder Tourismusanne
<i>Lösung 2 – Verbessertes Tourismusmanagement durch Konsultativstaaten</i> Verbesserung EIES	Entscheidung Änderung des Umweltschutzprotokolls oder Tourismusanne
<i>Lösung 2 – Verbessertes Tourismusmanagement durch Konsultativstaaten</i> Einsetzung von Beobachtern	Inspektionen nach Art. VIII AntV Maßnahme Änderung des Umweltschutzprotokolls oder Tourismusanne
<i>Lösung 2 – Verbessertes Tourismusmanagement durch Konsultativstaaten</i> Erhebung von Kostenbeiträgen von Touristen	Maßnahme Änderung des Umweltschutzprotokolls oder Tourismusanne
<i>Lösung 3 – Verbessertes Tourismusmanagement durch Schaffung einer neuen PPP</i>	„Empfehlende“ Resolution Maßnahme

⁷⁸⁹ Unter Ausschluss von Forschern, Forschungsorganisationen und Forschungsaktivitäten.

Verbesserungsvorschläge	Umsetzungsmöglichkeiten
Errichtung einer PPP zum besseren Tourismusmanagement	Änderung des Umweltschutzprotokolls oder Tourismusanne (Zudem bedarf es der Errichtung der PPP nach dem nationalem Recht des Sitzstaates)
<i>Verbesserung des EIA</i> Vereinheitlichung nationaler Verfahren	„Empfehlende“ Resolution Maßnahme Änderung des Umweltschutzprotokolls oder Tourismusanne
<i>Verbesserung des EIA</i> Identifizierung touristischer Arten mit mehr als geringfügigen oder vorübergehenden Umweltauswirkungen	„Autoritative“ Resolution zur Konkretisierung des Umweltschutzprotokolls Maßnahme Änderung des Umweltschutzprotokolls oder Tourismusanne
<i>Verbesserung des EIA</i> Berücksichtigung kumulativer Aspekte	„Autoritative“ Resolution zur Konkretisierung des Umweltschutzprotokolls Maßnahme Änderung des Umweltschutzprotokolls oder Tourismusanne
<i>Begrenzung von Tourismusaktivitäten</i> Verbote	„Autoritative“ Resolution zur Konkretisierung des Umweltschutzprotokolls Maßnahme Änderung des Umweltschutzprotokolls oder Tourismusanne
<i>Begrenzung von Tourismusaktivitäten</i> Regelung des Abenteuer Tourismus	„Empfehlende“ Resolution Maßnahme Änderung des Umweltschutzprotokolls oder Tourismusanne
<i>Begrenzung von Tourismusaktivitäten</i> Beschränkung der Anzahl von Antarktistouristen	„Empfehlende“ Resolution (Site Guidelines) Maßnahme Änderung des Umweltschutzprotokolls oder Tourismusanne
<i>Begrenzung von Tourismusaktivitäten</i> Begrenzung touristisch genutzter Gebiete	„Empfehlende“ Resolution Maßnahme: Vergrößerung ASPAS mit Ausschluss touristischer Nutzung Ausschluss touristischer Nutzung Antarktischebiet mit Ausnahme sog. Areas of Special Interest Änderung des Umweltschutzprotokolls oder Tourismusanne
<i>Vorgehen gegen Regelverstöße</i> Präventiv: Hafenstaatenkontrolle	Memorandum of Understanding der Antarktis anrainerstaaten
<i>Vorgehen gegen Regelverstöße</i> Repressiv: Strafvorschriften	„Empfehlende“ Resolution Maßnahme Änderung des Umweltschutzprotokolls oder Tourismusanne

6 Anlage I: Übersicht der völkervertraglichen Bindungen der Antarktisvertragsstaaten

6.1 Konsultativstaaten

Staat	AntV	USP	CCAS	CCAMLR	MARPOL ⁷⁹⁰	SOLAS
1. Argentinien	X	X	X	X	X	X
2. Australien	X	X	X	X	X	X
3. Belgien	X	X	X	X	X	X
4. Brasilien	X	X	X	X	X	X
5. Bulgarien	X	X		X	X	X
6. Chile	X	X	X	X	X	X
7. China	X	X		X	X	X
8. Deutschland	X	X	X	X	X	X
9. Ecuador	X	X			X	X
10. Finnland	X	X		X	X	X
11. Frankreich	X	X	X	X	X	X
12. Indien	X	X		X	X	X
13. Italien	X	X	X	X	X	X
14. Japan	X	X	X	X	X	X
15. Korea (ROK)	X	X		X	X	X
16. Neuseeland	X	X		X	X	X
17. Niederlande	X	X		X	X	X
18. Norwegen	X	X	X	X	X	X
19. Peru	X	X		X	X	X
20. Polen	X	X	X	X	X	X
21. Russland	X	X	X	X	X	X
22. Südafrika	X	X	X	X	X	X
23. Spanien	X	X		X	X	X
24. Schweden	X	X		X	X	X
25. Tschechische Republik	X	X			X	X
26. Ukraine	X	X		X	X	X
27. Vereinigtes Königreich	X	X	X	X	X	X
28. Vereinigte Staaten	X	X	X	X	X	X
29. Uruguay	X	X		X	X	X

⁷⁹⁰ Alle Staaten, die Partei von MARPOL sind, haben auch den optionalen Annex V angenommen.

6.2 Nicht-Konsultativstaaten

Staat	AntV	USP	CCAS	CCAMLR	MARPOL	SOLAS
1. Dänemark	X				X	X
2. Estland	X				X	X
3. Griechenland	X	X		X	X	X
4. Guatemala	X				X	X
5. Kanada	X	X	X	X	X	X
6. Kasachstan	X					
7. Kolumbien	X				X	X
8. Korea (DPRK)	X					
9. Kuba	X				X	X
10. Malaysia	X				X	X
11. Monaco	X	X			X	X
12. Österreich	X				X	X
13. Pakistan	X	X		X	X	X
14. Papua Neuguinea	X				X	X
15. Portugal	X	X			X	X
16. Rumänien	X	X			X	X
17. Schweiz	X				X	X
18. Slowakei	X				X	X
19. Türkei	X				X	X
20. Ungarn	X				X	X
21. Weißrussland	X	X			X	X
22. Venezuela	X	X			X	X

7 Literaturverzeichnis

- Angelini, J./Mansfield, A., A Call for US Ratification of the Protocol on Antarctic Environmental Protection, 21 *Ecology L.Q.* 1994, 163 ff.
- Arndt I./Lieckfeld C.-P., *Logbuch Polarstern: Expedition ins antarktische Packeis*, 2005.
- Auburn, F., Consultative Status under the Antarctic Treaty, 28 *ICLQ* 1979, 514 ff.
- Auburn, F., *Antarctic Law and Politics*, 1982
- Auburn, F., The Erebus Disaster, 32 *GYIL* 1989, 156 ff.
- Averbuck, A./McCarthy, C., *Lonely Planet Antarctica*, 5. Auflage 2012
- Bader, J./Ronellenfisch, M. (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar zum VwVfG, Stand 1. April 2014
- Bastmeijer, K., The Antarctic Environmental Protocol and its Domestic Legal Implementation, 2003 (zitiert als K. Bastmeijer 2003a)
- Bastmeijer, K., Tourism in Antarctica, Increasing Diversity and the Legal Criteria for Authorization, 7 *NZ.J. Env'tl L* 2003, 85 ff. (zitiert als K. Bastmeijer 2003b)
- Bastmeijer, K., Managing Human Activities in Antarctica: Should Wilderness Protection Count, 2 *N.Z.Y.B. Int'l* 2005, 335 ff.
- Bastmeijer, K., *Antarctica*, 21 *YIEL* 2010, 278 ff.
- Bastmeijer, K., The Antarctic Treaty System and the Regulation of Antarctic Tourism, in Loukacheva, N./Nordic Council of Ministers (Hrsg.), *Polar Law Textbook II*, 2013, 131 ff.
- Bastmeijer, K./Koivurova, T. (Hrsg.), *Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment*, 2008
- Bastmeijer, K./Lamers, M./Harcha, J., Permanent Land-Based Facilities for Tourism in Antarctica: The Need for Regulation, 17 *RECIEL* 2008, 284 ff.
- Bastmeijer, K./Roura, R., Regulating Antarctic Tourism and the Precautionary Principle, 98 *AJIL* 2004, 763 ff.
- Bastmeijer, K./Roura, R., Environmental Impact Assessment in Antarctica, in Bastmeijer, K./Koivurova, T. (Hrsg.), *Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment*, 2008, 175 ff.
- Bastmeijer, K./van Hegel, S., The Role of the Protected Area Concept in Protecting the World's Largest Natural Reserve: Antarctica, 5 *Utrecht Law Review* 2009, 61 ff.
- Bauer, T., *Tourism in the Antarctic Opportunities, Constraints and Future Prospects*, 2001
- Bauer, T., Antarctic Scenic Overflights, in Snyder, J./Stonehouse, B. (Hrsg.), *Prospects for Polar Tourism*, 2007, 188 ff.
- Beck, P., Regulating One of the Last Tourism Frontiers: Antarctica, 10 *Applied Geography* 1990, 343 ff.
- Beck, P., The 1991 UN Session: The Environmental Protocol Fails to Satisfy the Antarctic Treaty System's Critics, 28 *Polar Record* 1992, 307 ff.
- Beck, P., Managing Antarctic Tourism a Front-Burner Issue, 21 *Annals of Tourism Research* 1994, 375 ff.
- Bertram, E./Stonehouse, B., Tourism Management for Antarctica, in Snyder, J./Stonehouse, B. (Hrsg.), *Prospects for Polar Tourism*, 2007, 285 ff.
- Beyerlin, U., Sustainable Development, in Wolfrum, R. (Hrsg.), *MPEPIL*, Band 9, 2012, 715 ff.

- Biedermann, D., Theory on Ice: Antarctica in International Law and Relations, 39 Va.J.Int'l L 1999, 467 ff.
- Birnie, P., The Antarctic Regime and Third States, in Wolfrum, R. (Hrsg.), Antarctic Challenge II: Conflicting Interests, Cooperation, Environmental Protection, Economic Development, 1986, 239 ff.
- Birnie, P./Boyle, A./Redewell, C., International Law and the Environment, 3. Auflage 2009
- Blay, S. K. N., New Trends in the Protection of the Antarctic Environment: The 1991 Madrid Protocol, 86 AJIL 1992, 377 ff.
- Boister, N., An Introduction to Transnational Criminal Law, 2012
- Bozek, B., The Legal Status of Visitors, Including Tourists, and Non-Governmental Expeditions in Antarctica, in Wolfrum, R. (Hrsg.), Antarctic Challenge III: Conflicting Interests, Cooperation, Environmental Protection, Economic Development: Proceedings of an Interdisciplinary Symposium 1987 Kiel, 1988, 455 ff.
- Brady, A. (Hrsg.), The Emerging Politics of Antarctica, 2013
- Brigham, L., The Emerging Polar Navigation Code: Bi-polar Relevance?, in Vidas, D. (Hrsg.), Protecting the Polar Marine Environment Law and Policy for Pollution Prevention 2000, 244 ff.
- Bush, W., Means and Methods of Implementation of Antarctic Environmental Regimes and National Environmental Instruments: An Exercise in Comparison, in Vidas, D. (Hrsg.), Implementing the Environmental Protection Regime for the Antarctic, 2000, 21 ff.
- Caroli, S./Cescon, P./Walton, D. W. H. (Hrsg.), Environmental Contamination in Antarctica A Challenge to Analytical Chemistry, 2001
- Collins Cobuild, English Language Dictionary, 1987, reprinted 1992
- Churchill, R./Lowe, V., The Law of the Sea, 2. Auflage 1988
- Chwedorzewska, K./Korczak, M., Human Impact upon the Environment in the Vicinity of Arctowski Station, King George Island, Antarctica, 31 Polish Polar Research 2010, 45 ff.
- Crawford, J., Brownlie's Principles of Public International Law, 8. Auflage 2012
- Dallier, P./Forteau, M./Pellet, A. (Quoc Dinh, N. †), Droit International Public, 8. Auflage 2009
- David, E., Art. 31, in Corten, O./Klein, P. (Hrsg.), The Vienna Convention on the Law of Treaties a Commentary, 2011
- De Casadevante Romani, C., Objective Regime, in Wolfrum, R. (Hrsg.), MPEPIL, Band 7, 2012, 912 ff.
- Detterbeck, S., Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage 2014
- Di Fabio, U., Art. 2, in Maunz, T./Dürig, G. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 71. Ergänzungslieferung 2014
- Dinstein, Y., Air Warfare, in Wolfrum, R. (Hrsg.), MPEPIL, Band 1, 2012, 251 ff.
- Dodds, K., Post-Colonial Antarctica: An Emerging Engagement, 42 Polar Record 2006, 59 ff.
- Dörr, O./Schmalenbach, K. (Hrsg.), The Vienna Convention on the Law of Treaties, 2012
- Duden, Die deutsche Rechtschreibung, 26. Auflage 2013
- Eijgelaar, E./Thaper, C./Peeters, P., Antarctic Cruise Tourism: The Paradoxes of Ambassadorship, „Last Chance Tourism“ and Greenhouse Gas Emissions, 18 Journal of Sustainable Tourism 2010, 337 ff.
- Engels, C., Völkerrecht als Tatbestandsmerkmal deutscher Normen, 1989

- Enzenbacher, D., Tourists in Antarctica: Numbers and Trends, 28 Polar Record 1994, 17 ff. (zitiert als D. Enzenbacher 1994a)
- Enzenbacher, D., Antarctic Tourism: An Overview of 1992/1993 Season Activity, Recent Developments, and Emerging Issues, 30 Polar Record 1994, 105 ff. (zitiert als D. Enzenbacher 1994b)
- Epiney, A., Environmental Impact Assessment, in Wolfrum, R. (Hrsg.), MPEPIL, Band 3, 2012, 580 ff.
- Epiney, A./Heuck, J./Pirker, B., Die Genehmigung wissenschaftlicher Forschung in der Antarktis im Lichte von Umweltschutz und Forschungsfreiheit, Rechtsgutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2013, abrufbar unter: http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/texte_34_2013_rechtsgutachten_antarktis_epiney_hilbert_bf.pdf
- Erichsen, H./Ehlers D. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage 2010
- Etymologisches Wörterbuch des Deutschen, 3. Auflage 1995
- Fallon, L./Kriwoken, L., Environmental Impact Assessment Under the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty and Australian Legislation, 2 MqJICEL 2005, 67 ff.
- Fedchuk, A., The Development of Tourism at Faraday/Vernadsky Station, 49 Polar Record 2013, 286 ff.
- Fitzmaurice, M., Third Parties and the Law of Treaties, 6 MPYUNL 2002, 36 ff.
- Fitzmaurice, M., Treaties, in Wolfrum, R. (Hrsg.), MPEPIL, Band 9, 2012, 1061 ff.
- Francioni F., The Madrid Protocol on the Protection of the Antarctic Environment, 28 Tex. Int'l L.J. 47 1993, 47 ff.
- Gruyer, R., The Antarctic System, 139 RdC 1973, 153 ff.
- Haase, D./Lamers, M./Amelung, B., Heading Into Uncharted Territory? Exploring the Institutional Robustness of Self-Regulation in the Antarctic Tourism Sector, 17 Journal of Sustainable Tourism 2009, 411 ff.
- Hafner, G., Meeresumwelt, Meeresforschung, Technologietransfer, in Graf Vitzthum, W. (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, 2006
- Hailbronner, K., Rechtswirkung des EG-Südafrikakodex, 28 RIW-Recht der Internationalen Wirtschaft 1982, 111 ff.
- Hall, M., Tourism in Antarctica: Activities, Impacts and Management, 30 Journal of Travel Research 1992, 2 ff.
- Hamzah, B.A., Malaysia and the 1959 Antarctic Treaty: A Geopolitical Interpretation, 1 The Polar Journal 2011, 287 ff.
- Hart, P., The Growth of Antarctic Tourism, 31 Ocnus No. 2 1988, 93 ff.
- Haward, M., The Antarctic Treaty System Challenges Coordination and Congruity, in Brady, A. (Hrsg.), The Emerging Politics of Antarctica, 2013, 1 ff.
- Headland, R., Historical Developments of Antarctic Tourism, 21 Annals of Tourism Research 1994, 269 ff.
- Hemmings, A./Roura, R., Antarctic Tourism - A Square Peg in A Round Hole: Fitting Impact Assessment Under the Antarctic Environmental Protocol to Antarctic Tourism, 21 Impact Assessment and Project Appraisal 2003, 13 ff.
- Henneke, H.G./Knack, H.J., § 36, in Knack, H.J./ders. (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 10. Auflage 2014

- Höfelmeier, A./Vöneky, S., Die Einrichtung Von Meeresschutzzonen im Rahmen des Antarktisvertragssystems, in Vöneky, S. (Hrsg.), Freiburger Informationspapiere zum Völkerrecht und Öffentlichen Recht, Nr. 5 2011, 1 ff., abrufbar unter: http://www.jura.uni-freiburg.de/institute/ioeffr2/online-papers/FIP_5_2011_Meeresschutzzonen.pdf/view
- International Association of Antarctica Tour Operators, Bylaws, 1. Mai 2013, abrufbar unter: <http://iaato.org/bylaws>
- International Association of Antarctica Tour Operators, IAATO Field Operations Manual, 2013, unveröffentlicht
- Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band 11, 3. Auflage 2013
- Jabour, J., Safe Ships and Clean Seas: Evading a Mandatory Shipping Code for Antarctic Waters, 6 N.Z.Y.B. Int'l L. 2008, 93 ff.
- Jabour, J., Would You Like Ice With That? Antarctic Tourism and Climate Change, in Jones, A./Phillips, M. (Hrsg.), Disappearing Destinations Climate Change and Future Challenges for Coastal Tourism, 2011, 177 ff.
- Jeßberger, F., Der transnationale Geltungsbereich des deutschen Strafrechts, 2011
- Jestaedt, M., Maßstäbe des Verwaltungshandelns, § 11, in Erichsen, H./Ehlers D. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage 2010
- Johnson, M., Liability for Environmental Damage in Antarctica: The Adoption of Annex VI to the Antarctic Environment Protocol, GeoInt'lEnvtl. L Rev 2006, 33 ff.
- Jones, A./Phillips, M. (Hrsg.), Disappearing Destinations Climate Change and Future Challenges for Coastal Tourism, 2011
- Joyner, C., Recommended Measures under the Antarctic Treaty: Hardening Compliance with Soft International Law, 19 Mich.J. Int'l L.1998, 401 ff.
- Joyner, C., The United States Legislation and Practice in Implementing the Protocol, in Vidas, D. (Hrsg.), Implementing the Environmental Protection Regime for the Antarctic, 2000, 417 ff.
- Kämmerer, J., Die Antarktis in der Raum- und Umweltschutzordnung des Völkerrechts, 1994
- Klein, E., Statusverträge im Völkerrecht, 1980
- Knack, H./Henneke, H. (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 9. Auflage 2010
- Knack, H.J./ders. (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 10. Auflage 2014
- Koivurova, T., Due Diligence, in Wolfrum, R. (Hrsg.), MPEPIL, Band 3, 2012, 236 ff.
- Kopp, F./Ramsauer, U., Verwaltungsverfahrensgesetz, 13. Auflage 2012
- Kopp, F./Schenke, W., Verwaltungsgerichtsordnung, 20. Auflage 2014
- König, D., Flags of Convenience, in Wolfrum, R. (Hrsg.), MPEPIL, Band 4, 2012, 118 ff.
- König, D./Stoll, P.-T./Röben, V./Matz-Lück, N. (Hrsg.), International Law Today: New Challenges and the Need for Reform?, 2008
- Krüger, N., Anwendbarkeit von Umweltschutzverträgen in der Antarktis, 2000
- Lamers, M., Permanent Land Based Tourism in Antarctica, Graduate Certificate Report 2005/2006; abrufbar unter: <http://www.anta.canterbury.ac.nz/documents/GCAS%20electronic%20projects/Machiel%20Lamers%20Project.pdf>

- Lamers, M./Gelter, H., Diversification of Antarctic Tourism: The Case of a Scuba Diving Expedition, 48 Polar Record 2012, 280 ff.
- Landau, D./Spletstoeser, J., Antarctic Tourism: What Are the Limits, in Snyder, J./Stonehouse, B. (Hrsg.), Prospects for Polar Tourism, 2007, 197 ff.
- Liggett, D./McIntosh, A./Thomson, A./Gilbert, N./Storey, B., From Frozen Continent to Tourism Hotspot? Five Decades of Antarctic Tourism Development and Management, and a Glimpse Into the Future, 32 Tourism Management 2011, 357 ff.
- Loukacheva, N./Nordic Council of Ministers (Hrsg.), Polar Law Textbook II, 2013
- Lyons, D., Environmental Impact Assessment in Antarctica under the Protocol on Environmental Protection, 29 Polar Record 1993, 111 ff.
- Maher, P./McIntosh, A./Steel, G., Examining Dimensions of Anticipation: Inputs Prior to Visiting the Ross Sea Region Antarctica, 2 Tourism in Marine Environments 2006, 51 ff.
- Maher, P./Steel, G./McIntosh, A., Antarctica: Tourism, Wilderness and Ambassadorship, 2003, abrufbar unter: http://researcharchive.lincoln.ac.nz/bitstream/10182/3749/1/rmrs_p027_204_210.pdf
- Mann, T./Sennekamp, C./Uechtritz, M. (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz Großkommentar, 2014
- Maunz, T./Dürig, G. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 71. Ergänzungslieferung 2014
- May, J., Antarktis, 1988
- McConnell, M. L./Gold, E., The Modern Law Of The Sea: Framework For The Protection And Preservation Of The Marine Environment?, 23 Case W. Res. J. Int'l L 1991, 83 ff.
- McDorman, T., Port State Enforcement: A Comment on Article 218 of the 1982 Law of the Sea Convention, 28 J.Mar.L. & Com 1998, 305 ff.
- McDorman, T., Regional Port State Control Agreements: Some Issues of International Law, 5 Ocean & Coastal L.J. 2000, 207 ff.
- Molenaar, E. J., Port State Jurisdiction, in Wolfrum, R. (Hrsg.), MPEPIL, Band 8, 2012, 355 ff.
- Murray, C./Jabour, J., Independent Expeditions and Antarctic Tourism Policy, 40 Polar Record 2004, 309 ff.
- Nicholson, I., Antarctic Tourism – The Need For a Legal Regime?, in Wolfrum, R. (Hrsg.), Antarctic Challenge II: Conflicting Interests, Cooperation, Environmental Protection, Economic Development, 1986, 191 ff.
- Pertierra, L. R./Hughes, K. A., Management of Antarctic Specially Protected Areas: Permitting, Visitation and Information Exchange Practices, 25 Antarctic Science 2013, 553 ff.
- Peter, H.-U./Braun, C./Janowski, S./Nordt, A./Stelzer, M., Aktuelle Umweltsituation und Vorschläge zum Management der Fildes Peninsula Region, 2013
- Pieroth, B./Schlink, B./Kingreen, T./Poscher, R., Grundrechte Staatsrecht II, 30. Auflage 2014
- Pineschi, L., The Duty of Prior Environmental Impact Assessment of Antarctic Activities under the Madrid Protocol and its Implementation in the Italian Legal System, in Caroli, S./Cescon, P./Walton, D. W. H. (Hrsg.), Environmental Contamination in Antarctica A Challenge to Analytical Chemistry, 2001, 363 ff.
- Podehl, J., Das Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag als Ergebnis der Verhandlungen über die Rohstoffnutzung in der Antarktis, 1993

- Polk, W., Welcome to the Hotel Antarctica: The EPA's Interim Rule on Environmental Impact Assessment of Tourism in Antarctica, 12 Emory Int'l L. Rev 1998, 1395 ff.
- Powell, R./Kellert, S./Ham, S., Antarctic Tourists: Ambassadors or Consumers?, 44 Polar Record 2008, 233 ff.
- Proelß, A., Art. 34, in Dörr, O./Schmalenbach, K. (Hrsg.), The Vienna Convention on the Law of Treaties, 2012
- Proelß, A., Raum und Umwelt im Völkerrecht, in Graf Vitzthum, W./ders. (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Auflage 2013, 359 ff.
- Proelß, A./Blitzka, E./Oliva, J., Die Genehmigung wissenschaftlicher Forschung in der Antarktis im Lichte von Umweltschutz und Forschungsfreiheit, Rechtsgutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2012, abrufbar unter: <http://www.esv.info/download/katalog/inhvzch/9783503154357.pdf>
- Puissochet, J. P., Le Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement – Madrid, 37 AFDI 1991, 755 ff.
- Raschke, M., § 40, in J. Bader/M. Ronellenfitsch (Hrsg.), Beckscher Onlinekommentar zum VwVfG, Stand 1. April 2014
- Redgewell, C., Environmental Protection in Antarctica: The 1991 Protocol, 43 ICLQ 1994, 599 ff.
- Riedel, E./Arend, J., Art. 55, in Simma, B./Erasmus-Kahn, D./Nolte, G./Paulus, A. (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 3. Auflage 2012
- Roland, N. W., Antarktis – Forschung im ewigen Eis, 2009
- Rothwell, D., A Maritime Analysis of Conflicting International Law Regimes in Antarctica and the Southern Ocean, 15. Aust. YBIL 1994, 155 ff.
- Rothwell, D., The Polar Regions and the Development of International Law, 1996
- Rothwell, D., Polar Environmental Protection and International Law: The 1991 Antarctic Protocol, 11 EJIL 2000, 591 ff.
- Rothwell, D./Joyner, C., Domestic Perspectives in Regulations in Protecting the Polar Marine Environment: Australia, Canada and the United States, in Vidas, D. (Hrsg.), Protecting the Polar Marine Environment Law and Policy for Pollution Prevention, 2000, 149 ff.
- Rothwell, D./Stephens, T., The International Law of the Sea, 2010
- Ruffert, M., § 40, in Knack, H./Henneke, H. (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 9. Auflage 2010
- Sachs, M., § 40, in Stelkens, P./Bonk, J./ders. (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz 8. Auflage 2014
- Sachs, M., Art. 19, in ders. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage 2011
- Sachs, M. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage 2011
- Sands, P./Peel, J., Principles of International Environmental Law, 3. Auflage 2012
- Schmidt-Aßmann, R., Art. 19, in Maunz, T./Dürig, G. (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 71. Ergänzungslieferung 2014
- Schmitz, H., § 23 in P. Stelkens/.J. Bonk/M. Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 8. Auflage 2014
- Scholz, R., Art. 20 a, in Maunz, T./Dürig, G. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 71. Ergänzungslieferung 2014

- Schönenbroicher, K., § 39, in Mann, T./Sennekamp, C./Uechtritz, M. (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz Großkommentar*, 2014
- Scott, K., *Managing Sovereignty and the Jurisdictional Disputes in the Antarctic: The Last Fifty Years*, 20 YIEL 2009, 3 ff.
- Scott, S., *How Cautious is Precautious? Antarctic Tourism and the Precautionary Principle*, 50 ICLQ 2001, 963 ff.
- Shaw, M., *International Law*, 6. Auflage 2008
- Simma, B., *The Antarctic Treaty as a Treaty Providing for an „Objective Regime“*, 19 Cornell Int'l L. J. 1986, 189 ff.
- Simma, B./Erasmus-Kahn, D./Nolte, G./Paulus, A. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 3. Auflage 2012
- Smeddinck, U., *Der Vollzug des Antarktis-Schutzes in Deutschland*, 28 NuR 2006, 342 ff.
- Snyder, J.M., *Managing Polar Tourism: Issues and Approaches*, in ders./Stonehouse, B. (Hrsg.), *Prospects for Polar Tourism*, 2007, 231 ff.
- Snyder, J.M./Stonehouse, B., *Managing the New Realities: Introduction*, in dieselben (Hrsg.), *Prospects for Polar Tourism*, 2007, 229 ff.
- Snyder, J.M./Stonehouse, B. (Hrsg.), *Prospects for Polar Tourism*, 2007
- Spletstoesser, J., *IAATO's Stewardship of the Antarctic Environment: A History of Tour Operator's Concern for a Vulnerable Part of the World*, 2 International Journal of Tourism Research 2000, 47 ff.
- Stelkens, P., § 36, in ders./Bonk, J./Sachs, M. (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*, 8. Auflage 2014
- Stewart, E.J./Draper, D./Johnston, M., *A Review of Tourism Research in the Polar Regions*, 58 Arctic 2005, 383 ff.
- Stonehouse, B./Snyder, J.M., *Polar Tourism An Environmental Perspective*, 2010, 44 ff.
- Stürner, R./Bruns, A. (Hrsg.), *Globalisierung und Sozialstaatsprinzip*, 2014
- Tiedemann, P., § 36, in Bader, J./Ronellenfisch, M. (Hrsg.), *Beck'scher Onlinekommentar zum VwVfG*, Stand 1. April 2014
- Tomuschat, C., *Staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit*, in Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band 11, 3. Auflage 2013, § 226
- Tracey, P., *Tourism Management on the Southern Oceanic Islands*, in Snyder, J./Stonehouse, B. (Hrsg.), *Prospects for Polar Tourism*, 2007, 263 ff.
- Verbitsky, J., *Titanic Part II? Tourism, Uncertainty and Insecurity in Antarctica*, in Brady, A. (Hrsg.), *The Emerging Politics of Antarctica*, 2013, 220 ff.
- Verdross, A./Simma, B., *Universelles Völkerrecht*, 1984
- Vidas, D., *Antarctic Tourism: A Challenge to the Legitimacy of the Antarctic Treaty System*, 36 GYIL 1993, 187 ff.
- Vidas, D. (Hrsg.), *Implementing the Environmental Protection Regime for the Antarctic*, 2000
- Vidas, D. (Hrsg.), *Protecting the Polar Marine Environment Law and Policy for Pollution Prevention*, 2000
- Graf Vitzthum, W., *Schiffssicherheit: Die EG als potentieller Durchsetzungsdegen der IMO*, 62 ZaöRV 2002, 163 ff.

- Graf Vitzthum, W. (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, 2006
- Graf Vitzthum, W./derselbe (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Auflage 2013
- Vöneky, S./Addison-Agyei, S., Antarctica, in Wolfrum, R. (Hrsg.), MPEPIL, Band 1, 2012, 418 ff.
- Vöneky, S., Der Einfluss völkerrechtlicher Rahmenbedingungen auf die Entwicklung sozialer staatlicher Strukturen, in Stürner, R./Bruns, A. (Hrsg.), Globalisierung und Sozialstaatsprinzip 2014, 63 ff.
- Vöneky, S., Die Fortgeltung des Umweltvölkerrechts in internationalen bewaffneten Konflikten, 2001
- Vöneky, S., The Liability Annex to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, in König, D./Stoll, P.-T./Röben, V./Matz-Lück, N. (Hrsg.), International Law Today: New Challenges and the Need for Reform?, 2008, 165 ff.
- Vöneky, S., Verfassungsrecht und völkerrechtliche Verträge, in Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band 11, 3. Auflage 2013, § 236 (zitiert als S. Vöneky 2013a)
- Vöneky, S., Vorbereitung der gesetzlichen Umsetzung des Haftungsannexes zum Antarktisch-Umweltschutzprotokoll, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesumweltministeriums, 2013 (unveröffentlicht, zitiert als S. Vöneky 2013b)
- Vöneky, S. (Hrsg.), Freiburger Informationspapiere zum Völkerrecht und Öffentlichem Recht, abrufbar unter: <http://www.fiponline.de/>
- Vrancken, P., The Regulation of Tourism in Antarctica, 28 S.Afr.Y.B.INT'L 2003, 210 ff.
- Wace, N., Antarctica: A New Tourist Destination, 10 Applied Geography 1990, 327 ff.
- Watts, A., International Law and the Antarctic Treaty System, 1992
- Wegener, B., Die Genehmigung wissenschaftlicher Forschung in der Antarktis im Lichte von Umweltschutz und Forschungsfreiheit, Rechtsgutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2013, abrufbar unter: http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/texte_36_2013_rechtsgutachten_antarktis_wegener_hilbert_bf.pdf
- Weiß, H., § 36, in Mann, T./Sennekamp, C./Uechtritz, M. (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz Großkommentar, 2014
- Wolfrum, R., Die Internationalisierung staatsfreier Räume, Die Entwicklung einer internationalen Verwaltung für Antarktis, Weltraum, Hohe See und Meeresboden, 1984
- Wolfrum, R./Vöneky, S., Rechtsvergleichendes Gutachten -Innerstaatliche Umsetzung des Verfahrens zur Umweltverträglichkeitsprüfung, 2003 (unveröffentlicht)
- Wolfrum, R./Vöneky, S./Friedrich, J., The Admissibility of Land-Based Tourism in Antarctica Under International Law, 65 ZaöRV 2005, 735 ff.
- Wolfrum, R. (Hrsg.), Antarctic Challenge II: Conflicting Interests, Cooperation, Environmental Protection, Economic Development, 1986
- Wolfrum, R. (Hrsg.), Antarctic Challenge III: Conflicting Interests, Cooperation, Environmental Protection, Economic Development: Proceedings of an Interdisciplinary Symposium 1987 Kiel, 1988
- Wolfrum, R. (Hrsg.), MPEPIL, 2012
- Wright, A., Southern Exposure, Managing Sustainable Cruise Ship Tourism in Antarctica, 44 Cal. W. Int'l L J 2004, 43 ff.

8 Verzeichnis der Dokumente des Antarktisvertragssystems

8.1 Final Reports

ATCM IV (1966), Final Report

ATCM VI (1970), Final Report

ATCM VII (1972), Final Report

ATCM VIII (1975), Final Report

ATCM IX (1977), Final Report

ATCM X (1979), Final Report

ATCM XI (1981), Final Report

ATCM XII (1983), Final Report

ATCM XIII (1985), Final Report

ATCM XIV (1987), Final Report

ATCM XV (1989), Final Report

SATCM XI-1 (1990), Final Report

ATCM XVI (1991), Final Report

SATCM XI-2 (1991), Final Report

ATCM XVII (1992), Final Report

ATCM XVIII (1994), Final Report

ATCM XIX (1995), Final Report

ATCM XX (1996), Final Report

ATCM XXI (1997), Final Report

ATCM XXII (1998), Final Report

ATCM XXIII (1999), Final Report

ATCM XXIV (2001), Final Report

ATCM XXV (2002), Final Report

ATCM XXVI (2003), Final Report

ATCM XXVII (2004), Final Report

ATCM XXVIII (2005), Final Report

ATCM XXIX (2006), Final Report

ATCM XXX (2007), Final Report

ATCM XXXI (2008), Final Report

ATCM XXXII (2009), Final Report

ATCM XXXIII (2010), Final Report

ATCM XXXIV (2011), Final Report

ATCM XXXV (2012), Final Report
ATCM XXXVI (2013), Final Report
ATCM XXXVII (2014), Final Report

8.2 Recommendations, Resolutions, Decisions und Measures

ATCM III (1964), Recommendation III-VIII, „Agreed Measures for the Conservation of Antarctic Fauna and Flora“

ATCM VII (1972), Recommendation VII-9, „Historic Monuments“

ATCM VIII (1975), Recommendation VIII-9 „Effects of Tourists and Non-Governmental Expeditions in the Antarctic Treaty Area“

ATCM X (1979), Recommendation X-8, „Guidance for Visitors to the Antarctic“

ATCM XIV (1987), Recommendation XIV-2, „Human Impact on the Antarctic Environment: Environmental Impact Assessment“

ATCM XV (1989), Recommendation XV-1, „Comprehensive Measures for the Protection of the Antarctic Environment and Dependent and Associated Ecosystems“

ATCM XVI (1991), Recommendation XVI-10, „Annex V of the Environmental Protocol (Area Protection and Management)“

ATCM XVIII (1994), Recommendation XVIII-1, „Guidance for Visitors to the Antarctic“

ATCM XIX (1995), Decision 1, „Measures, Decisions and Resolutions“

ATCM XXI (1997), Resolution 3, „Tourism Reporting Form“

ATCM XXIII (1999), Resolution 1, „Environmental Impact Assessment“

ATCM XXV (2002), Measure 1, „Management Plan for Antarctic Specially Protected Area No. 107“

ATCM XXVI (2003), Measure 1, „Secretariat of the Antarctic Treaty“

ATCM XXVII (2004), Measure 4, „Insurance and Contingency Planning for Tourism and Non-Governmental Activities in the Arctic Treaty Area“

ATCM XXVII (2004), Measure 4, „Tourism and Non-Governmental Activities“

ATCM XXVII (2004), Resolution 2, „Guidelines for the Operation of Aircraft Near Concentration of Birds in Antarctica“

ATCM XXVII (2004), Resolution 3, „Tourism and Non-Governmental Activities“

ATCM XXVII (2004), Resolution 4, „Guidelines on Contingency Planning, Insurance and Other Matters for Tourist and Other Non-Governmental Activities in the Antarctic Treaty Area“

ATCM XXVIII (2005), Decision 10, „Establishment of an Electronic Information Exchange System“

ATCM XXVIII (2005), Measure 1, „Annex VI Liability“

ATCM XXVIII (2005), Resolution 4, „Updating of Guidelines for Environmental Impact Assessment in Antarctica“

ATCM XXVIII (2005), Resolution 5, „Site Guidelines for Visitors“

ATCM XXVIII (2005), Resolution 6, „Antarctic Post-Visit Site Report Form“

ATCM XXIX (2006), Decision 2, „Ballast Water Exchange Referral to IMO“

ATCM XXIX (2006), Measure 1, „Management Plan for Antarctic Specially Protected Area No. 116“

ATCM XXIX (2006), Resolution 2, „Site Guidelines for Visitors“

ATCM XXIX (2006), Resolution 3, „Practical Guidelines for Ballast Water Exchange in the Antarctic Treaty Area“

ATCM XXIX (2006), Resolution 4, „Conservation of the Southern Giant Petrel“

ATCM XXX (2007), Measure 2, „Management Plan for Antarctic Specially Managed Area No 5, Amundsen-Scott South Pole Station, South Pole“

ATCM XXX (2007), Resolution 1, „Site Guidelines for Visitors“

ATCM XXX (2007), Resolution 2, „Conservation of Southern Giant Petrel“

ATCM XXX (2007), Resolution 4, „Ship-Based Tourism in the Antarctic Treaty Area“

ATCM XXX (2007), Resolution 5, „Long-Term Effects of Tourism“

ATCM XXXI (2008), Decision 5, „Electronic Information Exchange“

ATCM XXXI (2008), Resolution 1, „Site Guidelines for Visitors“

ATCM XXXII (2009), Decision 7, „Meeting of Experts on the Management of Shipborne Tourism in the Antarctic Treaty Area“

ATCM XXXII (2009), Measure 1, „Management Plan for Historic Site and Monument No. 77 and Antarctic Specially Managed Area No. 3, Cape Denison, Commonwealth Bay, George V Land, East Antarctica“

ATCM XXXII (2009), Measure 2, „Management Plan for Antarctic Specially Protected Area No. 162“

ATCM XXXII (2009), Measure 10, „Revised Management Plan for ASPA 152 (Western Bransfield Strait)“

ATCM XXXII (2009), Measure 15, „Landing of Persons from Passenger Vessels“

ATCM XXXII (2009), Resolution 4, „Site Guidelines for Visitors“

ATCM XXXIV (2009), Resolution 6, „Non-Native Species Manual“

ATCM XXXII (2009), Resolution 7, „General Principles of Antarctic Tourism“

ATCM XXXII (2009), Resolution 8, „Mandatory Shipping Code for Vessels Operating in Antarctic Waters“

ATCM XXXIII (2010), Measure 1, „Management Plan for Antarctic Specially Protected Area No. 101“

ATCM XXXIII (2010), Measure 4, „Management Plan for Antarctic Specially Protected Area No. 107“

ATCM XXXIII (2010), Measure 6, „Management Plan for Antarctic Specially Protected Area (ASPA) No. 119“

ATCM XXXIII (2010), Measure 8, „Management Plan for Antarctic Specially Protected Area No. 155“

ATCM XXXIII (2010), Measure 9, „Management Plan for Antarctic Specially Protected Area No. 157“

ATCM XXXIII (2010), Measure 10, „Management Plan for Antarctic Specially Protected Area No. 158“

ATCM XXXIII (2010), Measure 11, „Management Plan for Antarctic Specially Protected Area No. 159“,

ATCM XXXIII (2010), Measure 14, „Management Plan for Antarctic Specially Managed Area No. 7, South-west Anvers Island and Palmer Basin“

ATCM XXXIII (2010), Resolution 1, „Site Guidelines for Visitors“

ATCM XXXIII (2010), Resolution 7, „Enhancement of Port State Control for Passenger Vessels Bound for the Antarctic Treaty Area“

ATCM XXXIV (2011), Decision 2, „Rules of Procedure“, Annex 1

ATCM XXXIV (2011), Measure 10, „Management Plan for Antarctic Specially Managed Area No. 2, McMurdo Dry Valleys, Southern Victoria Land“

ATCM XXXIV (2011), Resolution 3, „General Guidelines for Visitors to the Antarctic“

ATCM XXXIV (2011), Resolution 4, „Site Guidelines for Visitors“

ATCM XXXV (2012), Decision 4, „Electronic Information Exchange System“

ATCM XXXV (2012), Measure 2, „Management Plan for Antarctic Specially Protected Area No. 110“

ATCM XXXV (2012), Measure 3, „Management Plan for Antarctic Specially Protected Area No. 111“

ATCM XXXV (2012), Measure 10, „Deception Island, Management Package“

ATCM XXXV (2012), Resolution 2, „Cooperation on Questions Related to the Exercise of Jurisdiction in the Antarctic Treaty Area“

ATCM XXXV (2012), Resolution 4, „Site Guidelines for Visitors“

ATCM XXXV (2012), Resolution 9, „The Assessment of Land-Based Expeditionary Activities“

ATCM XXXV (2012), Resolution 10, „Yachting Guidelines“

ATCM XXXVI (2013), Decision 6, „Information Exchange on Tourism and Non-Governmental Activities“

ATCM XXXVI (2013), Measure 1, „Antarctic Specially Protected Area No. 108“

ATCM XXXVI (2013), Measure 4, „Management Plan for Antarctic Specially Protected Area No. 132“

ATCM XXXVI (2013), Resolution 3, „Site Guidelines for Visitors“

ATCM XXXVII (2014), Measure 1, „Management Plan for Antarctic Specially Protected Area No. 113“

ATCM XXXVII (2014), Measure 2, „Management Plan for Antarctic Specially Protected Area (ASP) No. 121“

ATCM XXXVII (2014), Measure 3, „Management Plan for Antarctic Specially Protected Area (ASP) No. 124“

ATCM XXXVII (2014), Measure 4, „Management Plan for Antarctic Specially Protected Area No. 128“

ATCM XXXVII (2014), Measure 14, „Management Plan for Antarctic Specially Managed Area No.1, Admiralty Bay, King George Island“

ATCM XXXVII (2014), Measure 15, „Management Plan for Antarctic Specially Managed Area No. 6, Larsemann Hills, East Antarctica“

ATCM XXXVII (2014), Resolution 3, „Supporting the Polar Code“

ATCM XXXVII (2014), Resolution 4, „Site Guidelines for Visitors“

ATCM XXXVII (2014), Resolution 6, „Toward a Risk-Based Assessment of Tourism and Non-Governmental Activities“

ATCM XXXVII (2014), Resolution 7, „Entering Into Force of Measure 4 (2004)“

8.3 Working Papers (WP), Information Papers (IP) und Secretariat Papers (SP)

- ATCM XVI (1991), WP 2, „Tourism and Other Non-Governmental Activities in Antarctica and Environmental Protection“
- ATCM XVII (1992), WP 1, „Preliminary Draft Annex VI to the Protocol for Environmental Protection to the Antarctic Treaty Regulation Concerning Tourism and Non-Governmental Activities“
- ATCM XVII (1992), WP 2, „The Regulation of Tourism and Non-Governmental Activities in the Antarctic Treaty Area“
- ATCM XVII (1992), WP 14, „Conduct of Tourism and Non-Governmental Activity in Antarctica“
- ATCM XX (1996), IP 2, „Developing an Understanding of Minor Transitory“
- ATCM XXIV (2001), IP 55, ASOC „Legal Implementaiton of the Five Annexes of the Environmental Protocol to the Antarctic Treaty“
- ATCM XXV (2002), IP 27, COMNAP „Interaction Between National, Operators, Tourists and Tourism Operators“
- ATCM XXV (2002), WP 1, „Usefulness of an Annex VII to the Madrid Protocol Regarding the Regulation of Tourist and Non-Governmental Activities in the Antarctic Treaty Area“
- ATCM XXV (2002), WP 20, „Approval of Measures Under Article XI of the Antarctic Treaty: A Proposal to Improve the System“
- ATCM XXVI (2003), WP 13, „Management of Antarctic Non-Governmental Activities“
- ATCM XXVI (2003), WP 23, „Proposals to Improve the Management and Regulation of Antarctic Tourism“
- ATCM XXVI (2003), IP 96, IAATO „Adventure Tourism in Antarctica“
- ATCM XXVII (2004), WP 6, „Chairman’s Draft on Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty. Liability Arising from Environmental Emergencies“
- ATCM XXVII (2004), IP 63, IAATO „Overview of Antarctic Tourism: 2003-2004 Antarctic Season“
- ATCM XXVII (2004), IP 68, IAATO „Report of the International Association of Antarctica Tour Operators 2003-2004“
- ATCM XXVIII (2005), IP 20, „The Admissibility of Land-Based Tourism in Antarctica under International Law“
- ATCM XXVIII (2005), IP 71, ASOC „Some Legal Issues Posed by Antarctic Tourism“
- ATCM XXVIII (2005), WP 12, „Land Based Tourism in Antarctica“
- ATCM XXVIII (2005), WP 38, „Protection of Antarctic Intrinsic Values: Policy on Non-Government Activities“
- ATCM XXVIII (2005), IP 82, IAATO „Overview of Tourism 2004-2005 Revised“
- ATCM XXVIII (2005), IP 95 rev 1, „IAATO Report of the International Association of Antarctica Tour Operators 2004-2005“
- ATCM XXIX (2006), IP 86, IAATO „Overview of Antarctic Tourism 2005-2006 Rev 1“
- ATCM XXIX (2006), IP 90, IAATO „Report of the International Association of Antarctica Tour Operators 2005-2006“
- ATCM XXX (2007), WP 13, „Environmental Impact of Tourism and Other Non-Governmental Activities in the Antarctic Treaty Area“

ATCM XXX (2007), IP 121, IAATO „Overview of Antarctic Tourism 2006-2007 Antarctic Season”

ATCM XXX (2007), IP 130, IAATO „ Report of the International Association of Antarctica Tour Operators 2006-2007”

ATCM XXXI (2008), IP 84, IAATO „Land-Based Tourism and the Development of Land-Based Tourism Infra-structure in Antarctica: An IAATO Perspective“

ATCM XXXI (2008), IP 85, IAATO „Overview of Antarctic Tourism 2007-2008 Antarctic Season and Preliminary Estimates for 2008-2009 Antarctic Season”

ATCM XXXI (2008), IP86, IAATO „Report of the International Association of Antarctica Tour Operators 2007-2008 Under Article III (2) of the Antarctic Treaty

ATCM XXXII (2009), IP 101, IAATO „Land Based Tourism Facilities“

ATCM XXXII (2009), WP 54, „The Effect of Marathons Held on the Antarctic Continent“

ATCM XXXII (2009), IP 86, IAATO Overview of Antarctic Tourism: 2008-2009 Antarctic Season and Preliminary Estimates for 2009-2010 Antarctic Season

ATCM XXXII (2009), IP 33 rev. 1, IAATO „Report of the International Association of Antarctica Tour Operators 2008 – 2009 “

ATCM XXXIII (2010), IP 75, IAATO „Non-IAATO Tourism and Visitation in Antarctica“

ATCM XXXIII (2010), IP 113, IAATO „Overview of Antarctic Tourism: 2009-10 Season and Preliminary Estimates for 2010-11 and Beyond”

ATCM XXXIII (2010), IP 112, IAATO „Report of the International Association of Antarctica Tour Operators 2009-10”

ATCM XXXIII (2010), WP 25, „Report of an Incident at Wordie House (HSM No. 62)“

ATCM XXXIII (2010), WP 4, „Preliminary Results from the International Polar Year Programme: Aliens in Antarctica“

ATCM XXXIII (2010), WP 65, „Report of the Intersessional Contact Group on Marathons and Other Large – Scale Sporting Activities in Antarctica“

ATCM XXXIV (2011), IP 14, IAATO „Yacht Outreach Campaign“

ATCM XXXIV (2011), IP 18, „The Beserk Incident, Ross Sea, February 2011“

ATCM XXXIV (2011), IP 75, „The Legal Aspects of the Berserk Expedition“

ATCM XXXIV (2011), IP 87, ASOC „Land-Based Tourism in Antarctica“

ATCM XXXIV (2011), IP 106 Rev 1, IAATO „Overview of Antarctic Tourism: 2010-11 Season and Preliminary Estimates for 2011-12 Antarctic Season”

ATCM XXXIV (2011), IP 108, IAATO „Report of the International Association of Antarctica Tour Operators 2010-11”

ATCM XXXV (2012), IP 39, IAATO „Overview of Antarctic Tourism: 2011-12 Season and Preliminary Estimates for 2012-13 Season”

ATCM XXXV (2012), IP 35, IAATO „Report of the International Association of Antarctica Tour Operators 2011-12”

ATCM XXXV (2012), IP 67, „Outstanding Questions’ on Antarctic Tourism: An Inventory and Discussion“

ATCM XXXV (2012), IP 81, „The Nilaya/Beserk Expedition“

ATCM XXXV (2012), WP 27 rev 1, „Report of the Intercessional Contact Group ‘Outstanding Questions’ on Antarctic Tourism“

ATCM XXXV (2012), WP 37, „Coastal Camping Considerations“

ATCM XXXV (2012), New Zealand, Environmental Aspects and Impacts of Tourism and Non-Governmental Activities in Antarctica

ATCM XXXVI (2013), IP 102, IAATO „Barrientos Island Footpath Erosion“

ATCM XXXVI (2013), IP 103, IAATO „Overview of Antarctic Tourism: 2012-13 Season and Preliminary Estimates for 2013-14 Season“

ATCM XXXVI (2013), IP IP 99, IAATO „Report of the International Association of Antarctica Tour Operators 2012-13“

ATCM XXXVI (2013), WP 13, „Coastal Camping Activities Conducted by Non-Governmental Organizations“

ATCM XXXVI (2013), WP 33, „Report of the Intercessional Contact Group on Information Exchange and the Environmental Aspects and Impacts of Tourism“

ATCM XXXVI (2013), WP 47, „Report of the Informal Contact Group on the Increasing Diversity of Tourism and Other Non-Governmental Activities in Antarctica“

ATCM XXXVII (2014), IP 16, „Judgment of the Regional Court of Paris Dated 6. February 2014 Regarding the Carrying out of Undeclared and Unauthorized Non-Governmental Activities in the Area of the Treaty and the Damage Caused to the Wordie House Hut (HSM No 62)“

ATCM XXXVII (2014), IP 44, IAATO „Report of the International Association of Antarctica Tour Operators 2013-14“

ATCM XXXVII (2014), IP 45 rev. 1, „IAATO Overview of Antarctic Tourism: 2013-14 Season and Preliminary Estimates for 2014-2015 Season“

ATCM XXXVII (2014), IP 48, „The SV Infinity, Ross Sea February 2014“

ATCM XXXVII (2014), IP 65, „Ice Incident with the Russian Vessel ‘Akademik Shokalskiy’ in the Season 2013-2014“

ATCM XXXVII (2014), IP 70, ASOC „Management of Vessels in the Antarctic Treaty Area“

ATCM XXXVII (2014), IP 78, IAATO „Adventure Tourism: Activities Undertaken by IAATO Members“

ATCM XXXVII (2014), IP 95, „Akademik Shokalskiy Incident“

ATCM XXXVII (2014), WP 44, „Toward a Risk-Based Assessment of Tourism and Non-Governmental Activities“

ATCM XXXVII (2014), SP 9, „Summary of the ATCM Discussions and Decisions on Land-Based and Adventure Tourism“

ATCM XXXVII (2014), WP 4, „Report on the Informal Discussion on Tourism and the Risk of Introducing Non-Native Organisms“

ATCM XXXVII (2014), WP 50, „Continuation of the Intercessional Contact Group on Marathons and Large-Scale Sporting Events Held in Antarctica“

8.4 Antarctic Treaty Meeting of Experts-Dokumente

ATME (2004), Chairman's Report from Antarctic Treaty Meeting of Experts on Tourism and Non-Governmental Activities in Antarctica

ATME (2004), Report from Antarctic Treaty Meeting of Experts on Tourism and Non-Governmental Activities in Antarctica

ATME (2004), WP 4, „Tourism and Self-Regulation: A Commentary on IAATO“

ATME (2004), WP 8, „The Regulation of Adventure Tourism“

ATME (2007), WP 7, „A Proposal to Enhance Port State Control for Tourist Vessels Departing to Antarctica“

ATME (2009), Chairman's Report Antarctic Treaty Meeting of Experts on the Management of Ship-Borne Tourism in the Antarctic Treaty Area

9 Anlage II: Übersichten

9.1 Anzeichen für Fälle von Non-Compliance⁷⁹¹

Kategorie	Bezeichnung der verletzten Regelung	Jahr	Quelle	Beschreibung	Weitere rechtliche Schritte eingeleitet
Schutz der Fauna & Flora	5-m-Mindestabstand (Annex Resolution 3 (2011) General Guidelines for visitors)	–	http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/2a/AntarcticaSummer.jpg		
		–	http://www.wimp.com/sealcuddle/		
		–	http://nrmh.typepad.com/.a/6a01156e4c2c3d970c015436f57790970c-350wi		
		–	http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/2d/Aptenodytes_forsteri_-_Snow_Hill_Island,_Antarctica_-_juvenile_with_people-8.jpg		
		–	http://www.aqua-firma.co.uk/experiences/Polar_Expeditions/Antarctica/Penguin_Explorer_Antarctic_Peninsula_expedition_cruise_wildlife_photography_voyages_penguin_Antarctica_birdwatching_expert_rspb_holiday		
Schutz der Fauna & Flora	Verbot der Einführung Art fremder Organismen (Annex Resolution 3 (2011) General Guidelines for visitors)	2011/2012	IAATO Field Operations Manual (FOM), 2013/2014 Abschnitt 6h	Eine religiöse Gruppe verstreute Gerstensamen auf Deception Island. Sie wurde gestoppt und die Samen wurden wieder eingesammelt. Hierbei werden einige Samen zurückgeblieben sein.	

⁷⁹¹ Letzter Abruf sämtlicher Internetseiten im Oktober 2014.

Kategorie	Bezeichnung der verletzten Regelung	Jahr	Quelle	Beschreibung	Weitere rechtliche Schritte eingeleitet
Historische Stätten & Denkmäler	Verbot des Vandalismus (Annex Resolution 3 (2011) General Guidelines for visitors)	2010	ATCM XXXIII (2010), WP 25, „Report of an incident at Wordie House (HSM No. 62)“	Zwei Personen drangen in das Wordie House ohne Genehmigung ein.	Ein Täter wurde vom Tribunal de Grande Instance de Paris zur Zahlung von 10 000 € verurteilt; siehe ATCM XXXVII (2014) IP 16, „Judgment of the Regional Court of Paris dated 6 February 2014 regarding the carrying out of undeclared and unauthorized non-governmental activities in the area of the Treaty and the Damage caused to the Wordie House Hut (HSM no 62)“
Respektierung der wissenschaftlichen Forschung	Verbot wissenschaftliche Objekte zu entfernen (Annex Resolution 3 (2011) General Guidelines for visitors)	2004	Inspektion nach Art. VIII AntV von Großbritannien, Australien & Peru, 2005, 76, abrufbar unter http://ats.aq/documents/ATCM28/att/ATCM28_att270_e.pdf	An der Gabriel de Castillo Station (Spanien) wurde ein Aufbewahrungszelt geöffnet und nicht ordnungsgemäß geschlossen, was zur Beschädigung der enthaltenen Ausrüstung führte.	
	Verbot wissenschaftliche Objekte zu entfernen (Annex Resolution 3 (2011) General Guidelines for visitors)	2005	Inspektion nach Art. VIII AntV von Großbritannien, Australien & Peru, 2005, 76, abrufbar unter http://ats.aq/documents/ATCM28/att/ATCM28_att270_e.pdf	An der Gabriel de Castillo Station (Spanien) wurde ein Sonnensegel gestohlen, was zum Verlust von wissenschaftlichen Daten führte.	
Verstoß gegen UVP	Keine nationalen Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung durchlaufen (Verstoß gegen Art. 8 USP i.V.m. Annex I USP)	2010	ATCM XXXIII (2010), WP 25, „Report of an incident at Wordie House (HSM No. 62)“ ATCM XXXVII (2014) IP 16, „Judgment of the Regional Court of Paris dated 6 February 2014 regarding the carrying out of undeclared and unauthorized non-governmental activities in the area of the Treaty and the Damage caused to the Wordie House Hut (HSM no 62)“	Die französische Yacht „L’esprit d’équipe“ reiste, ohne das Verfahren nach dem franz. Code de l’environnement absolviert zu haben, ins Antarktisgebiet.	Ein Täter wurde vom Tribunal de Grande Instance de Paris zur Zahlung von 10 000 € verurteilt.

Kategorie	Bezeichnung der verletzten Regelung	Jahr	Quelle	Beschreibung	Weitere rechtliche Schritte eingeleitet
		2011	ATCM XXXIV (2011), IP 18 „The Beserk Incident, Ross Sea, February 2011“ ATCM XXIV (2011), IP 74 “The legal aspects of the Berserk Expedition” ATCM XXV (2012), IP 81 “The Nilaya/Beserk Expedition”	Die „Beserk“, eine Yacht unter norwegischer Flagge unter Leitung des Norwegers Jarle Andhoy, war von Neuseeland ins Antarktisgebiet gereist. Es war für diese Reise weder eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach neuseeländischem noch nach norwegischem Recht durchgeführt worden. Geplant war mit dem Schiff an der Ross See anzulanden und anschließend mit einem Amphibienfahrzeug den Südpol zu erreichen. Im Februar 2011 erreichte die Beserk die Ross See. Eine Restbesatzung von drei Personen blieb an Bord. Diese schickten am 22./23. Februar 2011 ein SOS-Signal. Die Beserk verschwand und konnte nicht gefunden werden. Drei Personen befanden sich noch an Bord.	November 2011 Zahlungsverfügung v. der Polizei des Troms Bezirks in Höhe von 25.000 NOK ; das Verfahren wurde eingestellt.
		2012	ATCM XXV (2012), IP 81 “The Nilaya/Beserk Expedition”	Jarle Andhoy begab sich auf der Nilaya, einem Schiff unter russischer Flagge, erneut ins Antarktisgebiet, um die Beserk zu suchen. Er hatte weder eine Genehmigung Russlands als Flaggenstaat noch Norwegens. Er befand sich zu Beginn des Jahrs 2012 im Antarktisgebiet.	Urteil des Bezirksgerichts am 23. Juni 2014 zur Zahlung von 25.000 NOK. Andhoy hat hiergegen Berufung eingelegt
		--	ATCM XXVI (2013), Final Report, Rn. 232	Ein Base Jumping Expedition war ohne Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden.	
		2014	XXVII ATCM (2014), „The SV Infinity, Ross Sea February 2014”	Die SV Infinity, eine Yacht unter deutscher Flagge, reiste von Neuseeland ins Antarktisgebiet (Ross See). Sie hatte keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt.	
	Base Jumping ohne Erlaubnis	2013	France XXVI ATCM Brussels para. 232 (p. 63)		
Verstoß gegen ASPA-Regelung	Verstoß gegen Art. 7 Annex V USP i.V.m. Verwaltungsplan ASPA 150	seit 2009	Aktuelle Umweltsituation und Vorschläge zum Management der Fildes Peninsula Region, Umweltbundesamt 2013, 96	Wissenschaftler besuchten ASPA Nr. 150 in ihrer Freizeit und blieben dabei nicht in der Besucherzone.	

9.2 Touristische Unfälle und Zwischenfälle im Antarktisgebiet⁷⁹²

Datum	Mittel/Ort	Geschehen	Quelle
14.02.1967	Schiff Lapataia (Lindblad Travel)	26 Touristen strandeten auf der Halbmondinsel	D. Liggett et al.; Tourism Manegment 32 (2011); 357-366; 359
01.01.1968	Schiff Navarino (Lindblad Travel)	Lenkmotor fiel aus	D. Liggett et al; 359
22.01.1968	Schiff Magga Dan (Lindblad Travel)	Schiff lief auf Grund	D. Liggett; 359
22.01.1969	Schiff Aquiles (Lindblad Travel)	70 Touristen strandeten bei der Palmer Station	D. Liggett; 359
23.01.1970	Flugzeug Piper Aztec Twin Engine	Beim Start in der Antarktis abgestürzt (der Pilot überlebte)	D. Liggett; 359
24.12.1971	Schiff Lindblad Explorer (Lindblad Travel)	Schiff lief bei der Gerlach Strait auf Grund, Touristen wurden von der chilenischen Marine gerettet	D. Liggett; 359
11.02.1972	Schiff Lindblad Explorer (Lindblad Travel)	Schiff lief bei König-George-Insel auf Grund	D. Liggett; 359
29.11.1972	Yacht Ice Bird	Schiff kenterte	D. Liggett; 359
28.11.1979	Air New Zealand Flight 901	Flugzeugabsturz bei Mt. Erebus, alle 257 Bordinsassen starben	http://www.southpolestation.com/trivia/history/te901.html
24.12.1979	Schiff Lindblad Explorer (Lindblad Travel)	Schiff lief auf Grund bei der Wiencke-Insel	D. Liggett; 359
31.12.1985	Überflug eines Chilenischen Touristenflugzeugs	Flugzeugabsturz auf der König-George-Insel, alle Insassen starben	D. Liggett; 359
10.01.1986	Schiff Southern Quest	Schiff wurde im Packeis eingeschlossen, 21 Personen wurden von einem Helikopter der McMurdo Station gerettet	D. Liggett; 359
28.01.1989	Schiff Bahia Paraiso	Schiff sank bei der Anvers-Insel, 600.000 l Schweröl sind ausgelaufen	New Zealand, Environmental Aspects and Impacts of Tourism and Non-governmental Activities in Antarctica, ATCM XXXV 2012, S. 39.
01.02.1991	Schiff Promaire	Schiff sank in Jonessund	D. Liggett; 359
26.11.1993	Allcair Flight DC.6B	Flugzeugabsturz, acht Personen wurden gerettet	D. Liggett; 359
24.01.1996	Schiff Professor Multanovskiy	Schiff lief bei der Pinguininsel auf Grund	D. Liggett; 359
04.01.1997	Schiff Professor Khromov	Schiff lief im Neumayer Kanal auf Grund	D. Liggett; 359
18.01.1997	Schiff Akademik Sergei Vivilov	Schweröl lief aus	D. Liggett; 359

⁷⁹² Letzter Abruf sämtlicher Internetseiten im November 2014.

Datum	Mittel/Ort	Geschehen	Quelle
Feb 98	Fallschirmsprung Unfall	Drei Personen starben	http://www.outsideonline.com/outdoor-adventure/Three-skydivers-die-in-Antarctica--leaving-the-world-to-ask---Why--.html
03.02.1999	Schiff Hanseatic	Schiffsschraube beschädigt	D. Ligett; 359
31.12.1999	Schiff Clipper Adventure	Schiffsschraube beschädigt	D. Ligett; 359
01.02.2000	Schiff Clipper Adventure	Schiff wurde im Packeis eingeschlossen	D. Ligett; 359
01.02.2000	Schiff Akademik Sergei Vivilov	Zusammenstoß mit einem Buckelwahl, der Wahl wurde verletzt	D. Ligett; 359
28.01.2001	Schiff Vista Mar	Schiffsschraube beschädigt, Schweröl ist ausgelaufen	D. Ligett; 359
18.02.2002	Schiff Professor Molchanov	Schiff wurde durch Kollision mit einem Eisberg beschädigt	D. Ligett; 359
Okt 2002	Flug Basler 67	Beschädigung des Flugzeuges auf der Landebahn	D. Ligett; 359
17.11.2002	Schiff Explorer	Ausfall des Stromgenerators	D. Ligett; 359
22.11.2002	Schiff Clipper Adventure	Schiff wurde durch Sand auf eine Sandbank getrieben	D. Ligett; 359
13.02.2003	Schiff Marco Polo	Schiff lief bei der Halbmondinsel auf Grund	D. Ligett; 359
23.11.2007	Schiff Explorer	Schiff sank alle Personen an Bord konnten gerettet werden	http://www.nationalgeographic.com/adventure/news/explorer-sinks-antarctica.html
2008	Unfall beim Scuba Diving	Eine Person erlitt beim Scuba Diving einen Herzinfarkt und starb	M. Lamers, Polar Record 48, 280, 282, Diversification of Antarctic tourism: the case of scuba diving expedition
31.11.2011	Schiff Polar Star	Schiff lief auf Grund	ATCM XXXV (2013), IP 59 "Grounding of the Polar Star"
02.04.2012	Yacht Mar Sem Fim	Schiff gesunken, alle Personen an Bord konnten gerettet werden	Aktuelle Umweltsituation und Vorschläge zum Management der Fildes Peninsula Region, Umweltbundesamt, 2013, 82; ATCM XXXV (2012), IP 77; ATCM XXXV (2012), IP 64
24.12.2013	Schiff Akademik Shokalskiy	Schiff war mehrere Wochen im Packeis eingeschlossen, verschiedene andere Schiffe versuchten zu helfen und wurden dabei selbst eingeschlossen	http://www.abc.net.au/news/2014-01-08/ships-freed-from-antarctic-ice/5189760

9.3 Diversifizierung des Antarktistourismus und sonstiger nicht-staatlicher Aktivitäten (detailliert)

Kategorie	Aktivität	Jahr	Quelle	Autorisiert	Anmerkungen	Im PVR Formular enthalten	In ATCM XXXVI WP 47 enthalten
I. Kunst und Musik	Kunstwerk		www.backofthepackracing.com/2011/10/antarctica-just-crazy-stuff.html		An der McMurdo Station	Ja	Ja
		2006/2007	www.xaviercortada.com/?page=AntiP_indexChromeHTML%5CShell%5COpen%5CCommand	Ja			
	Konzerte	2007	http://en.wikipedia.org/wiki/Live_Earth_concert,_Antarctica	Ja	An der Rothera Research Station	Nein	Nein
		2012	www.youtube.com/watch?v=HhSjlaUSpas		An der McMurdo Station		
		2013	https://twitter.com/MetallicaLive	Ja			
			https://www.metallica.com/news/history-made-in-antarctica.asp				
II. Bildung	Schulexpedition	2014	http://studentsonice.com/antarctic2014/	Ja		Ja	Ja
		2011/2012	www.dgp-ev.de/expeditionen.html	Ja		Ja	Ja
III. Medien & Berichterstattung	Film	2011	EIA Database			Ja	Ja
	Modeschau	2011	www.youtube.com/watch?v=7rrIDv_W0i8			Nein	Nein
	Fotoshooting	2013	www.youtube.com/watch?v=lcyNK60jsKc	Ja		Ja	Ja
			http://i.cdn.turner.com/si/pr/subs/swimsuit/images/13/13_kate-upton_15.jpg		An der McMurdo Station		
	Promotion von Prominenten	2013	https://twitter.com/search?q=%23naked%20antarctica&src=typd	Ja		Nein	Ja
			www.theatlantic.com/international/archive/2014/01/on-getting-naked-in-antarctica/282883/				
		www.nydailynews.com/entertainment/gossip/alexander-skarsgard-poses-nude-spoof-photo-article-1.1569641					

IV. Sportliche Aktivitäten	Kajakfahren	jährlich	EIA Database	Ja		Ja	Ja
	Sporttauchen	jährlich	www.aqua-firma.com/experiences/Polar_Expeditions/	Ja		Ja	Ja
	Surfen	jährlich	www.youtube.com/watch?v=lqJ_KAWvjsk&playnext=1&list=PLF9747F4A7F6505E3&feature=results_video			Ja	Ja
	Marathon	jährlich	www.icemarathon.com/live/208.html	Ja		Ja	Ja
	Bergsteigen	jährlich	www.polarfirst.com/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=26	Ja		Ja	Ja
	Base-Jumping	jährlich	www.youtube.com/watch?v=Kz62_t_j8Zs	Ja		Ja	Ja
	Skydiving	jährlich	www.youtube.com/watch?v=vxgTOx7kaHQ			Ja	Ja
	Paragliding	jährlich	www.youtube.com/watch?v=vxgTOx7kaHQ	Ja		ja	ja
	Skifahren und Snowboardfahren	jährlich	www.antarcticskiodysey.com/	Ja		Ja	Ja
	Langstrecken-Schwimmen	2006/2007	www.youtube.com/watch?v=M0kogs4KEso			Ja	Ja
	Fahrradtour	2012/2013	www.bbc.co.uk/cbbc/diaries/helen-skeltons-polar-challenge-for-sport-relief			Nein	Ja
		2013	www.whiteicecycle.com/	Ja		Nein	Ja
	Triathlon	2013	www.icemarathon.com/site/news/31.html	Ja		Ja	Ja
	Cricket	2013	www.youtube.com/watch?v=d5I9RI19SME		Amr Union Galcier camp	Nein	Nein
	Tricycle-Expeditionen	2013	http://gizmodo.com/this-tricycle-is-headed-across-the-south-pole-1488296023			Nein	Nein
	Fußball		http://inbedwithmaradona.com/journal/2013/2/24/global-united-football-in-antarctica-and-lutz-pfannenstiel	Geplant für 2014		Nein	Nein
Schnorcheln	jährlich	www.auroraexpeditions.com.au/news/aurora-announces-snorkelling-in-antarctica			Nein	Ja	
Schneewanderungen	jährlich	ATCM WP 47			Nein	Ja	
Schlittenfahren	jährlich	ATCM WP 47			Nein	Ja	
Schwimmen	jährlich	ATCM WP 47			Nein	Ja	

	Motorbetriebene Fahrzeuge (Motorräder, Trucks, etc.)	jährlich	ATCM WP 47			Ja	Ja
	Stand-Up-Paddling		www.polaradventures.de/AA-OCEANENDEAVOUR.html	Geplant für 2015		Nein	Nein
V. Sonstige Aktivitäten	Campen	jährlich	www.hurtigruten.us/utis/news-on-front-page/sleeping-under-the-summer-sky-in-antarctica---well-how-about-in-a-test-hurtigruten-adds-overnight-camping-option-to-its-antarctica-sailings/	Ja		Ja	Ja
	Helicopter Flüge	jährlich	www.polarfirst.com/	Ja		Nein	Ja
	Überflüge	jährlich	EIA Database	Ja		Nein	Ja
	Geocatching	2002	www.passcal.nmt.edu/~bob/passcal/antarctica/ant25.htm			Nein	Nein
	Google Street View	2012	www.outsideonline.com/blog/outdoor-adventure/tour-antarctica-using-google-street-view.html			Nein	Nein
	Drohnenflüge		www.gizmodo.de/2014/02/04/die-antarktis-aus-der-drohnenperspektive-video.html			Nein	Nein
	Souvenirverkäufe		ATCM XXXVI WP 37			Nein	Ja
	Religiöse Aktivitäten		ATCM XXXVI WP 37			Ja	Ja