Der Austritts Japans aus der Internationalen Walfangkommission – Hintergründe und Konsequenzen

Nikolas Sellheim

© Der/die Autor(en) 2020. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Die Internationale Walfangkommission (IWC) wurde mit der Verabschiedung des Internationalen Übereinkommens zur Regelung des Walfanges (ICRW)¹ 1946 gegründet. Seit 1986 ist ein Moratorium auf den kommerziellen Walfang in Kraft, dem sich besonders Japan, Norwegen und Island entgegengestellt haben. Seit Inkrafttreten des Moratoriums ist die IWC von zwei Lagern geprägt: Schutz oder Nutzung der Wale. Dies hat dazu geführt, dass eine konsens-orientierte Arbeit unmöglich ist. Da Japan den kommerziellen Walfang stark motiviert, ist es im Dezember 2018 aus der IWC ausgetreten. Dieser Aufsatz behandelt die Hintergründe und Konsequenzen des japanischen Austritts und beleuchtet die Zusammenhänge, in denen dieser Austritt zu verorten ist.

1. Einleitung

Die Internationale Walfangkommission (IWC) wurde mit der Verabschiedung des Internationalen Übereinkommens zur Regelung des Walfanges (ICRW)² 1946 gegründet. Die IWC überwacht die Umsetzung des ICRW und reguliert den Walfang. Ein integraler Bestandteil des ICRW ist die Anlage (engl. Schedule), die genauere Fangquoten, Fanggebiete oder Fangzeiten festlegt. Obgleich das ICRW den Begriff ‚Wal‘ nicht genauer definiert, ist laut Anlage die Jagd auf Großwalarten, Bartenwale sowie den Pottwal (*Physeter macrocephalus*), reguliert. Die Jagd auf Kleinwale wie Delfine, Schnabel- und Schweinswale, wird nicht von der IWC reguliert.³

1982 beschloss die IWC, dass die Fangquote, die in der Anlage festgelegt war, auf null gesetzt wird (‚Moratorium‘).⁴ In Kraft trat das Moratorium in der antarktischen Walfangsaison 1985/86. Obgleich das Moratorium für lediglich 10 Jahre Bestand haben sollte, ist es bis zum heutigen Zeitpunkt nicht aufgehoben worden. Zwei Gründe können angeführt werden: Erstens, um den Anhang zu ändern, bedarf es einer 3/4 Mehrheit der IWC Mitglieder. Diese Mehrheit, die es benötigen würde um die Fangquote zu erhöhen, konnte bis zum heutigen Tage nicht erreicht werden. Zweitens, damit einhergehend hat sich der internationale Diskurs zum Walfang seit der sog. ‚Umweltrevolution‘ in den 1960er Jahren deutlich verändert. Wale werden seither in einem Großteil der IWC Staaten nicht mehr als Ressource, sondern als schutzbedürftig angesehen.⁵

Die ICRW differenziert zwischen drei Arten des Walfanges: (1) der kommerzielle Walfang; (2) der wissenschaftliche Walfang, der durch Artikel VIII ICRW Staaten zusteht und der durch Lizenzen der Vertragsstaaten erlaubt ist; (3) die Indigene Subsistenzwaljagd (ASW), die durch Artikel 13 der Anlage reguliert wird. ASW findet derzeit in Grönland, den USA (in Alaska durch die Inuit und Washington State durch die Makah), in Russland (Chukotka) und St Vincent und den Grenadinen (Bequia Island) statt. Obgleich der kommerzielle Walfang durch das Moratorium für die Vertragsstaaten offiziell zum Erliegen gekommen ist, können IWC Mitglieder laut Artikel V.3 ICRW Einspruch gegen Änderungen der Anlage erheben.

Die Änderung ist somit für diese Staaten nicht gültig. Nach der Verabschiedung des Moratoriums erhoben Japan, Peru, Norwegen und die Sowjetunion Einspruch gegen Artikel 10(e). Peru zog diesen Einspruch jedoch 1983 und Japan auf Druck der USA 1987 zurück. Das Moratorium ist somit für diese Staaten bindend. Da Norwegen und die Sowjetunion (jetzt Russland) ihre Einsprüche nicht zurückgezogen haben, sind diese nicht an das Moratorium gebunden. Island trat 1992 aus der IWC aus als die Nordatlantische Meeressäugerkommission (NAMMCO), bestehend aus Island, Norwegen, den Färöern und Grönland, gegründet wurde. Als Island im Jahre 2000 der IWC wieder beitreten wollte, resultierte dies in tiefgehende Diskussionen, da Island einen Vorbehalt gegen das Moratorium zur Grundbedingung seines Wiederbeitritts machte. Zweimal lehnte die IWC Islands Wunsch auf Wiederbeitritt ab, war jedoch 2002 aufgrund von Unstimmigkeiten in den Formalitäten nicht mehr in der Lage, Island den Beitritt zu verwehren. Auch Island ist somit nicht an das Moratorium gebunden.⁶

Seit der Diskurs der IWC maßgeblich durch das Moratorium bestimmte wurde, hat Japan stets für den Fortbestand der Jagd gekämpft. Seit 1982 ist es somit zur führenden Spitze der sogenannten ‚sustainable use‘-Länder geworden und hat somit u. a. Norwegen, Island, Antigua & Barbuda, und einige weitere Staaten um sich vereint, mit dem Ziel, das Moratorium aufzuheben. Um dies zu erreichen, hat Japan in der Vergangenheit auch wirtschaftliche Mittel eingesetzt, um sich die Unterstützung von Entwicklungsländern zu sichern.⁷

Bisher ist es diesen Staaten jedoch nicht gelungen, die nötige 3/4 Mehrheit in der Kommission zu erreichen. Die normative Kluft, die sich zwischen ‚Nutzungs-‘ und ‚Schutz-‘Ländern seitdem aufgetan hat, hat viele Kommentatoren dazu bewegt, der IWC Dysfunktionalität zu attestieren.⁸ Da der Graben, der sich zwischen den Staaten verfestigt hat, unüberbrückbar scheint, hat Japan am 30. Juni 2019 die IWC verlassen. Japan ist somit wieder in der Lage, in seiner Allgemeinen Wirtschaftszone (AWZ), die sich laut Art. 57 des Seerechtsübereinkommens (SRÜ)⁹ bis 200 Seemeilen vor der japanischen Küste erstrecken darf, wieder kommerziell Wale zu jagen. Allerdings ist Japan laut Art. 65 SRÜ verpflichtet, in Fragen des Managements und des Schutzes der Wale, international zu kooperieren. Da das SRÜ ‚Kooperation‘ nicht weiter

Nikolas Sellheim,
Helsinki Institute of Sustainability Science (HELSUS),
Universität Helsinki,
Helsinki, Finnland

1) BGBl. 1982 II S. 558.

2) BGBl. 1982 II S. 558.

3) *Wolf*, Ausbeutung einer natürlichen Ressource, NuR, 2014, 678.

4) S. ICRW, Anlage, Artikel 10(e).

5) Vgl. dazu *Epstein*, The Power of Words in International Relations. Birth of an Anti-Whaling Discourse. 2008.

6) *Gillespie*, Iceland's Reservation at the International Whaling Commission, EJIL, 2003.

7) *Miller und Dolšák*, Issue Linkages in International Environmental Policy: The International Whaling Commission and Japanese Development Aid, 7 (1) Glob Env Pol, 2007.

8) Z. B. *Friedheim* (Hrsg.), Toward a Sustainable Whaling Regime, 2001.

9) Seerechtsübereinkommen (SRÜ) der Vereinten Nationen, 10. 12. 1982.

definiert, kann somit auch Japans Beobachterstatus in der IWC, der Fortbestand des Datenaustauschs mit dem Wissenschaftskomitee der IWC sowie der Beobachterstatus in NAMMCO gemeint sein.

Nach Japans Austritt sind derzeit 88 Staaten Mitglieder der IWC.

2. Das Ziel des ICRW

Der Kluft innerhalb der IWC liegen einander widerstrebende Interpretationen des ICRW bzw. seiner Ziele zugrunde. Die Ziele des ICRW sind in dessen Präambel bestimmt. Besonders der letzte einleitende Absatz ist hier von Bedeutung. Danach ist das ICRW

„ein Übereinkommen zur angemessenen Erhaltung der Walbestände [...] und so die geordnete Entwicklung der Walfangindustrie zu ermöglichen.“

Die Mehrheit der IWC Staaten zielt grundlegend darauf ab, die Walbestände zu erhalten. Indessen betrachten Japan und andere Nutzungsländer es vorrangig deshalb als notwendig, die Walbestände zu erhalten, um ihre jeweilige Walfangindustrie entwickeln zu können.¹⁰

Die Frage, welche Interpretation die richtige Interpretation darstellt, ist nicht abschließend zu klären, da die Interpretation maßgeblich von der Frage bestimmt ist, ob Wale geschützt werden müssen oder genutzt werden können.¹¹ Maßgebend ist jedoch, dass jene Staaten, die sich für den Schutz der Wale aussprechen, Staatspraxis als Wegweiser nehmen: So ist zu beobachten, dass international immer mehr Staaten Rechtsinstrumente verabschieden, die dem Schutze der Wale und nicht deren Nutzung dienen. Auch regionale Fischereiorganisationen haben vielfach Richtlinien verabschiedet, die Wale und andere Meeresräuger schützen sollen. Überdies habe sich auch innerhalb der IWC der Schwerpunkt deutlich von der Nutzung zum Schutze der Wale verschoben.¹²

Diese evolutionäre Interpretation des Ziels der ICRW steht in starkem Kontrast zur Auffassung Japans, dessen Ansicht nach die Interpretation des Ziels im Zusammenhang mit der Zeit gesehen werden muss, in der das ICRW verabschiedet worden ist – somit dem Ziel aus dem Jahre 1946. Da die Verhandlungsstaaten alle Walfangstaaten waren und Japan, als es 1951 dem ICRW als Walfangregime beigetreten ist, sollte, laut Japan, dieses das maßgebliche Kriterium sein. Japan argumentiert also, dass es das *ursprüngliche* Ziel, und kein evolutionäres Ziel, sein sollte, das die Arbeit der IWC bestimmen solle.

Diese offenbar von den tatsächlichen Absichten der handelnden Akteure bei Vertragsschluss abhängige Interpretation liegt auch eine lange Geschichte des Walfanges zugrunde. Japans Walfanggeschichte erstreckt sich über mehrere Jahrhunderte und hat im ganzen Land seine Spuren hinterlassen.¹³ Allerdings ist dieser Walfang nicht mit dem groß angelegten, von Fabrikschiffen dominierten antarktischen Walfang zu vergleichen, sondern bezieht sich auf den Küstenwalfang, der darin besteht, dass kleine Boote Wale und Delfine jagen. Dieser Walfang wird auch noch heute in einigen japanischen Kommunen betrieben. Erst seit dem Ende des 2. Weltkrieges ist in Japan eine Walfangindustrie entstanden, die, um das infolge des Krieges wirtschaftlich darniederliegende Land wirtschaftlich und in Bezug auf Ernährung zu stärken, von den alliierten Siegermächten motiviert und gefördert wurde.¹⁴ In dieser Hinsicht ist Japans Beitritt zur IWC zu verstehen. Überdies ist der Walfang innerhalb Japans zum großen Politikum geworden.¹⁵ Ausserdem wird in Japans Umweltpolitik und -gesetzgebung die natürliche Umwelt aus der anthropozentrischen Perspektive und prinzipiell als Ressource betrachtet.¹⁶

Vor diesem Hintergrund ist zu verstehen, dass das ICRW durch Japan einerseits, und durch andere Staaten anderer-

seits, sehr unterschiedlich interpretiert wird. Dieser normative Konflikt konnte bisher durch keine Initiativen innerhalb der IWC behoben werden. Besonders trat dies im Rahmen der sogenannten Revised Management Procedure (RMP) hervor. Die RMP wurde 1994 als Grundlage für die Wiederaufnahme des kommerziellen Walfangs verabschiedet. Um jedoch die RMP implementieren zu können, bedarf es der Verabschiedung des Revised Management Schemes (RMS). Das RMS ist jedoch bis zum heutigen Tage aufgrund mehrerer Ungereimtheiten nicht beschlossen worden, was der Umsetzung der RMP hinderlich ist. Nach Jahren der Verhandlungen und mehreren gescheiterten Versuchen seitens Japans, die RMP durch andere Initiativen, wie z. B. einer kleinen Quote für den Küstenwalfang, zu ersetzen, ist im Jahre 2006 offiziell bekanntgegeben worden, dass die IWC in Bezug auf die RMS eine Sackgasse erreicht hat und keine von der IWC gelenkten Initiativen mehr unternommen werden.¹⁷ Japans Interpretation des Ziels der ICRW und der damit verbundenen Aufgabe der IWC stand im selben Treffen der Kommission im Zentrum der sogenannten „St. Kitts and Nevis Erklärung“ (benannt nach dem Ort des Treffens), in der hervorgehoben wurde, dass

„das Ziel des Übereinkommens von 1946 zur Regelung des Walfanges (ICRW) die ‚angemessene Erhaltung der Walbestände und so die geordnete Entwicklung der Walfangindustrie zu ermöglichen‘ [...], und dass die Aufgabe der Internationalen Walfangkommission (IWC) somit das Management des Walfanges ist, um sicherzustellen, dass Walbestände nicht überjagt sind, anstelle des Schutzes von Walen unabhängig ihrer Vorkommen.“¹⁸

Die Erklärung wurde, zur Überraschung vieler, mit einfacher Mehrheit – 33 für, 32 gegen, 1 Enthaltung – von der IWC angenommen.¹⁹ Um diesen eher kurzzeitigen Erfolg weiter auszubauen, trieb Japan den ‚Normalisierungsprozess‘ der IWC weiter voran. Somit wurde in 2007 ein Treffen in Tokio organisiert, zu dem alle Mitgliedsstaaten der IWC eingeladen waren. Es erschienen vornehmlich jedoch jene Staaten, die für die Erklärung gestimmt haben, mit Ausnahme von Oman, der Schweiz und Südafrika. Das Treffen war geprägt von der japanischen Sichtweise auf die Lösung des Problems der unterschiedlichen Herangehensweisen und nahm wenig, bis keine Notiz von anderen Vorschlägen zur Überbrückung von Disputen. Mit anderen Worten war für Japan die einzige Möglichkeit, die

10) Fitzmaurice, The Whaling Convention and Thorny Issues of Interpretation, in: *Whaling in the Antarctic. Significance and Implications of the ICJ Judgement*, 2016, S. 55 ff.

11) Vgl. z. B. Linderfalk, On the Interpretation of Treaties, 2007.

12) Gillespie, Whaling Diplomacy. Defining Issues in International Environmental Law, 2005, S. 386–408.

13) Itoh, The Japanese Culture of Mourning Whales. Whale Graves and Memorial Monuments in Japan, 2018.

14) Kalland und Moeran, Japanese Whaling. End of an Era?, 2010.

15) Morikawa, Whaling in Japan: Power, Politics, and Diplomacy, 2009.

16) Kagawa-Fox, Japan's Global Environmental Policy. The Conflict Between Principles and Practice, 2012.

17) Vgl. <https://iwc.int/iceland>.

18) Orig.: „that the purpose of the 1946 International Convention for the Regulation of Whaling (ICRW) is to ‚provide for the proper conservation of whale stocks and thus make possible the orderly development of the whaling industry‘ (quoted from the Preamble to the Convention) and that the International Whaling Commission (IWC) is therefore about managing whaling to ensure whale stocks are not over-harvested rather than protecting all whales irrespective of their abundance;“ IWC, St Kitts and Nevis Declaration, 2006–1.

19) IWC, Annual Report of the International Whaling Commission 2006, 2007, S. 49.

Dysfunktionalität der IWC zu überwinden, eine Rückkehr zum ursprünglichen Ziel des ICRW. Für Japan war also die IWC das Problem, nicht das ICRW. Schutzstaaten sahen das Problem jedoch nicht in der IWC, da sie, basierend auf ihrer eigenen Ablehnung gegenüber dem Walfang sowie der damit verbundenen Neuausrichtung der IWC, die Arbeit der IWC weiter in Richtung Schutz der Wale betrieben. Für diese Staaten lag – und liegt – das Problem eher im ICRW selber, da es letztlich ein Übereinkommen der Walfänger zur Stabilisierung des Walölpreises war und nicht ein Übereinkommen zum Schutze der Wale.²⁰ Daher war es insbesondere Australien, das keinen ‚Normalisierungs-‘, sondern einen ‚Modernisierungs-‘ Prozess anstoßen wollte, wobei Italien klarmachte: „da sich das Völkerrecht weiterentwickelt [...] ist es nicht nötig, sich auf die ursprüngliche Interpretation der Konvention zu beschränken.“²¹ Diese Herangehensweise wird jedoch von Japan nicht als legitim betrachtet.²²

Die Frage nach einer Modernisierung oder Normalisierung geht somit eng einher mit der Interpretation des Ziels des ICRW und der Staatspraxis innerhalb der IWC. Diese existenzielle Meinungsverschiedenheit hat schließlich Japan dazu veranlasst, am 18. Dezember 2018 seinen Austritt aus der IWC bekanntzugeben, der am 1. Juli 2019 in Kraft trat.²³ Japans Entscheidung markiert somit das vorläufige Ende der Debatte um die Frage, in welche Richtung die IWC sich entwickelt.

3. Der Nexus zwischen kommerziellem und wissenschaftlichem Walfang

Mit seinem Austritt aus der IWC gab Japan auch bekannt, sein fortwährendes Programm in der Antarktis, das auch die letale Jagd auf Wale beinhaltete, aufzugeben. Wie eingangs erwähnt, ist der wissenschaftliche Walfang laut ICRW möglich. Hierzu bedarf es einer Sondergenehmigung seitens des Vertragsstaates, der es einer wissenschaftlichen Institution ermöglicht, Wale zu wissenschaftlichen Zwecken zu jagen. Wale, die so gejagt werden, müssen laut Artikel VIII.2 ICRW so weit wie möglich verwertet sowie die Erlöse von der Regierung in jedweder Form verwendet werden. Seit dem Inkrafttreten des Moratoriums wird diese Möglichkeit von vielen Staaten und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) als Gesetzeslücke betrachtet, da sie es Staaten ermöglicht, Walfang zu betreiben und Walprodukte gewinnbringend zu verkaufen.

Island war der erste Staat, der von dieser Möglichkeit Gebrauch machte und bis zu seinem Austritt 1992 offiziell Wale zu wissenschaftlichen Zwecken jagte.²⁴ Auch Japan machte von der Möglichkeit der wissenschaftlichen Walfang im Nordpazifik und im Südpolarmeer Gebrauch. So wurde besonders Japan der Vorwurf gemacht, es würde kommerziellen Walfang unter dem Deckmantel der Wissenschaft betreiben.²⁵ Allerdings hat Japans Institut zur Walforschung (ICR), jene wissenschaftliche Institution, die den wissenschaftlichen Walfang koordiniert, offiziell wissenschaftliche Ergebnisse mit nachhaltiger Nutzung kombiniert. Es schreibt somit auf seiner Website, in Bezug auf das jetzt nicht mehr existierende antarktische Walforschungsprogramm NEWREP-A, dass sich die Zielsetzung des Programmes auf die „nachhaltige Nutzung und den Schutz mariner biologischer Ressourcen, besonders Walbestände in der Antarktis“ bezöge.²⁶ Somit ist der Vorwurf des Deckmantels schwierig, da, erstens, das ICRW die Art der Wissenschaft nicht weiter definiert, zweitens, die wissenschaftliche Walfang mit einhergehenden Erlösen laut ICRW legal ist, und, drittens, Japan die kommerzielle Intention dieser Jagd in der Antarktis nicht verheimlicht.

Der Frage, ob der japanische Antarktiswalfang legitime Wissenschaft darstellt, ist auch der Internationale Gerichtshof (IGH) basierend auf einer Klage Australiens, der sich auch Neuseeland anschloss, nachgegangen. Gegenstand

war das japanische Antarktis-Walforschungsprogramm JARPA-II, für das über einen Zeitraum von 10 Jahren bis 2015 mehrere tausend Südliche Zwergwale, sowie ca. 20 Finnwale und eine unbestimmte Anzahl von Buckelwalen gejagt werden sollten. Australien beanstandete, dass Japan durch JARPA-II mehrere Verbote, die im ICRW und der Anlage festgelegt sind, verletzt habe. Obgleich sich Japan auf die Ausnahmeregelung in der ICRW bezog, verwies der IGH auf die Präambel des ICRW, die vorsah, dass Wale bei nachhaltiger Nutzung dauerhaft erhalten werden sollten. Wissenschaftliche Walfang sollte somit auch diesem Zwecke dienen, was im Falle von JARPA-II, nach Einschätzung des IGH, jedoch nicht der Fall war. Somit untersagte 2014 der IGH Japan die Fortführung des Programms.²⁷ Japan stellte somit sein Programm umgehend ein, nahm den wissenschaftlichen Walfang im Rahmen eines neuen Programms (NEWREP-A) im folgenden Jahr jedoch wieder auf.²⁸ Dieses Programm wurde mit Japans Austritt aus der IWC nicht weiter verfolgt.

Obgleich der wissenschaftliche Walfang als solcher im Rahmen des ICRW nicht näher definiert ist, ist klar, dass Japan hauptsächlich daran interessiert war, diesen im Zusammenhang mit der kommerziellen Nutzung von Walen zu betreiben. Die Frage, welchem Zwecke oder höherem Gut Wissenschaft dienen soll – also welche Wissenschaft legitim ist oder nicht – ist eine Frage, die die Mehrheit der IWC Staaten für sich entschieden hat: Wissenschaft an und über Wale ist nur legitim, wenn sie mit nicht-letalen Mitteln ausgeführt wird. Wie das Beispiel Japans zeigt, ist der letale Walfang zu wissenschaftlichen Zwecken in der IWC geächtet und wird auch diskursiv als nicht legitime Wissenschaft angesehen.²⁹

Trotz internationaler Proteste sowie des Urteils des IGH hat sich Japan nicht von seiner Jagd abbringen lassen. Dies spricht dafür, dass Japan eine sogenannte *jurispathische* Interpretationslinie der ICRW verfolgt. Der von Robert M. Cover geprägte Begriff besagt, dass ein Interpret davon ausgeht, dass im Zuge eines Gesetzestextes und eines damit einhergehenden Gesetzgebungsverfahrens die existenziellen Fragen bereits gestellt wurden und das *Nomos*, das Gesetz selber, nicht mehr weiter debattierbar ist.³⁰ Mit anderen Worten haben die Gründungsväter der IWC bereits alle wichtigen Fragen gestellt und beantwortet und basierend darauf den Text des ICRW verfasst. Anders als Anti-Walfangstaaten sind nach Japans Auffassung die Antworten bis in die heutige Zeit gültig. Somit ist die Schlussfolgerung

20) *Iliff*, Normalization of the International Whaling Commission, Mar Pol 32, 2007, S. 335.

21) Orig.: „Noting that international law and views evolve, Italy did not believe it necessary to be restricted to the original interpretation of the Convention“. *IWC* (Fn. 18) S. 48.

22) *Ibid.* S. 6.

23) *Japan*, Cabinet Decisions and Other Announcements, 26. Dezember 2018, https://japan.kantei.go.jp/98_abe/decisions/2018/_00008.html.

24) *Brydon*, The Predicament of Nature: Keiko the Whale and The Cultural Politics of Whaling in Iceland, Anthropology Faculty Publications. 2.

25) *Dorsey*, Whales & Nations. Environmental Diplomacy on the High Seas. 2013, S. 275–276.

26) Orig.: „These objectives are related to the sustainable use and conservation of marine biological resources, especially whale stocks, in the Antarctic“. *ICR*, Outline of the New Scientific Whale Research Program in the Antarctic Ocean (NEWREP-A). <https://www.icrwhale.org/NEWREP-AgaiyouEng.html>.

27) Internationaler Gerichtshof (IGH), Urt. v. 31.3.2014 – CR 2013/23 (<https://www.icj-cij.org/files/case-related/148/148-20140331-JUD-01-00-EN.pdf>).

28) *ICR* (Fn. 7).

29) *Clapham u. a.*, Whaling as Science, BioScience, 53(3), S. 210–211.

30) *Dunoff*, A New Approach to Regime Interaction, in: Regime Interaction in International Law. Facing Fragmentation, 2012.

zulässig, dass es für Japan nur eine richtige Interpretation des ICRW gibt.

4. Der Austritt Japans aus der IWC – weitere Hintergründe

Die Beharrlichkeit, mit der Japan seine Interpretation vorangetrieben hat, wird in der Dokumentation der Treffen der IWC, sowie in den nationalen und internationalen Reaktionen auf die Forderung zum Stopp des wissenschaftlichen (und kommerziellen) Walfanges deutlich. Dabei bezieht Japan sich immer wieder auf den Text und die ursprüngliche Idee des ICRW. Die Wiederaufnahme des wissenschaftlichen Walfanges unter dem NEWREP-A-Programm trotz des Urteils des IGH spiegelt dies wider.

Zu mehreren Begebenheiten hat Japan deutlich gemacht, dass es einen strukturellen Ausbau der IWC im Sinne eines stärkeren Schutzes von Walen, im Gegensatz zu ihrer kommerziellen, letalen Nutzung, nicht unterstützt. Zum einen fand eine tiefgreifende Diskussion um den weiteren Kurs der IWC im Jahre 2003 statt, als Mexiko, zusammen mit anderen Staaten, den Vorschlag machte, ein Schutzkomitee als festen Bestandteil der IWC zu gründen, das auf gleicher Ebene wie das Wissenschaftskomitee sowie das Finanz- & Verwaltungskomitee stehen sollte. Mexiko sah es als gerechtfertigt an, aufgrund externer und interner Entwicklungen, die Schutzagenda der IWC weiter auszubauen. Ausschlaggebend hier waren u. a. die bereits oben erwähnten Schutzmechanismen in vielen Staaten, das Moratorium und die ohnehin weiter auf Schutz ausgerichtete IWC sowie auch Artikel 65 des SRÜ, der Staaten dazu verpflichtet, zum Schutze von Walen international zu kooperieren. Ein Schutzkomitee wäre somit, laut Mexiko, eine Manifestation dieser Entwicklungen und trüge dazu bei, die IWC in Sachen Walschutz effizienter zu machen, da es weder die Kommission selber noch das Wissenschaftskomitee ausreichend dazu in der Lage sah, Walschutz effizient zu betreiben.

Japan reagierte auf diesen Vorschlag negativ. Nach Japans Ansicht waren zu diesem Zeitpunkt die Diskussionen um das RMS und somit um ein potenzielles Aufheben des Moratoriums noch nicht abgeschlossen. Japan sah das Schutzkomitee somit als Umweg an, der es anderen Staaten ermöglicht hätte, die Diskussionen um das RMS und um den kommerziellen Walfang zu umgehen. Japan argumentierte weiter, dass auch somit das eigentliche Ziel des ICRW verfehlt werden würde. Japan war mit seinen Bedenken nicht alleine. Die Abstimmung, die lediglich einer einfachen Mehrheit bedurfte, zeigte, dass viele Staaten dem mexikanischen Ansinnen skeptisch gegenüber standen. So wurde das Schutzkomitee zwar gegründet, erhielt aber nur 25 Fürstimmen bei 20 Gegenstimmen. Japan, Antigua & Barbuda, Norwegen und Dominica stimmten nicht nur gegen das Schutzkomitee, sondern entschieden sich auch gegen eine Teilnahme sowie gegen finanzielle Unterstützung.³¹ Überdies hat Japan mehrmals versucht, nach Einrichtung des Schutzkomitees Punkte auf der Agenda der Kommission, die sich mit der Arbeit des Schutzkomitees befassen, zu streichen. Auch hier diente die Interpretation des Ziels der Konvention als Rechtfertigung.³²

Japan hat also deutlich gemacht, dass es sich nicht der Mehrheitsmeinung in der IWC beugen würde. Im Zusammenhang mit den nicht fortschreitenden Bemühungen um das RMS deutete Japan 2004 an, dass die IWC an einem Punkt der Bedeutungslosigkeit angekommen sei. Dies sei besonders der Fall, da einige Staaten prinzipiell gegen den Walfang seien und sie auf doppelten, somit unnötigen und kostspieligen Kontrollmechanismen beharrten. Somit sei es beinahe unmöglich für Staaten, die die Nutzung von Walen anstreben, weiter zu verhandeln.³³ Wie bereits oben erwähnt, haben die Diskussionen seit 2006 offiziell einen Stillstand erreicht.

Japans Frustration in Bezug auf die IWC ist besonders im Zusammenhang mit dem Küstenwalfang (STCW) hervorgetreten. Seit Verabschiedung des Moratoriums dürften auch jene Kommunen in Japan, in denen STCW ausgeführt wird, davon betroffen, keine großen Wale mehr jagen. Betroffen von diesem Verbot ist der Walfang den Kommunen Taiji, Abashiri, Ayukawa und Wada. Wie die Feldforschung des Autors gezeigt hat, konzentrieren sich Walfänger nun zunehmend auf Kleinwale, oder haben aufgrund ihrer Erfahrung als Walfänger als Crewmitglieder auf Schiffen des wissenschaftlichen Walfanges angeheuert. Somit ist auch der antarktische Walfang nicht klar vom Küstenwalfang zu trennen.³⁴ Um diese Kommunen weiter zu stärken und um schlussendlich das Moratorium aufzuweichen, wenn nicht zu kippen, hat Japan seit mindestens 1992 wiederholt versucht, den Küstenwalfang als neue Kategorie innerhalb der IWC einzuführen. Dieser Walfang sollte zwischen der indigenen Subsistenzjagd und dem kommerziellen Walfang anzusiedeln sein.³⁵ Somit hat Japan auch kleine Quoten, besonders für Minkwale, beantragt, ist jedoch immer wieder mit diesen Versuchen und der benötigten 3/4 Mehrheit gescheitert. Ein solcher Versuch aus dem Jahre 2007 scheiterte, nachdem Japan eine Resolution zum Küstenwalfang vorlegte, die vorsah, betroffenen Kommunen eine kleine Quote zuzuschreiben. Wie zu erwarten, stimmten die meisten Staaten der IWC diesem Vorstoß nicht zu und die Resolution wurde abgelehnt. Die Kommission ging sogar noch weiter und verabschiedete zwei Resolutionen, die den Bestrebungen Japans nach einer Wiederaufnahme des Walfangs entgegenwirkten: 1. eine Resolution zur nicht-letalen Nutzung von Walen;³⁶ 2. eine Resolution zum Schutze des kritisch bedrohten Vaquita, einem in mexikanischen Gewässern vorkommenden Zwergwal, was somit außerhalb des Geltungsbereiches der IWC liegt.³⁷ Allerdings muss zu beiden Resolutionen gesagt werden, dass Japan nicht gegen sie gestimmt hat. Obwohl sie augenscheinlich Japans Interesse zuwiderliefen, hat Japan deutlich gemacht, dass es dieser Art Resolution zustimmen kann, wenn seine Interessen nicht beeinträchtigt werden. Auf der einen Seite argumentierte Japan, dass es nicht gegen eine Resolution zur nicht-letalen Nutzung stimmen würde, solange diese die letale Nutzung nicht explizit ausschließen würde. Folgerichtig enthielt sich Japan bei Abstimmung über die Resolution seiner Stimme. Bezüglich des Vaquita hat Japan verdeutlicht, dass es trotz aller Nutzungsbestrebungen auch ein großes Interesse am Artenschutz hat. Somit hat auch Japan der Resolution zugestimmt.³⁸

Obleich sich Japan nicht gegen diese Resolutionen stellte, machte es seinen Standpunkt in den Diskussionen deutlich. Allerdings zeigte es sich kompromissloser im Zusammenhang mit dem Küstenwalfang. In den Diskussionen um Japans Resolution wurde klar, dass eine Quote für den Küstenwalfang nicht erreicht werden würde. Also machte Japan erstmalig deutlich, dass seine Geduld auslief. Es deutete an, dass es die reale Möglichkeit gäbe, dass Japan ein grundlegende Überprüfung seiner zukünftigen Zusammenarbeit mit der IWC vornimmt. „Solche Überprüfung

31) IWC, Annual Report of the International Whaling Commission 2003, S. 7–10.

32) Vgl. IWC, Annual Reports post-2003.

33) IWC, Annual Report of the International Whaling Commission 2005, 2006, S. 24.

34) Sellheim, The Evolution of Local Involvement in International Conservation Law, YIEL, 29, 2020.

35) IWC, Forty-second Report of the International Whaling Commission, 1993, S. 34.

36) IWC, Resolution on the Non-Lethal Use of Cetaceans, Resolution 2007-3, 2007.

37) IWC, The Vaquita, from Critically Endangered to Facing Extinction, Resolution 2007-5, 2007.

38) IWC (Fn. 31), S. 46–51.

könnte die Überlegung eines Austritts aus der ICRW, die Gründung einer neuen Organisation und eine freiwillige Wiederaufnahme des Küstenwalfanges beinhalten.“³⁹

Diese Drohung blieb vorerst folgenlos, allerdings warf sie die Frage auf, wie die Zukunft der IWC aussehen solle. Um diese Frage beantworten zu können, unternahm Japan schon 2006 den Vorstoß einer ‚Normalisierung‘ der IWC. Auch andere Konferenzen, z.B. in Buenos Aires und in New York, die von IWC-Staaten organisiert wurden, widmeten sich der Zukunft der IWC und der Zukunft des Managements von Walen.⁴⁰ Um die Funktionalität der IWC auch in Zukunft zu gewährleisten, wurde beim jährlichen Treffen der IWC beschlossen, ein Zwischentreffen zu halten, in dem nicht über substanzielle Dinge, sondern über die Prozesse der Entscheidungsfindung innerhalb der IWC diskutiert werden sollte. Das Treffen resultierte in einigen Vorschlägen, um die IWC weiter effizient zu erhalten: u. a. das angestrebte Treffen von Entscheidungen im Konsens; rechtzeitige Bekanntgabe von Themen, die in die Agenda der Jahrestreffen aufgenommen werden sollen und damit einhergehende Konsultationen; die Anerkennung der Vielfalt von Interessen der Kommissionsmitglieder und der gegenseitige Respekt sowie gleiche Behandlung aller Mitglieder; Überprüfung der Rolle und Funktion des Wissenschaftskomitees; und die Überprüfung der Rolle der Medien.⁴¹ Beim Jahrestreffen 2008 wurde letztlich eine kleine Arbeitsgruppe (SWG) gegründet, die sich der Zukunft der IWC widmete.

Die Aufgabe der SWG bestand darin, der IWC ein oder mehrere ‚Bündel‘ an Möglichkeiten zu bieten und sie somit darin zu unterstützen, Konsens in den Dingen zu erreichen, die ihre Arbeit erschwerten.⁴² Insgesamt wurden 33 Herausforderungen identifiziert, der sich die SWG widmen sollte. Da es der SWG unmöglich erschien, produktiv an Lösungen zu arbeiten, schlug sie der Kommission in einem weiteren Zwischentreffen im März 2009 eine zweiteilige Herangehensweise vor: unter Kategorie A sollten jene Dinge fallen, die schnellstmöglich behoben werden sollten, damit der Austritt von Mitgliedstaaten verhindert werden würde. Kategorie B bezeichnet längerfristige Probleme, die weniger kontrovers behandelt werden und die die Kommission nicht direkt beschädigen würden. Da es aber unmöglich schien, die Themen in der Kommission ohne Kontroversen zu bearbeiten, schlug die SWG vor, eine Übergangsphase von 5 Jahren einzurichten, in der u. a. Themen wie STCW – wofür eine begrenzte Quote festgelegt werden sollte –, der wissenschaftliche Walfang, Whalerechnung und andere Themen behandelt werden sollten.⁴³

Die Arbeit der SWG wurde generell positiv aufgenommen und das Klima in der IWC verbesserte sich. Bis zum Treffen 2012 traf sich die SWG mehrmals und auch innerhalb der IWC schien sich die Kooperation zwischen den Staaten zu verbessern. Allerdings konnten trotz aller Bemühungen keine Lösungen in Bezug auf den japanischen Küstenwalfang und die damit einhergehende Quote für Minkwale gefunden werden. Somit wurde der ‚Future of IWC‘-Prozess seit 2012 nicht weiter fortgeführt.

Um Kosten zu sparen, werden seit 2012 Vertragstaaten-treffen nur noch alle zwei Jahre durchgeführt. Dies hat zwangsläufig zu einer weiteren Verzögerung in den Lösungsfindungsprozessen in der IWC geführt. Sichtweisen von Nutzungsländern fallen somit weniger ins Gewicht. Als gutes Beispiel dient hier eine von Ghana, und später von Antigua & Barbuda, vorgelegte Resolution zur Nahrungsmittelsicherheit. Diese Resolution wurde 2014 das erste Mal präsentiert und diente dem Zweck, Wale in den Diskurs um Nahrungsmittelsicherheit einzubetten. Obgleich Ghana und andere unterstützende Staaten selber keinen Walfang betreiben, zielte die Resolution darauf ab, diesen Staaten eine zukünftige Nutzung zur Verwirklichung der Nahrungsmittelsicherheit zu ermöglichen. Zwei Kernargumente führten jedoch dazu, dass bis zum Treffen 2018, in

dem Antigua & Barbuda die Resolution präsentierte, diese Resolution abgelehnt wurde: 1. Nahrungsmittelsicherheit sei bereits im Rahmen des ASW ausreichend gedeckt; 2. die IWC sei nicht das richtige Forum, um Nahrungsmittelsicherheit zu diskutieren. Es sei besser, diese Diskussion in anderen Foren, wie zum Beispiel innerhalb der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, zu führen.⁴⁴

Wie zu erwarten unterstützte Japan diese Resolution und wertete Gegenargumente als dem Ziel der Konvention widersprechend. Somit legte es zum Treffen 2018 einen Vorschlag vor, die es der IWC ermöglichen sollte, zukunftsge-recht agieren zu können. Dieser ‚Way Forward‘-Vorschlag sah vor, dass eine Koexistenz zwischen den verschiedenen Lagern erreicht werden sollte. Im Wesentlichen bezog sich Japan somit auf den Vorschlag der SWG, die Vielfalt der Blickwinkel in der IWC zu respektieren. Damit sollten mehrere konkrete Änderungen der IWC einhergehen: Die Einrichtung eines Komitees zur nachhaltigen Waljagd; eine diplomatische Konferenz zur Änderung von Artikel III ICRW, um Veränderungen der Anlage mit einfacher Mehrheit zu erreichen; und die Berechnung und Setzung von Fangbegrenzungen von Walpopulationen. Überdies sah der Vorschlag vor, die Anlage insofern zu ändern, dass ihr Artikel 10(e) wieder die Jagd auf stabile Walpopulationen zulässt.⁴⁵

Als direkter Konkurrent zu Japans Vorstoß kann die vorgelegte Erklärung Brasiliens und anderer Staaten der sogenannten ‚Buenos Aires Gruppe‘ (BAG), einem Zusammenschluss fast aller lateinamerikanischer Staaten in der IWC, gesehen werden. Die BAG setzt sich seit mehreren Jahren für einen intensiveren Schutz von Walen ein. In ihrer ‚Florianópolis Erklärung‘⁴⁶ – benannt nach dem Ort des Treffens in Brasilien – sah die BAG einen weiteren Ausbau der IWC in Richtung Walschutz vor. Besonders traten hier zwei Punkte hervor, die Japans Herangehensweise diametral widersprachen: erstens die Reaffirmation, dass das Moratorium aufrechterhalten müsse; und zweitens, dass der wissenschaftliche Walfang ausschliesslich nicht-letale Methoden anwenden müsse.

Da sich abzeichnete, dass kein Konsens erreicht werde würde, wurden beide Vorschläge zur Wahl gestellt. Japans Vorschlag wurde mit 40 Gegenstimmen und 27 Fürstimmen abgelehnt, wohingegen die Florianópolis Erklärung mit dem umgekehrten Resultat angenommen wurde. Die IWC hat somit offiziell bestimmt, dass ihre Hauptaufgabe in dem Schutz der Wale und nicht in der Fortentwicklung der Walindustrie liegt.

Die Diskussionen, denen der Autor als Beobachter beigewohnt hat, waren gezeichnet von gegenseitigem Unverständnis. Bezeichnenderweise warfen sich besonders Japan

39) Orig.: „Such a review could include consideration of its withdrawal from the Convention, establishment of a new organisation and a voluntary resumption of small-type coastal whaling.“ IWC, Annual Report of the International Whaling Commission 2007, 2008, S. 37.

40) IWC, Annual Report of the International Whaling Commission 2007, 2008, S. 71, Fn. 6.

41) Ibid., S. 7.

42) IWC, Annual Report of the International Whaling Commission 2009, 2010, S. 7.

43) Ibid., S. 9.

44) Z.B. IWC, Report of the 66th Meeting of the International Whaling Commission 2016, 2017, S. 13.

45) Japan, The Way Forward of the IWC. IWC Reform Proposal including a draft Resolution and proposed Schedule Amendment, IWC/67/08, 2018.

46) Argentinien, Brasilien, Kolumbien, Mexiko, Chile, Costa Rica, Panama und Peru, The Florianópolis Declaration on the Role of the International Whaling Commission in the Conservation and Management of Whales in the 21st Century, IWC/67/13.Rev1, 2018.

und Brasilien Hinterlist vor, um den jeweiligen Gegner in die Irre zu führen. Allerdings war schon vor dem Treffen absehbar, dass die japanische Reaktion auf eine Ablehnung des Vorschlags Japans schwerwiegendere Konsequenzen haben würde. So formulierte als Reaktion auf die Wahlergebnisse nicht die japanische Fischereiagentur (FA), sondern ein Vertreter des Außenministeriums (MOFA) den japanischen Standpunkt.⁴⁷ Das MOFA machte klar, dass es die IWC als nicht mehr tragbar ansah. Im Sinne des FA wurde argumentiert, dass Japans Vorschlag sinnvoll und von wissenschaftlichen Erkenntnissen gedeckt sei. Außerdem zeige das Resultat, dass die meisten IWC Mitgliedsstaaten nicht an einer dauerhaften Kooperation mit Staaten, die eine andere Sichtweise haben, interessiert seien. Daher sei Japan nun gezwungen, eine grundsätzliche Neubewertung seiner Position in der IWC durchzuführen,⁴⁸ was in den Austritt Japans mündete.

5. Ausblick

Der Austritt Japans aus der IWC hat international großes Aufsehen erregt. Da Japan jetzt völkerrechtlich wieder in der Lage ist, kommerziell Wale zu bejagen, haben Kommentatoren die Sorge geäußert, dass Walpopulationen nun wieder der unkontrollierten Bejagung ausgesetzt seien.⁴⁹ Es wird somit befürchtet, dass die Errungenschaften der letzten Jahrzehnte, die dazu geführt haben, dass viele Walpopulationen wieder gewachsen sind, zunichte gemacht werden könnten. Japan, so die Annahme, jagt nun wieder Wale in einem Maße, das zu einer Verschärfung des Allmenge-Problems führen könnte.

Die Konsequenzen des japanischen Austritts aus der IWC sind allerdings nicht geradlinig. Daher ist es notwendig, auf mindestens drei Bereiche zu blicken, die vom japanischen Austritt betroffen sind.

5.1. IWC

Die weiterreichenden Konsequenzen für die IWC selber sind schwer absehbar. Klar ist jedoch, dass Japans Austritt Folgen für die ohnehin strapazierte Finanzlage der Organisation haben wird, da Japan der größte Geldgeber der IWC war. In den letzten Jahren betrug das Budget der IWC, das sich aus Beiträgen der Mitgliedsstaaten zusammensetzt, ungefähr 1,6 Millionen Pfund Sterling jährlich. Japan hat jährlich mindestens 110 000 Pfund beigetragen, in der Periode 2014–2015 sogar mehr als 130 000,⁵⁰ was auch die Beiträge der USA deutlich übersteigt. So ist zu erwarten, dass sich der finanzielle Spielraum der IWC verkleinern wird. Indessen resultieren viele Ausgaben daraus, dass Japan innerhalb der IWC dazu drängte, den kommerziellen Walfang zuzulassen, und dieses Vorhaben in Gremien diskutiert werden musste. Da diese Ausgaben nun wegfallen, könnte argumentiert werden, die IWC spare nun Geld. Jedoch sind diese *ad hoc* entstehenden zusätzlichen Ausgaben nicht mit den regelmäßigen Beiträgen Japans auf einen Nenner zu bringen, die besonders für das Wissenschaftskomitee genutzt wurden. Somit trifft der Wegfall dieser Einkünfte die IWC besonders in ihrer wissenschaftlichen Arbeit schwer. Ob andere Staaten versuchen werden, diesen Wegfall auszugleichen, ist bisher nicht abzusehen.

Nach Japans Austritt ist die Speerspitze der Nutzungsstaaten in der IWC nicht mehr vertreten. Für die normative Position der IWC wird dies unweigerlich Folgen haben. Obwohl die IWC, wie oben bereits diskutiert, bereits merklich in Richtung Schutz der Wale gedriftet ist, hat Japan immer wieder dazu beigetragen, die Diskussion um Walschutz/Walfang aufrecht zu erhalten. Japan hat den anderen IWC Mitgliedern konsequent verdeutlicht, dass eine strikte Schutz-Wahrnehmung von Walen keinen globalen Standard darstellt, sondern dass es Staaten gibt, die Wale als Ressource ansehen. Dieses Gegengewicht durch Japan, das

als stimmberechtigtes Mitglied den Kurs der IWC maßgeblich mitbestimmt hat, fällt somit weg. Andere Nutzungsstaaten, die Japan weitestgehend unterstützt haben – wie Island, Norwegen, Antigua & Barbuda –, dürften nun einen schwereren Stand innerhalb der IWC haben. Allerdings ist es auch möglich, dass Island und Norwegen aufgrund ihrer finanziellen Möglichkeiten, nun eine noch bedeutendere Rolle als Nutzungsstaaten einnehmen.

Die ohnehin deutlich in Richtung Schutz lehrende Balance in der IWC wird sich in Zukunft weiter in diese Richtung bewegen. Nach der Verabschiedung der Florianópolis-Erklärung war dies ohnehin absehbar. Japans Austritt ist somit eine Konsequenz, wie schlussendlich auch ein Beschleuniger in dieser Hinsicht, da es nun auch möglich ist, dass andere Staaten, insbesondere Entwicklungsländer aus der Karibik, Afrika und dem pazifischen Raum, keinen Sinn mehr darin sehen, der IWC anzugehören. Man muss hier aber bedenken, dass das Aufkündigen der ICRW ein markanter Schritt ist, der nicht nur für die IWC, sondern auch für andere internationale Kooperationsbereiche, insbesondere Fischerei, Konsequenzen haben könnte. Ins Blickfeld rücken hier das sogenannte Pelly-Amendment aus dem Jahre 1971 und das Packwood-Magnuson-Amendment aus dem Jahre 1979. Ersteres ermöglicht es dem US-Präsidenten im Rahmen des US Fischereischutzgesetzes, den Import von Meeresprodukten eines Landes zu unterbinden, wenn dieses die Effektivität eines internationalen Fischereischutzabkommens untergraben sollte. Ähnlich verhält es sich mit dem Packwood-Magnuson-Amendment des Magnuson-Stevens Fischereischutz und Management Gesetzes, das es dem Präsidenten erlaubt, die Fischerei-rechte eines Landes in der amerikanischen AWZ um 50 % zu reduzieren.

Diese Möglichkeit ist besonders in der Karibik relevant, da karibische Fischer viel in der amerikanischen AWZ agieren, und es ist zu erwarten, dass karibische Staaten nach wie vor der IWC beiwohnen werden, um einer Zertifizierung vorzubeugen. Bisher sind lediglich Japan und Island mit einer Zertifizierung unter dem Pelly-Amendment bedroht worden,⁵¹ und es erscheint zweifelhaft, dass eine solche Zertifizierung unter der Trump-Regierung stattfinden würde.

Trotz Japans Austritt wird Japan weiterhin mit der IWC kooperieren. Einerseits ist es laut Artikel 65 SRÜ dazu verpflichtet. Andererseits hat Japan auch ein Interesse daran, weiterhin wissenschaftlich mit der IWC zusammenzuarbeiten. So behält es in der IWC einen Beobachterstatus und strebt auch weiterhin eine Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftskomitee an.

5.2. Walfang und Wale

Wie bereits oben erwähnt, wird befürchtet, dass durch Japans Rückkehr zum kommerziellen Walfang eine Verschärfung des Allmende-Problems eintritt. Ohne diese

47) Hier muss erwähnt werden, dass sich die FA und das MOFA in Sachen Walfang uneins sind: Während sich das FA für die Industrie einsetzt und auch mit ihr kooperiert, hat das MOFA eine moderatere Einstellung und hat oftmals auch zur Beschwichtigung der FA beigetragen (Morikawa, Whaling in Japan. Power, Politics and Diplomacy, 2009; vgl. auch Kagawa-Fox, Japan's Global Environmental Policy. The Conflict Between Principles and Practice, 2012.).

48) *Taniai*, vgl. <https://www.youtube.com/watch?v=jrzUAVETcU4>, bei 01:16:45.

49) Z.B. DW, Japan verlässt Internationale Walfangkommission, 26. 12. 2018, <https://www.dw.com/de/japan-verlässt-internationale-walfangkommission/a-46864003>.

50) IWC (Fn. 42) S. 249.

51) Z.B. *SpiegelOnline*, USA drohen Island mit Handelsanktionen, 21. 7. 2011.

Befürchtung bewerten zu können, ist zu bedenken, dass Japan keinen unregulierten Walfang betreibt, sondern auch hier strikte Quoten angewendet werden. So sind lediglich drei Walarten vom japanischen Walfang betroffen: Brydeswal, Minkwal und Seiwal. Da alle drei Arten Bartenwale sind, werden sie für IWC Mitglieder durch das Moratorium geschützt.

Insgesamt zielt der japanische Walfang auf 227 Wale dieser Arten: 150 Brydeswale, 52 Minkwale und 25 Seiwale.⁵² Die Frage ist nun, inwieweit sich dieser Fang auf die Bestände auswirken wird. Die Rote Liste der Weltnaturschutzunion (IUCN)⁵³ legt nahe, dass es aus der Perspektive der Bewahrung der Spezies keine Bedenken geben sollte, da die Quoten, wenn aufgerechnet gegen den Bestand, klein sind. Bestandserhebungen sind aber starken Fluktuationen unterworfen und genaue Ergebnisse sind nicht ermittelbar.⁵⁴

Generell kann gesagt werden, dass Brydeswale und im Pazifik lebende Minkwale relativ große Populationen aufweisen, wobei der Populationstrend in beiden Fällen unbekannt ist. Obgleich dieser Ungewissheit werden beide Arten als ‚nicht gefährdet‘ (LC) gelistet. Die Brydeswalpopulation für den westlichen und zentralen Nordpazifik wird auf 22–24000 Tiere geschätzt. Eine kommerzielle Fangquote von 150 Individuen erscheint somit relativ gering. Anders verhält es sich mit dem Minkwal, dessen J-Bestand, der im Japanischen, Gelben und Ostchinesischen Meer vorkommt, primär von japanischen Walfängern bejagt wird. Die japanische Fangquote beträgt lediglich 52 Minkwale bei einem geschätzten Bestand von ca. 5.247 Tieren.⁵⁵ Obgleich japanische Forschungsergebnisse einen Fang von 52 Tieren zulassen, könnte der Einfluss dieses Fangs grössere Auswirkungen haben, als angenommen. Ähnliches gilt für den Seiwal, dessen weltweiter Bestand von der IUCN als ‚gefährdet‘ (EN), jedoch als zunehmend eingestuft wird. Trotz einer Quote von lediglich 25 Tieren, betrug der Bestand zur letzten Schätzung 2008 im Pazifik westlich des 170. Längengrades 5.086 Tiere.⁵⁶

Einerseits ist somit die Sorge um unvorhergesehene Schäden auf die Bestände groß und nachvollziehbar, besonders, da marine Spezies im Pazifik, und insbesondere der Grauwalbestand, in den letzten Jahren Mortalitätsereignisse unbekannten Ursprungs verzeichneten.⁵⁷ Obwohl dies der Fall ist, unterscheidet sich der japanische kommerzielle Walfang numerisch nur bedingt vom wissenschaftlichen Walfang der vergangenen Jahre, der im Nordpazifik unter verschiedenen Forschungsprogrammen – JARPN, JARPN II, NEWREP-NP – durchgeführt wurde. In der Saison 2015/16, zum Beispiel, hat Japan 90 Sei-, 25 Bryde- und 70 Minkwale zu wissenschaftlichen Zwecken erlegt.⁵⁸ Dies ist ein deutlicher Rückgang von 101 Sei-, 51 Bryde- und 197 Minkwalen in der Saison 2006/07,⁵⁹ was darauf schliessen lässt, dass Japan den Walfang genau kontrolliert und dem Bedarf angleicht.

Somit kann festgehalten werden, dass der neu aufgenommene kommerzielle Walfang potenziell negative Auswirkungen auf den Bestand der bejagten Arten haben kann. Auf der anderen Seite unterscheidet er sich nicht wesentlich vom bisher durchgeführten Walfang. Die Befürchtung einer Tragik der Allmende erscheint somit eher der prinzipiellen Ablehnung gegen den Walfang, basierend auf historischer Überjagung, geschuldet als Fangplänen des 21. Jahrhunderts.

5.3. Internationale Wal- und Umweltschutzbestrebungen

Als Japan 2007 drohte, die IWC zu verlassen, deutete es an, dass es in diesem Falle eine neue Organisation gründen würde. Eine ähnliche Ankündigung hat es 2018 nicht gegeben. Da Japan nach wie vor mit dem Wissenschaftskomitee der IWC kooperiert und es nun frei über seine Quoten entscheiden kann, ist die Gründung einer Walma-

nagement Organisation im Pazifik eher unwahrscheinlich, zumal viele seiner Unterstützer, wie z. B. Island, Norwegen oder Antigua & Barbuda, atlantische Staaten sind. Zudem ist Japan Beobachter von NAMMCO, was auch in dieser Hinsicht die Gründung einer neuen globalen Organisation nicht wahrscheinlich erscheinen lässt.

Generell kann davon ausgegangen werden, dass Japans Rückzug aus der ICRW primär die Finanzen der IWC und somit deren Arbeit beeinträchtigen wird. Eine weitere Möglichkeit ist zudem, dass andere Länder, die sich nicht mit der weiter zum Walschutz tendierenden Kommission zufrieden stellen können, die IWC verlassen werden. Hier rücken besonders Island und Norwegen, jedoch auch IWC-Neuzugänge wie Liberia ins Blickfeld. Besonders mit Blick auf Liberia erscheint fragwürdig, warum es der IWC beigetreten ist, da es sich in IWC-Treffen deutlich für die Nutzung von Walen einsetzt. Ob z. B. Liberia nach Japans Austritt weiterhin die Vorteile der IWC-Mitgliedschaft höher bewerten wird als diejenigen eines Austritts, ist derzeit nicht abzusehen. Die Frage ist also, ob Japans Austritt eine Kaskadenwirkung auf andere Staaten haben wird. Klar ist jedoch, dass der Kurs der IWC sehr wahrscheinlich weiterhin primär der Stärkung des Walschutzes dienen wird – möglicherweise sogar soweit, dass, falls weitere Nutzungsstaaten die IWC verlassen, die ICRW in soweit geändert wird, dass sich das Moratorium in seinen Provisionen widerspiegelt.

Die Vehemenz, mit der Japan seine Interessen in der IWC verfolgt und verteidigt hat und aufgrund derer es schließlich die IWC verlassen hat, hat möglicherweise Auswirkungen auf Staatsverhalten in anderen internationalen Konventionen. Besonderes Augenmerk liegt hier auf der Washingtoner Artenschutzkonvention (CITES), die, ähnlich wie die IWC, von Disputen über Schutz und Nutzung bestimmter Tierarten geprägt ist.⁶⁰ Nach der letzten Vertragsstaatenkonferenz in Genf im August 2019 haben einige Staaten des südlichen Afrika ihre Zukunft in CITES in Frage gestellt. Hintergrund hierfür ist das Verbot des internationalen Handels mit Elfenbein und Rhinoceros Horn, welches in diesen Ländern großes Unbehagen ausgelöst hat, da Elefanten- und Nashornbestände stabil bzw. wachsend sind. Namibia zum Beispiel hat klar zum Ausdruck gebracht, dass es die Möglichkeit in Betracht zieht, CITES zu verlassen.⁶¹

Ob Japans Verhalten in der IWC und Namibias Drohung in unmittelbarem Zusammenhang stehen, ist schwer einzuordnen. Es erscheint jedoch möglich, dass Japans Vehemenz andere Staaten in ihren nationalen Bestrebungen gestärkt und somit die Möglichkeit eines Austritts insgesamt mehr Gewicht erhalten hat. Dass CITES ähnliche Entwicklungen durchlaufen wird wie die IWC, scheint möglich.

Global gesehen wird Japans Austritt aus der IWC jedoch keine weiterreichenden Folgen haben, da Wale in

52) Sasaki, Japan hits cap on commercial hunting of Bryde's whales, Nikkei Asian Review, 30.8.2019.

53) <https://www.iucnredlist.org>.

54) Vgl. z. B. Evans und Raga, Marine Mammals. Biology and Conservation, 2001.

55) Song, Status of J stock minke whales (*Balaenoptera acutorostrata*), Animal Cells and Systems, 15(1), 2011.

56) Cooke, *Balaenoptera borealis*, The IUCN Red List of Threatened Species, 2018, <http://dx.doi.org/10.2305/IUCN.UK.2018-2.RLTS.T2475A130482064.en>.

57) NOAA, Active and Closed Unusual Mortality Events, <https://www.fisheries.noaa.gov/national/marine-life-distress/active-and-closed-unusual-mortality-events>.

58) IWC (Fn. 42) S. 117.

59) IWC (Fn. 37) S. 111.

60) Z. B. Hutton und Dickson (Hrg.), Endangered Species, Threatened Convention. The Past, Present and Future of CITES, 2000.

61) Nyamugwa und Graff, Namibia considers withdrawal from wildlife convention unless rhino trade eased, 27.8.2019.

unterschiedlicher Weise geschützt sind.⁶² Ein Zusammenbruch der IWC scheint unwahrscheinlich, zumal der Austritt eines ausgesprochenen Wal-Nutzungsstaates andere Staaten motivieren könnte, der IWC nun, im Interesse des Walschutzes, beizutreten. Die verbleibenden Staaten werden in aller Wahrscheinlichkeit nach den Kompass der IWC weiter im Sinne des Walschutzes ausrichten.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding provided by University of Helsinki including Helsinki University Central Hospital.

62) Jeffries, Marine Mammal Conservation and the Law of the Sea, 2016.

Braucht Deutschland ein Kunststoffgesetz? Eine Analyse am Beispiel der Kunststoffverpackungen

Björn Schwan*

© Der/die Autor(en) 2020. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Die Behandlung von Kunststoffabfällen wird immer wieder diskutiert. Auch die jetzige Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) betrifft diesen Bereich. Bedarf es eines eigenen Kunststoffgesetzes? Diese Frage wird auf der Basis der bisherigen Regelungen untersucht.

1. Einführung

Kunststoffe, synonym auch Plastik genannt, sind allgegenwärtig und gelten zu Recht als Inbegriff der Wegwerfgesellschaft. Sie zeichnen sich durch viele positive Eigenschaften aus, denn sie sind leicht, billig, nahezu beliebig formbar und können für den jeweiligen Einsatzzweck maßgeschneidert werden, was sie zum idealen Material u. a. für Verpackungen und Einwegprodukte macht. Aber es gibt auch die problematische Kehrseite, die sich mit drei Stichworten umreißen lässt: Menge, Umwelt und Gesundheit.

Von 1950 bis 2015 wurden weltweit rund 8,3 Milliarden Tonnen Plastik produziert. Nur rund 7 % dieser gewaltigen Menge wurde recycelt, wobei nur aus rund 100 Millionen Tonnen (ca. 1,2 %) tatsächlich neue Produkte aus recyceltem Kunststoff hergestellt wurden. Der weitaus größte Anteil der Kunststoffproduktion entfällt auf Verpackungen und Einwegprodukte und bei der Entsorgung überwiegt weltweit mit rund 79 % der Anteil an Kunststoffen, welcher nach der Nutzung deponiert und nicht weiter behandelt wurde bzw. achtlos in der Natur gelandet ist. Wissenschaftliche Szenarien gehen davon aus, dass bis zum Jahr 2050 kumuliert ca. 25 Milliarden Tonnen an Plastikabfällen angefallen sein könnten.¹ Sollten sich diese Prognosen bewahrheiten, würden dann 20 Prozent des Erdölkonsums und 15 Prozent der Treibhausgase auf die Kunststoffproduktion entfallen.² Und auch Deutschland ist ein wichtiger Produzent, der 2018 mit einer Jahresproduktion von

19,3 Millionen. Tonnen mit rund 5,4 % an der weltweiten Produktion beteiligt war.³

Diese gewaltigen Mengen verursachen weltweit erhebliche Umweltprobleme. So könnten mittlerweile bereits 86 Millionen. Tonnen Kunststoffabfälle in den Weltmeeren gelandet sein.⁴ Da Kunststoffe durch Abrieb und vor allem durch nicht sachgerechte Entsorgung im Laufe der Zeit zu Mikroplastik zerfallen, wurden mittlerweile Plastikpartikel überall dort gefunden, wo auch danach gesucht wurde, selbst an arktischen Stränden, in der Tiefsee oder auf den höchsten Berggipfeln.⁵ Mikroplastik kontaminiert Wasser, Böden und Luft und ist bereits umfassend in der Nahrungskette angekommen.⁶

Plastik gefährdet mittlerweile die menschliche Gesundheit umfassend und auf globaler Ebene. Es ist davon auszugehen, dass bis zu 5 Gramm Mikroplastik pro Woche über die Aufnahme von Wasser, Nahrung und Atemluft in den menschlichen Körper gelangen können.⁷ Auch wenn es umfangreiche gesetzliche Regelungen für Verpackungen mit Lebensmittelkontakt gibt, so steht dennoch fest, dass sehr geringe Mengen der Inhaltsstoffe von Plastikverpackungen in aller Regel auch auf das verpackte Lebensmittel übergehen, da Kunststoffe nicht inert sind. Aktuell hat die Forschungs-

* Der Aufsatz basiert auf der im März 2020 verfassten, deutlich umfangreicheren Masterarbeit gleichen Titels im Fach Umweltingenieurwissenschaften an der RWTH Aachen.

- 1) Geyer/Lambeck/Law, Production, use, and fate of all plastics ever made, Science Advances 3 (2017), e1700782, S. 1 ff.
- 2) Röchling Stiftung GmbH (Hrsg.), Polyproblem Kunststoff und Umwelt, S. 9.
- 3) PlasticsEurope, Plastics – the Facts 2018, S. 19.
- 4) Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Plastikatlas, S. 29.
- 5) Bergmann, White and wonderful? Microplastics prevail in snow from the Alps to the Arctic, Science Advances 5/2019.
- 6) Cox et al., Human Consumption of Microplastics, Environmental Science & Technology 12/2019, S. 7068 ff.
- 7) WWF (Hrsg.), Aufnahme von Mikroplastik aus der Umwelt beim Menschen.

Björn Schwan, M. Sc. RWTH, Umweltüberinspektorat bei Land Nordrhein-Westfalen, Aachen, Deutschland