

November 2018

Länderbericht

Regionalprogramm Zentralasien



Unterzeichnung der Konvention über den rechtlichen Status des Kaspischen Meers

Dr. Thomas Kunze

Yann Schmuki

Maximilian Kirchhoff

Was wurde im kasachischen Aktau genau vereinbart, wer geht gestärkt aus der Übereinkunft hervor und welche Fragen sind noch zu klären?

Am 12. August 2018 unterzeichneten die fünf Anrainerstaaten des Kaspischen Meers Aserbaidschan, Iran, Kasachstan, Russland und Turkmenistan einen internationalen Vertrag, welcher die wichtigsten rechtlichen Fragen rund um die Nutzung des größten Binnengewässers der Erde regelt. Das im kasachischen Aktau von den jeweiligen Staatschefs signierte Papier ist das Resultat mehr als 20-jähriger zäher Verhandlungen und behandelt Themen wie Grenzziehung, wirtschaftliche Erschließung sowie militärische Aktivitäten in den Gewässern des Kaspischen Meers.

Der juristische Status des Kaspischen Meers war eine der großen offenen völkerrechtlichen Fragen, welche der Zerfall der Sowjetunion nach sich gezogen hatte. Die neu entstandenen Anrainerstaaten Aserbaidschan, Kasachstan und Turkmenistan waren nach ihrer Unabhängigkeit nicht bereit gewesen, die sowjetisch-iranischen Vereinbarungen von 1921 und 1940 anzuerkennen.

Nach dem *Rahmenabkommen über den ökologischen Schutz des Kaspischen Meers* von 2003 ist die nun unterzeichnete Konvention ein Durchbruch in Richtung einer endgültigen Einigung in den rechtlichen Fragen rund um das Kaspische Meer. Trotz allem Enthusiasmus, welchen die Übereinkunft hervorgerufen hat,

bleiben jedoch gewisse Fragen, etwa die konkrete Grenzziehung im südlichen Teil, noch offen. Zudem kann die Konvention erst nach der Ratifizierung durch die Unterzeichnerstaaten in Kraft treten.

Die Vertragsverhandlungen hatten sich in den letzten 22 Jahren als äußerst schwierig erwiesen. So waren der Unterzeichnung zwölf Treffen der Außenminister und vier Präsidialgipfel vorgegangen. Teilweise fundamental gegensätzliche Interessen der Anrainerstaaten waren aufeinandergeprallt. Der Iran und Russland wollten auf keinen Fall Kriegsschiffe von Drittstaaten im Kaspischen Meer dulden und ihrerseits militärisch möglichst frei navigieren können. Für Aserbaidschan und Kasachstan wiederum stand eine für sie vorteilhafte Ressourcenverteilung im Vordergrund.

Wichtigstes Anliegen für die Turkmenen war die Perspektive, eine transkaspische Gaspipeline bauen zu können, welche zukünftig unter Umgehung Russlands Erdgas nach Europa transportieren könnte.

Kaspisches Meer oder Kaspisee? – juristisch ein entscheidender Punkt

Im Deutschen ist der Ausdruck *Kaspisches Meer* gebräuchlich. Es findet sich jedoch auch der Begriff *Kaspisee*. Im Russischen und in den regionalen Turksprachen existiert jedoch nur der Begriff *Kaspisches Meer*. Da aber das Kaspische Meer keine Verbindung zu den Ozeanen besitzt, wird es von Geographen primär als See eingestuft.

In den sowjetisch-iranischen Verträgen von 1921 und 1940 war von einem Binnengewässer mit dem „Recht auf gemeinsame Nutzung“ die Rede gewesen. Eine klare Klassifizierung des Kaspischen Meers war ausgeblieben. Für mehr als 50 Jahre hatte der unklare rechtliche Status keine konkreten Folgen. Mit dem Aufflammen des Konfliktes um die Aufteilung des Gewässers in den 1990er Jahren änderte sich dies jedoch schlagartig. Seither war die Frage, ob es sich beim Kaspischen Meer um einen See oder ein Meer handelt, ein zentraler Streitpunkt.

Die juristische Klassifizierung des Gewässers hat grundlegende Konsequenzen. Hätte man das Kaspische Meer als solches angesehen, wäre die Seerechtskonvention der Vereinten Nationen von 1982, beziehungsweise das von ihr reflektierte Gewohnheitsrecht, zur Anwendung gekommen und auch Nicht-Anrainerstaaten, etwa die VR China oder die USA, hätten bestimmte Durchfahrtsrechte geltend machen können. Eine derartige Einordnung war daher nicht im Interesse der Anrainerstaaten.

Eine Klassifizierung als See wiederum, hätte wohl eine Aufteilung zu gleichen Teilen erfordert – eine Lösung welche vor allem für Kasachstan und Aserbaidschan unvorteilhaft gewesen wäre.¹

In der jetzt unterzeichneten Konvention wird das Kaspische Meer weder als Meer noch als See definiert. Der Text der Konvention spricht

lediglich von einem *Gewässer* (водоем²), was den Status offenlässt. Dies ermöglicht es den Vertragspartnern einen eigenen, an ihre Bedürfnisse angepassten Vertrag zu formulieren. Das Seerecht wird nicht angewandt. Dadurch wird das Gewässer für andere Akteure zu einem *mare clausum*, d.h. sie können im Gegensatz zur Hohen See weder frei navigieren noch wirtschaftlich aktiv werden.

Enorme politische und wirtschaftliche Tragweite

Der vereinbarte Vertrag besitzt eine große Bedeutung für die Region, weil er wirtschaftliche, ökologische und sicherheitspolitische Aspekte rund um das Kaspische Meer regelt. Wirtschaftlich sind insbesondere die im Meeresboden lagernden großen Erdöl und Erdgasvorkommen bedeutend. Außerdem leben in den Gewässern des Kaspischen Meers 90 Prozent der weltweiten Störpopulationen, was die Region zum größten Produzenten des wertvollen schwarzen Kaviars macht. Russlands Präsident Wladimir Putin unterstrich die Bedeutung der Übereinkunft, indem er die Konferenz in Aktau als „epochales Ereignis“ bezeichnete. Sein kasachischer Kollege, Nursultan Nasarbajew, bezeichnete die Konvention bedeutungsschwer als die „Verfassung“ des Kaspischen Meers.

Der wohl wichtigste Punkt in der Aktauer Konvention betrifft die Aufteilung des Meeresgrundes: hier wurde ein sektoraler Ansatz gewählt. Dies bedeutet, dass der gesamte Meeresgrund aufgeteilt wird und jeder Anrainer einen bestimmten Abschnitt zugesprochen erhält. Was die Wasseroberfläche betrifft, so teilt die Konvention das Kaspische Meere in vier verschiedene Kategorien ein: *Innere Gewässer*, *Territorialgewässer*, *Fischfangzone* und *gemeinsame Wasserfläche*.³

¹ Bei Anwendung der üblichen „Methodik der geraden Basislinie“ kämen die Staaten laut Z. Khembayev (2008) auf folgende Anteile: Aserbaidschan – 21 %, Iran – 13,6 %, Kasachstan – 28,4 %, Russland – 19 % und Turkmenistan – 18 %; bei gleichmäßiger Aufteilung jedoch auf je 20%.

² Art. 1 Aktauer Konvention, Entwurf einsehbar unter: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docview&page=1&print=1&nd=102473167&rdk=0&&empire> (russisch).

³ Art. 5 Aktauer Konvention.

Unter *Innere Gewässer* sind hierbei Zonen zu verstehen, welche landeinwärts der Niedrigwasserlinie entlang der Küste gelegen sind. Die *Territorialgewässer* sind eine von der Niedrigwasserlinie maximal 15 Seemeilen ins Meer reichende Zone.⁴ Beide Abschnitte gehören zum Staatsgebiet des angrenzenden Landes, welcher somit volle Souveränität über sie ausüben kann. Die *Fischfangzone* schließt sich laut der Konvention direkt an die Territorialgewässer an und misst maximal 10 Seemeilen.⁵ In dieser Fischfangzone besitzt der betroffene Staat exklusive Rechte zur Erschließung biologischer Ressourcen. Diese Fangrechte sollen durch eine gemeinsam festgelegte Quotenregelung begrenzt werden. Die Quoten stehen jedoch noch nicht fest und müssen in Zukunft multilateral ausgehandelt werden.

Als *gemeinsame Wasserfläche* ist der Rest der Wasseroberfläche zu verstehen. In diesen Gebieten, welche außerhalb der territorialen Gewässer liegen, garantiert die Aktauer Konvention freie Schifffahrt für die Anrainerstaaten. Drittstaaten, wie etwa den USA oder der VR China, bleibt jedoch der Zugang zum Kaspischen Meer verwehrt.

Während also das Recht auf Rohstoffausbeutung am Meeresboden einem bestimmten Land zugesprochen wird, ist die Oberfläche des Gewässers, abgesehen von den Inneren und Territorialen Gewässern, für alle Anrainer frei zugänglich. Die gemeinsame Nutzung der sich im Meeresgrund befindenden Rohstoffe (Kondominium), wie sie Iran und Russland zeitweise gefordert hatten, ist verworfen worden. Laut der Konvention soll die Grenzziehung zwischen den Sektoren der einzelnen Staaten durch Verträge zwischen ihnen geregelt werden und den Prinzipien des internationalen Rechts Rechnung tragen.⁶

Zudem wurde festgelegt, dass freier Transit zwischen dem Kaspischen Meer und den Ozeanen möglich sein soll.⁷ Dies ist insbesondere für die Binnenstaaten Aserbaidschan, Kasachstan

und Turkmenistan von großer Bedeutung, da sie über den Wolga-Don-Kanal Zugang zum Schwarzen Meer und so zu den Ozeanen erhalten. Diese Staaten sind zukünftig nur noch bedingt als *landlocked countries* zu betrachten.

Ein Gewinn für alle oder Nullsummenspiel?

Was die Division der wirtschaftlichen Reichtümer des Meers betrifft, so gehören primär Kasachstan und Aserbaidschan zu den Gewinnern des Abkommens, da ihnen durch die beschlossene Aufteilung des Meeresgrundes in Sektoren die größten Anteile zukommen werden (*cf. Fußnote 2*). Sicherheitspolitisch sind jedoch iranische und russische Interessen bevorzugt behandelt worden, da jegliche Form von militärischer Aktivität durch Drittstaaten unterbunden wurde.⁸ Besagte Regelung ist für Russland und den Iran von besonderer Bedeutung, da sowohl Kasachstan wie auch Aserbaidschan angeblich planten, militärisch näher mit den USA zusammenzuarbeiten und eine vertiefte Kooperation beim Nachschub für die amerikanischen Truppen in Afghanistan zur Diskussion stand.

Für Russland beinhaltet die erreichte Übereinkunft noch eine weitere Errungenschaft: Den Anrainerstaaten wird erlaubt, ihre Flotte im ganzen Meer, abgesehen von den jeweiligen Inneren und Territorialen Gewässern, fahren zu lassen. Dies ist für Moskau, welches mit seiner Kaspischen Flottille über die bei weitem stärksten Seestreitkräfte unter den Anrainern verfügt, von großer Bedeutung. So werden die militärischen Manöver der russischen Marine, welche bereits im Jahr 2015 Ziele in Syrien vom Kaspischen Meer aus beschossen hatte, auf ein rechtliches Fundament gestellt.

Für Turkmenistan war die Frage nach einer möglichen transkaspischen Gaspipeline Richtung Europa das zentrale Anliegen in den Verhandlungen gewesen. Hierzu hatte man bereits im Juli 2018 eine Lösung gefunden, welche eine Pipeline zwar ermöglicht, den anderen Anrainern jedoch bedeutende Mitsprache in ökologischen Fragen gibt. Ein russisches Veto, welches *Gazprom* vor

⁴ Art. 7 Aktauer Konvention.

⁵ Art. 9, Abs. 1 Aktauer Konvention.

⁶ Art. 8 Aktauer Konvention.

⁷ Art. 10, abs. 4 Aktauer Konvention.

⁸ Art. 3, Abs. 6 und 7 Aktauer Konvention.

zusätzlicher Konkurrenz geschützt hätte, ist hiermit jedoch aus dem Spiel.

Unter dem Gesichtspunkt der 2018 neu gegen den Iran verhängten amerikanischen Sanktionen war primär Teheran an einem schnellen Vertragsabschluss interessiert. Auf das Land scheinen turbulente Zeiten zuzukommen und im Konflikt mit Saudi-Arabien, das von den USA unterstützt wird, scheint es für Teheran wichtig, sich seine „Nordflanke“ freizuhalten. Der Verhandlungserfolg ermöglicht es dem Iran zudem zu demonstrieren, dass er keineswegs politisch isoliert ist.

Obwohl der Iran wohl am meisten Konzessionen machen musste, ist es schwer klare Verlierer der in Aktau unterzeichneten Konvention auszumachen. Im Großen und Ganzen scheinen alle Akteure von der Regelung zu profitieren. Zum einen wird die langfristige wirtschaftliche Erschließung der Region möglich, zum anderen werden die bilateralen Beziehungen zwischen den einzelnen Anrainerstaaten gestärkt.

Es bleiben offene Fragen

Trotz des jetzt geschlossenen Abkommens bleiben – es wurde bereits angetönt – mehrere wichtige Fragen unbeantwortet. Die schnelle Unterzeichnung der Konvention war durch den Umstand ermöglicht worden, dass die Festlegung des zukünftigen genauen Grenzverlaufes auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wurde. Während die einzelnen Sektoren im nördlichen Teil des Kaspischen Meers bereits feststehen, müssen Aserbaidschan, Iran und Turkmenistan ihre jeweiligen Abschnitte noch bilateral verhandeln. Das gleiche gilt für die genauen Fischfangquoten, welche ebenfalls noch gemeinsam festgelegt werden müssen.

Ein weiterer Schwachpunkt der Konvention betrifft die (fehlenden) Streitbeilegungsmechanismen. So sieht die Vereinbarung keine konkreten rechtlichen Instanzen vor, sondern spricht lediglich von „Konsultationen und Verhandlungen“.⁹ Falls diese nicht zu einer Lösung des Konfliktes führten, könnten mit Einverständnis der beteiligten Parteien andere Instanzen (z.B. Schiedsgerichte) konsultiert werden.¹⁰

Eine einheitliche juristische Vorgehensweise fehlt jedoch.

Die unterzeichnete Konvention muss noch von den Vertragsstaaten ratifiziert werden. In Aserbaidschan, Kasachstan, Russland und Turkmenistan dürfte das eine reine Formsache werden. Einzig im Iran scheint eine gewisse Unsicherheit zu herrschen. Zum einen hat Präsident Hassan Rohani mit einer starken internen Opposition zu kämpfen, zum anderen war die Unterzeichnung der Konvention im Iran teilweise auf Widerstand gestoßen, wird das Land doch voraussichtlich den kleinsten Anteil am Meeresgrund erhalten.

Trotz der vielen offenen Fragen ist die Bedeutung der Konvention aber keineswegs zu unterschätzen. Sie kann im besten Fall zu einem Leitfaden für eine friedliche Entwicklung werden und zu neuer Prosperität in der Region führen.

⁹ Art. 21, Abs. 1 Aktauer Konvention.

¹⁰ Art. 21, Abs. 2 Aktauer Konvention.



Länderbericht



Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Thomas Kunze
Regionalbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung
für Zentralasien

www.kas.de/zentralasien
Info.Zentralasien@kas.de