

DER ANSPRUCH AUF DEN REICHTUM DER MEERE

Vortrag, gehalten auf der Sitzung des Tabak-Kollegiums am 10. 1. 1977 im
Deutschen Schifffahrtsmuseum

VON GÜNTHER JAENICKE

Das Meer, bisher in erster Linie begriffen als ein Medium für Schifffahrt und Verkehr, hat durch die immer raschere Fortentwicklung der Meerestechnologie eine neue Dimension erhalten. Gegenüber der verkehrsmäßigen Nutzung tritt die ökonomische Nutzung der Ressourcen des Meeres immer mehr in den Vordergrund und wird zum Gegenstand rivalisierender Interessen und Ansprüche. Diese Form der Meeresnutzung und die sich daraus ergebenden Verteilungsprobleme entziehen sich einer Anwendung der traditionellen Regeln des Seerechts. Hier eröffnet sich ein neues Feld notwendiger internationaler Zusammenarbeit, aber auch eine neue Quelle internationaler Konflikte.

Für die Diskussion dieses Themas möchte ich einige Thesen aufstellen, die ich anschließend näher erläutern werde:

1. These: Die großen Fortschritte moderner Technologie erschließen laufend neue Nahrungs- und Rohstoffreserven der Meere. Die Nutzung dieser Ressourcen fordert aber, trotz ihres enormen, größtenteils noch unausgeschöpften Potentials, eine geordnete Bewirtschaftung, um im Interesse der langfristigen Bedürfnisse der Menschheit Vergeudung und irreparable Umweltschäden zu vermeiden.

2. These: Die internationale Ordnung der Nutzung des Meeres ist in einem grundlegenden Wandel begriffen. Diese Veränderung beruht auf dem vorrangigen Interesse, das die Staaten heute aus wirtschafts- oder machtpolitischen Gründen dem gesicherten Zugang zu den Nahrungs- und Rohstoffreserven der Meere beimessen. Die Auseinandersetzungen auf der gegenwärtigen Seerechtskonferenz sind insoweit nur ein Teilaspekt der allgemeinen Auseinandersetzung über die Weltwirtschaftsordnung. Die gegenwärtige Seerechtskonferenz ist daher mehr Symptom als Ursache der Veränderungen im internationalen Seerecht.

3. These: Das Prinzip der Meeresfreiheit im bisher verstandenen Sinne als Recht aller Staaten und ihrer Staatsangehörigen zur ungehinderten und gleichberechtigten Nutzung des Meeres hat seinen umfassenden Geltungsbereich verloren. Das Prinzip der Meeresfreiheit wird zwar auch weiterhin für die zivile und militärische Schifffahrt, für den Überflug und für sonstige mit Schifffahrt und Verkehr in Zusammenhang stehende Meeresnutzungen anerkannt; für die anderen Nutzungen des Meeres aber, insbesondere für die Ausbeutung der marinen Nahrungs- und Rohstoffreserven, wird das Prinzip der Meeresfreiheit nicht mehr als grundlegendes und sachlich adäquates Ordnungsprinzip respektiert. Für die geordnete Bewirtschaftung und gerechte Verteilung dieser Ressourcen bedarf es neuer Konzepte internationaler Zusammenarbeit. Der auf der gegenwärtigen Seerechtskonferenz sichtbar gewordene Trend zur "Nationalisierung" der in der Meereszone vor der Küste befindlichen marinen Ressourcen ist dafür keine akzeptable Alternative, solange mit der Ausdehnung der Jurisdiktion des Küstenstaates auf diese Ressourcen nicht gleichzeitig wenigstens die Verpflichtung übernommen wird, anderen Staaten und ihren Staatsangehörigen angemessenen Zugang zu diesen Ressourcen zu gewähren.

Zu These (1):

Meine erste These betonte die Notwendigkeit einer geordneten Bewirtschaftung der von der modernen Technologie erschlossenen marinen Ressourcen. Die Ausbeutung dieser Ressourcen steckt noch in den Anfängen; das vorhandene Potential an ausbeutbaren Nahrungs- und Rohstoffreserven ist enorm groß, in seinen Dimensionen gegenwärtig allerdings noch nicht zu übersehen, da die Schätzungen mangels ausreichender Daten erheblich voneinander abweichen. Ein paar Andeutungen mögen hier genügen:

Die Fischerei, die zu den traditionellen Meeresnutzungen gehört, scheint auf den ersten Blick das Maximum der biologisch vertretbaren Ausnutzung erreicht zu haben. Das ist für die nördliche Halbkugel und die dort gegenwärtig genutzten Fischbestände wohl auch richtig. Die gesteigerte Effektivität der modernen Fangmethoden war dafür verantwortlich, daß der jährliche Fangertrag in der Welt von 15 Mill. t 1938 und 25 Mill. t 1958 sprunghaft auf ca. 60 Mill. t im Jahre 1964 stieg, seitdem aber trotz weiterer Intensivierung der Fischerei stagniert bzw. nur geringe Steigerungsraten aufweist (1972: 65,6 Mill. t). Durchgreifende Maßnahmen zur Erhaltung und zum Wiederaufbau der Fischbestände sind dringend erforderlich, wurden aber bisher nur zögernd und teilweise in unzureichender Weise ergriffen. Das Versagen der internationalen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet ist ein wesentliches Argument für die Ausdehnung der küstenstaatlichen Jurisdiktion bis zu 200 sm gewesen und bis heute geblieben. Obwohl es danach so aussieht, als ob die Fischereiresourcen des Meeres bereits voll genutzt werden, sind die Experten der FAO dennoch der Meinung, daß der jährliche Fangertrag bis auf das Doppelte des gegenwärtigen Niveaus gesteigert werden könnte, wenn die noch weniger ausgebeuteten Reserven im Indischen Ozean, im Südatlantik und in anderen Meeren der südlichen Halbkugel voll erschlossen und die Fischmehl- und Fischölproduktion aus den nicht zum menschlichen Konsum verwendbaren Sorten gesteigert würden. Darüber hinaus wird die Fischzucht in abgegrenzten Meeresteilen (sog. Aquakulturen), wie es in kleinerem Maßstab heute schon mit Austern und Muscheln geschieht, als keineswegs utopische Zukunftsentwicklung in Betracht gezogen werden können. Was die geographische Verteilung der Fischereiresourcen betrifft, so muß hierzu angemerkt werden, daß die zur Zeit befischten Bestände sehr ungleich in den Meeren verteilt sind: die gegenwärtigen ertragreichen Fanggebiete befinden sich aus verschiedenen Gründen fast ausschließlich in der Nähe von kontinentalen Küsten, und zwar noch innerhalb der von den Küstenstaaten beanspruchten 200 sm Zonen.

Die Gewinnung von Erdöl und Erdgas aus unterseeischen Ölfeldern vor der Küste nimmt laufend an Umfang zu und beginnt wertmäßig den Ertrag aus der Fischerei zu überholen. Zur Zeit stammen schon fast 20 % der Welt-Erdöl- und Erdgasförderung aus unterseeischen Quellen. Die Förderung beschränkt sich zur Zeit hauptsächlich auf geringe Meerestiefen (100–150 m); das Vordringen in größere Wassertiefen ist jedoch mehr eine Frage der Wirtschaftlichkeit als ein technisches Problem. Die vorhandenen unterseeischen Reserven an Erdöl und Erdgas sind noch nicht voll bekannt. Jedoch werden sie von den Geologen nicht wesentlich geringer geschätzt als die Reserven auf dem Festland (40 : 60). Die in absehbarer Zeit zu erwartende Erschöpfung der kontinentalen Reserven wird die unterseeische Erdöl- und Erdgasgewinnung allmählich immer attraktiver und notwendiger machen. Aber auch hier ist – ebenso wie bei der Ausbeutung der Fischereireserven – darauf hinzuweisen, daß fast alle bisher bekannten unterseeischen Reserven sich in dem von den Küstenstaaten beanspruchten Kontinentalsockel befinden; die Wahrscheinlichkeit, daß sich auch außerhalb des Kontinentalsockels unter der ozeanischen Tiefsee (etwa ab 3500 m Wassertiefe) noch erhebliche Erdöl- oder Erdgasreserven befinden könnten, wird von den Geologen als gering eingeschätzt, obwohl auch hier bereits Anzeichen für Vorkommen entdeckt worden sind.

In naher Zukunft rücken ferner die riesigen Mengen an Manganknollen, die auf dem Meeresboden der Tiefsee, ab 3500 m Meerestiefe lagern, in den Bereich der technischen und wirtschaftlichen Nutzbarkeit. Die Manganknollen enthalten ein interessantes Metallein Nebenmangan vor allem Kupfer, Kobalt und Nickel. Die in den Manganknollen vorhandenen Reserven an diesen Erzen übersteigen die bekannten kontinentalen Reserven um ein Vielfaches (vorsichtige Schät-

zungen für Mangan und Nickel belaufen sich auf 10 : 1), so daß der Bedarf an diesen Metallen auf absehbare Zeit daraus gedeckt werden könnte. Im Gegensatz zu den bisher genannten Ressourcen des Meeres (Fischerei, Erdöl und Erdgas) finden sich die Manganknollen aus Gründen, die noch nicht voll bekannt sind (entweder wegen ihres Gewichts oder ihrer vulkanischen Herkunft), nur auf dem tiefen Meeresboden, und damit außerhalb des Bereichs des von den Küstenstaaten beanspruchten Kontinentalsockels, und zwar – soweit bisher bekannt – hauptsächlich im tiefen Pazifik nördlich des Äquators. Das rechtliche Regime für den Zugang zu diesen Rohstoffreserven bildet einen der Hauptstreitpunkte auf der gegenwärtigen Seerechtskonferenz. Über sonstige Erzvorkommen unter der Tiefsee fehlen bisher gesicherte Erkenntnisse, ihre Ausbeutung läge auch zur Zeit außerhalb der praktischen Möglichkeiten. Von begrenzter Bedeutung sind die aus vulkanischen Rissen des Meeresbodens austretenden erzhaltigen Laugen und Schlämme (die im Roten Meer entdeckten Vorkommen enthalten z. B. Zink, Kupfer, Silber und Gold), die bei genügender Konzentration wirtschaftlich ausbeutungsfähig werden könnten.

Im übrigen ist noch nicht abzusehen, inwieweit die fortschreitende Technologie in Zukunft noch andere ökonomische Nutzungen des Meeres wirtschaftlich attraktiv machen wird, wie z. B. die Ausnutzung der Strömungen und Gezeiten oder die Gewinnung der zahlreichen im Meerwasser gelösten Stoffe, wenn die Erschöpfung kontinentaler Rohstoff- und Energiereserven dann die mit ihrer Gewinnung verbundenen Kosten rechtfertigt. Der Bau künstlicher Häfen und Inseln und die Verlagerung von lästigen oder umweltgefährdenden Produktionsstätten in das Meer könnte eine weitere Dimension der ökonomischen Nutzung des Meeres erschließen.

Zu These (2):

Meine zweite These beleuchtete das Streben der Staaten nach nationaler Kontrolle über ausreichende wirtschaftliche Ressourcen. Der Besitz oder zumindest der sichere Zugang zu ihnen (unter dem Gesichtspunkt der Versorgungssicherheit) ist zu einem wichtigen, wenn nicht sogar erstrangigen politischen Ziel aufgerückt. Die Abschirmung der von Überfischung bedrohten Fischbestände vor der Küste gegen den Zugriff ausländischer Fischer, die Monopolisierung der Ausbeutung der Erdöl- und Erdgasförderung aus dem Kontinentalsockel durch den Küstenstaat, die seewärtige Ausdehnung der nationalen Jurisdiktion und Verfügungsgewalt über die Fischgründe und die unterseeischen Bodenschätze bis an die äußersten Grenzen des Kontinentalsockels, mindestens aber bis zur 200 sm Grenze und schließlich der Streit um die Kontrolle über die Bodenschätze der Tiefsee, alles dies entspringt im Grunde dem Bestreben der Staaten nach Absicherung der materiellen Grundlagen ihrer nationalen Wirtschaft. Der technologische Fortschritt in der Ausbeutung der Bodenschätze des Meeres kam diesen Bestrebungen entgegen; man geht wohl nicht fehl in der Annahme, daß er durch die zunehmende Bedeutung der Rohstoffpolitik intensiviert und beschleunigt worden ist.

Das Ausgreifen der Staaten auf den Meeresraum vor der Küste begann bereits 1945 mit der Proklamation des amerikanischen Präsidenten Truman, mit der die USA die Bodenschätze des Kontinentalsockels vor ihrer Küste ihrer ausschließlichen Jurisdiktion und Verfügungsgewalt unterstellten. Dies gab 1947–1948 den Anstoß für die südamerikanischen Staaten, die Fischereiresourcen vor ihrer Küste bis zu 200 sm Entfernung vor der Küste ebenfalls ihrer ausschließlichen Jurisdiktion und Verfügungsgewalt zu unterstellen. Die Ausdehnung der küstenstaatlichen Jurisdiktion setzte sich in Bezug auf die Bodenschätze im Kontinentalsockel verhältnismäßig frühzeitig durch, weil sie – mangels bisheriger Ausbeutbarkeit dieser Bodenschätze – auf keine konkurrierenden Ansprüche traf; das Ausbeutungsmonopol des Küstenstaates über die Bodenschätze im Kontinentalsockel wurde bereits auf der Genfer Seerechtskonferenz 1958 im Prinzip anerkannt. Die Ausdehnung der küstenstaatlichen Verfügungsgewalt über die Fischereiresourcen, die schließlich in dem Anspruch auf eine nationale 200 sm Wirtschaftszone gipfelte, fand zunächst bei den großen Fernfischereistaaten Widerstand, bis auch diese in der Mehrheit, darunter im besonderen die USA, die UdSSR und Großbritannien, sich das Konzept der 200 sm Wirtschaftszone zu eigen machten.

Diese Ausdehnung der küstenstaatlichen Jurisdiktion auf die vorgelagerten Meereszonen ist

unabhängig von der gegenwärtigen Seerechtskonferenz vor sich gegangen und nicht von ihr verursacht worden; auch ohne diese Konferenz wäre die Entwicklung in dieser Richtung verlaufen. Es mag hier angemerkt werden, daß der ursprüngliche Zweck der gegenwärtigen Seerechtskonferenz darin bestehen sollte, der parallel zum meeres technologischen Fortschritt unaufhaltsam fortschreitenden Ausdehnung der küstenstaatlichen Jurisdiktion über die der Küste vorgelagerte Meereszone definitive Grenzen zu setzen. Dies sollte durch ausdrückliche „Internationalisierung“ des Meeresbodens jenseits einer durch eine bestimmte Meerestiefe oder eine bestimmte Entfernung von der Küste fixierten Grenzlinie geschehen (z. B. durch die 200 m-Tiefenlinie oder die 50 sm-Entfernung von der Küste). Dieses ursprüngliche Ziel der Konferenz ist heute nicht mehr erreichbar: Der Anspruch der Küstenstaaten, den Meeresboden und die in oder auf ihm befindlichen Bodenschätze bis zu einer Entfernung von 200 sm von der Küste ihrer ausschließlichen Verfügungsgewalt zu unterstellen, gleichgültig ob der geologische Kontinentalsockel soweit reicht oder nicht, wird heute nicht mehr prinzipiell in Frage gestellt. Umstritten ist lediglich noch, ob der Küstenstaat, soweit sich der seiner Küste vorgelagerte geologische Kontinentalsockel über die 200 sm Grenze hinaus ins Meer fortsetzt, auch diesen Teil des Meeresbodens und die in oder auf ihm befindlichen Bodenschätze beanspruchen darf. Da sich mehr als 20 Staaten, darunter die USA, die UdSSR, Großbritannien, Kanada, Australien, Norwegen, Irland, Argentinien, Brasilien, Indien und Ceylon in dieser geographischen Position befinden, geht ein starker Druck auf Anerkennung dieses Anspruchs aus. Es dürfte damit zu rechnen sein, daß die dem allgemeinen Trend folgende Ausdehnung der küstenstaatlichen Jurisdiktion bis zum äußersten Rand des Kontinentalsockels von den übrigen Staaten hingenommen werden wird.

Damit sind die marinen Ressourcen weitgehend unter die nationale Kontrolle der jeweiligen Küstenstaaten geraten. Frei zugänglich bleiben dann zunächst nur noch die Fischerei auf der hohen See außerhalb der 200 sm Zonen, deren wirtschaftliche Bedeutung gegenüber der Fischerei in den Hauptfanggebieten innerhalb der 200 sm Zonen vergleichsweise gering ist, und die Bodenschätze der Tiefsee, von denen bisher nur die bereits erwähnten Manganknollen in absehbarer Zeit in den Bereich der wirtschaftlichen Ausbeutbarkeit gelangen werden. Die Bodenschätze der Tiefsee sollen zwar nach der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen No. 2749 (XXV) vom 17.12.1970 „gemeinsames Erbe der Menschheit“ bleiben, aber nur unter der Kontrolle einer internationalen Meeresbergbaubehörde ausgebeutet werden dürfen. Wie frei der Zugang zu den Rohstoffreserven der Tiefsee bleiben wird, hinge dann von dem Kontrollregime dieser internationalen Behörde ab, über das auf der gegenwärtigen Seerechtskonferenz noch keine Einigung erzielt werden konnte, weil sie in den Strudel des Nord-Süd-konflikts um die neue Weltwirtschaftsordnung und um die Kontrolle über die Rohstoffe geraten ist.

Zu These (3):

Meine dritte These brachte zum Ausdruck, daß das bisher für die Rechtsordnung auf den Weltmeeren maßgebende Prinzip der Meeresfreiheit im Sinne eines Rechts aller Staaten und ihrer Staatsangehörigen auf ungehinderte und gleichberechtigte Nutzung des Meeres nicht mehr als das maßgebende Ordnungsprinzip für die Nutzung der marinen Nahrungs- und Rohstoffreserven anerkannt wird.

Das Prinzip der Meeresfreiheit wird seine Gültigkeit für die Schifffahrt, den Überflug und sonstige mit Schifffahrt und Verkehr zusammenhängende Nutzungen des Meeres behalten, auch wenn mit Rücksicht auf die Verkehrsdichte in engen Wasserstraßen, auf den Schutz der marinen Umwelt (Tankerunfälle, Ölverschmutzung), auf andere stationäre Meeresnutzungen (Ölförderungen, künstliche Inseln und sonstige Installationen) und auf die militärische Sicherheit in zunehmendem Maße eine Reglementierung des Verkehrs auf den Meeren unvermeidlich sein wird. An der Aufrechterhaltung der Schifffahrts- und Kommunikationsfreiheit besteht ein gemeinsames Interesse aller Staaten, nicht zuletzt auch der großen Weltmächte, die der ungehinderten Bewegungsfreiheit ihrer Marine- und Luftstreitkräfte erste Priorität einräumen. Das Prinzip der Schifffahrtsfreiheit und die Notwendigkeit der Offenhaltung der Verkehrswege in allen Teilen

des Meeres, auch in den nationalen 200 sm-Zonen und in den Territorialgewässern ist denn auch bisher und auf der gegenwärtigen Seerechtskonferenz von keiner Seite prinzipiell in Frage gestellt worden; umstritten ist lediglich, in welchem Umfange die internationalen oder nationalen Vorschriften zur Verhütung der Meeresverschmutzung für die Schifffahrt in der 200 sm-Zone oder in den Territorialgewässern verbindlich gemacht und durch Kontroll-, Straf- und sonstige Zwangsmaßnahmen durchgesetzt werden dürfen. Nach dem gegenwärtigen Verhandlungsstande kann aller Voraussicht nach damit gerechnet werden, daß eine neue Seerechtskonvention die bisher für die Schifffahrt geltenden Regeln nicht in einer Weise verändern wird, die das Prinzip der Schifffahrtsweltfreiheit in ihrem Kern berühren würde. Ich brauche nicht besonders zu betonen, daß die Aufrechterhaltung der Schifffahrtsweltfreiheit für die Bundesrepublik und ihre weltweiten Handels- und Wirtschaftsinteressen ein unverzichtbarer Bestandteil des internationalen Seerechts bleibt.

Ganz anders ist die rechtliche Situation auf dem Gebiet der Nutzung der Rohstoff- und Fischereiresourcen des Meeres und auf dem Gebiet sonstiger ökonomischer Meeresnutzungen. Ist schon in der innerstaatlichen Rechtsordnung die bergbauliche Tätigkeit umfassenden Beschränkungen und Kontrollen unterworfen, so kann die meeresbergbauliche Tätigkeit wegen der mit ihr verbundenen besonderen Gefahren für die marine Umwelt und im Interesse einer geordneten und rechtlich abgesicherten Ausbeutung dieser Bodenschätze erst recht nicht ohne Reglementierung und effektive behördliche Kontrolle zugelassen werden. Ähnliches gilt heute auch für die Nutzung der Fischereiresourcen. Das Prinzip der freien und unbeschränkten Nutzung der Fischbestände ließ sich solange vertreten, als die Intensität der Fischerei noch nicht einen Grad erreicht hatte, der die Reproduzierung der Fischbestände in Frage stellte. Inzwischen besteht Übereinstimmung darüber, daß die Fischbestände durch Beschränkung der Fangmenge und Zuteilung von nationalen Fangquoten vor Überfischung geschützt und überfischte Bestände durch Schonung wiederaufgebaut werden müssen, wenn diese wertvolle Nahrungsreserve für die Ernährung der Menschheit erhalten bleiben soll. Sollte es zum Aufbau von Aquakulturen in großem Maßstabe kommen, so wäre eine spezielle Konzessionierung und technische Kontrolle dieser Aktivitäten nicht zu umgehen.

Man kann an dieser Stelle mit Recht die Frage stellen, ob die aus verschiedenen Gründen notwendige Kontrolle der Ausbeutung der Rohstoff- und Fischereiresourcen des Meeres und die Zuteilung von Nutzungsrechten nicht durch internationale Zusammenarbeit und internationale Kontrollinstanzen durchgeführt werden sollte; dies vor allem deshalb, weil man bisher immer davon ausgegangen ist, daß das Meer in seiner Gesamtheit als res communis und seine Ressourcen als „gemeinsames Erbe der Menschheit“ zu betrachten seien. In einem Sachverständigenbericht an den Völkerbund über die Fischerei aus dem Jahre 1925 wurde bereits das heute so prominente Konzept vertreten, daß die Fischereireserven „gemeinsames Erbe der Menschheit“ seien und gemeinsame Maßnahmen zu ihrer Erhaltung getroffen werden müßten!! Aus dieser Sicht wäre die „Internationalisierung“ der Ressourcen des Meeres und nicht ihre „Nationalisierung“ die einzig angemessene Lösung. Aber leider muß man feststellen, daß die Ansätze zu solchen Lösungen stecken geblieben sind und gegenwärtig kaum noch Chancen haben. Soweit es sich um die Bodenschätze handelt, hat die Nationalisierung sofort eingesetzt; der von den Vereinigten Staaten vor der gegenwärtigen Seerechtskonferenz vorgebrachte Vorschlag, den nationalen Exklusivbereich auf dem Kontinentalsockel an der 200 m-Tiefenlinie enden zu lassen und den darüber hinausgehenden Teil des Kontinentalsockels treuhänderisch für die internationale Gemeinschaft zu verwalten, hat keine Resonanz gefunden. Nach dem gegenwärtigen Verhandlungsstande auf der Seerechtskonferenz beschränkt sich die Internationalisierung der marinen Ressourcen auf die Bodenschätze des tiefen ozeanischen Meeresbodens und damit praktisch auf die Ausbeutung der sog. Manganknollen. Ob dieser begrenzte Sektor des Meeresbergbaus schon jetzt die Errichtung der geplanten kostspieligen internationalen Meeresbergbaubehörde rechtfertigt, könnte mit Recht in Zweifel gezogen werden; andererseits muß eine internationale Regelung für den geordneten und rechtlich abgesicherten Zugang zu diesen Ressourcen und ein Minimum an technischer Kontrolle über Aktivitäten auf dem Meeresboden vorgesehen werden.

Auf dem Gebiet der Fischerei gibt es zwar zahlreiche universelle und regionale Fischereiorganisationen, die sich in letzter Zeit in zunehmendem Maße der Aufgabe des Schutzes der Fischbestände vor Überfischung angenommen, Höchstgrenzen für die Fangmengen empfohlen oder festgelegt und den beteiligten Staaten Fangquoten zugeteilt haben. Leider waren aber die Kompetenzen dieser Organisationen, die in der Regel verbindliche Beschlüsse nur mit Zustimmung aller beteiligten Staaten fassen können, zu begrenzt, um einen effektiven Schutz der Fischbestände zu gewährleisten; jedenfalls war das immer wieder die Begründung der Advokaten einer 200 sm-Wirtschaftszone für die Notwendigkeit der Ausdehnung der nationalen Rechtsetzung- und Exekutivgewalt auf die Fischbestände vor der Küste, und man wird diesem Argument schwer widersprechen können. Andererseits darf nicht verschwiegen werden, daß die Ausdehnung der küstenstaatlichen Jurisdiktion auf die Fischgründe vor der Küste nicht nur von der – sicher berechtigten – Sorge der Erhaltung der Fischbestände diktiert war, sondern dem Küstenstaat auch eine willkommene Möglichkeit bot, sich einen größeren oder gar den alleinigen Anteil an der zulässigen Fangmenge zu sichern, und dadurch mehr zu erhalten, als er bisher im Verfahren der Zuteilung durch die zuständige regionale Fischereiorganisation erwarten konnte. Es ist sicher nützlich, dem Küstenstaat die erforderlichen Kompetenzen zur effektiven Durchsetzung der notwendigen Schonmaßnahmen in einer 200 sm-Zone zu geben, und man wird auch Verständnis dafür haben, dem Küstenstaat einen Anspruch auf bevorzugte Versorgung seiner Bevölkerung und seiner Wirtschaft aus den küstennahen Fischbeständen zu geben; es fehlt jedoch eine hinreichende Rechtfertigung dafür, dem Küstenstaat damit zugleich die freie Verfügung über die gesamten Fischbestände in der 200 sm-Zone zu überlassen. Hier ist eine Chance internationaler Zusammenarbeit vertan worden, die durch das nun erforderliche bilaterale Aushandeln gegenseitiger Fangquoten nur in unvollkommener Weise ersetzt werden kann. Der Zugang zu den Fischereiresourcen der 200 sm-Zonen, die den weit überwiegenden Teil der gegenwärtig genutzten Fischbestände darstellen, wird damit zu einem reinen Handelsobjekt werden.

Nach der bisherigen Entwicklung der Staatenpraxis und dem gegenwärtigen Stand der Verhandlungen auf der Seerechtskonferenz werden wir uns in Zukunft folgender Situation gegenüber sehen, und zwar gleichgültig, ob es zu einer neuen Seerechtskonvention kommen wird oder nicht:

In einer Zone bis zu 200 sm wird der Küstenstaat die alleinige Verfügungsgewalt über die unterseeischen Bodenschätze, die Fischbestände und die sonstigen ökonomischen Nutzungen des Meeres haben; lediglich die Schifffahrts- und Überflugfreiheit und die sonstigen, nichtökonomischen Nutzungen des Meeres werden davon unberührt bleiben. Soweit der unterseeische Kontinentalsockel über die 200 sm-Grenze hinausreicht – und das ist bei mehr als 20 Küstenstaaten, darunter auch bei den EWG-Staaten Großbritannien und Irland vor ihren atlantischen Küsten der Fall –, werden auch in diesem über die 200 sm-Grenze hinausgehenden unterseeischen Bereich (der z. B. bei Argentinien und Kanada weit über 200 sm, teilweise bis 600 sm hinausreicht) die Bodenschätze der alleinigen Verfügungsgewalt des betreffenden Küstenstaates unterliegen. Nur was außerhalb der 200 sm und des Kontinentalsockelbereichs an marinen Ressourcen noch übrigbleibt, wird weiterhin noch frei zugänglich sein. Aber auch in diesem offenen internationalen Bereich der ozeanischen Tiefsee soll der Zugang zu den Bodenschätzen der Kontrolle einer internationalen Behörde unterstellt werden, wobei umstritten ist, ob und unter welchen Voraussetzungen Staaten und Unternehmen überhaupt noch unmittelbare Ausbeutungsrechte neben dem geplanten internationalen Meeresbergbauunternehmen erwerben können. Die Entwicklungsländer wünschen unter dem Aspekt der von ihnen vertretenen Rohstoffpolitik die Kontrolle und Ausbeutung der Bodenschätze der Tiefsee weitgehend dem politischen Ermessen einer von ihnen kontrollierten internationalen Meeresbergbaubehörde vorzubehalten. Für die Zeit bis zur Inkraftsetzung eines internationalen Regimes für die Ausbeutung dieser Bodenschätze hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 15. 12. 1969 die sog. Moratoriumsresolution (No. 2574/XXIV) beschlossen, wonach sich alle Staaten und Personen aller Aktivitäten zum Zwecke der Ausbeutung der Bodenschätze des internationalen Meeresbodens enthalten sollen und keinerlei Rechtstitel in Bezug auf diese Ressourcen aner-

kann werden. Diese – auf Betreiben der Entwicklungsländer angenommene – Resolution hat zwar – wie alle derartigen Beschlüsse der Generalversammlung – keine rechtsverbindliche, sondern nur empfehlende Wirkung; sich darüber hinwegzusetzen, solange die begründete Aussicht auf die Vereinbarung eines allgemein akzeptierten internationalen Meeresbodenregimes besteht, hätte aber politische Implikationen, die keine Regierung außer Acht lassen dürfte. Hinzu kommt, daß ein bergbauliches Vorhaben solcher finanziellen Größenordnung, wie sie der Meeresbergbau mit sich bringt, nicht ohne ein rechtlich abgesichertes und international anerkanntes Ausbeutungsrecht risikolos begonnen werden kann.

Die von mir skizzierte technologische und seerechtliche Entwicklung hat zu einer Aufteilung der Ressourcen des Meeres geführt, die einseitig die Küstenstaaten mit breiter und ozeanischer Küstenlinie begünstigt. Die anderen Staaten, die durch ihre geographische Lage mehr oder weniger von der Möglichkeit, sich eine profitable Meereszone vor ihrer Küste anzueignen, ausgeschlossen sind (Binnenstaaten, Staaten an Rand- oder Binnenmeeren, Staaten mit schmaler Küste etc.), fordern verständlicherweise einen Ausgleich für die ihnen nun nicht mehr frei zugänglichen Ressourcen des Meeres. Diese Staaten haben sich auf der Seerechtskonferenz zu der Gruppe der Binnen- und geographisch benachteiligten Staaten zusammengeschlossen (die Gruppe zählt zur Zeit 52 Mitglieder); sie verlangen als Vorbedingung für die rechtliche Anerkennung der neuen küstenstaatlichen Rechte eine vertraglich abgesicherte Teilhabe an den Ressourcen der den Küstenstaaten zufallenden Meereszonen. Die Bundesrepublik, die EWG-Staaten (außer Großbritannien), die Ostblockstaaten, Japan, Singapore u. a. fordern insbesondere den Fortbestand bisher ausgeübter Nutzungsrechte (der sog. traditionellen Fischereirechte), eine Forderung, die der Internationale Gerichtshof in seinem Urteil im Fischereistreit mit Island vom 25. 7. 1974 im Prinzip als berechtigt anerkannt hat. Die begünstigten Küstenstaaten setzen jedoch als *beati possidentes* diesen Forderungen hartnäckigen Widerstand entgegen; sie sind nicht bereit, traditionellen Nutzungsrechten und sonstwie motivierten Zugangsrechten mehr als eine in ihrem Ermessen stehende wohlwollende Berücksichtigung ohne Rechtsanspruch zu gewähren. Man wird in dieser Beziehung nach dem gegenwärtigen Stande der Verhandlungen auf der Seerechtskonferenz auch von einer künftigen Seerechtskonvention nicht viel mehr erwarten können; es wäre schon viel, wenn sich aus den Bestimmungen der Konvention klar ergäbe, daß die besondere Berücksichtigung traditioneller Fischereirechte bei der Gewährung von Zugangsrechten von dritten Staaten nicht als unzulässige Bevorzugung gerügt werden kann. Die EWG, die sich notgedrungen dem allgemeinen Trend zur 200 sm Fischereizone anschließen mußte, hat ebenfalls kein besonderes Interesse daran, sich in ihrer Verhandlungsfreiheit bei künftigen Verhandlungen mit Drittstaaten über gegenseitige Fangrechte in den 200 sm Zonen Einschränkungen auferlegen zu lassen.

Die ungleiche Neuverteilung der marinen Ressourcen kann nur abgemildert werden, wenn es gelingen würde, im regionalen Rahmen eine gerechtere Verteilung durch abgewogene Zugangsrechte zu vereinbaren. Dies ist eine schwierige Aufgabe, deren Lösung im europäischen Raum bisher weder innerhalb der EWG noch zwischen den Anrainern der Ostsee, Nordsee und des Mittelmeeres in Sicht ist. Das gleiche gilt *mutatis mutandis* für den Zugang zu den unterseeischen Erdöressourcen, wie das Beispiel des Nordsee- oder des Ägäis-Öls zeigt. Man könnte durchaus den Standpunkt vertreten, daß es letzten Endes nicht so entscheidend sein müßte, unter wessen Hoheitsgewalt sich die Ressourcen des Meeres befinden, sofern nur allen Interessenten ohne Rücksicht auf die Nationalität in nichtdiskriminierender Weise Zugang zu diesen Ressourcen unter Beachtung der nationalen Kontroll- und Sicherheitsvorschriften gewährt wird und diese Ressourcen nicht zur Verfolgung nationaler politischer oder wirtschaftlicher Ziele monopolisiert werden. Wie gering die Chancen sind, ein solches Verteilungskonzept in der gegenwärtigen politischen Situation der Welt zu realisieren, zeigen schon die Schwierigkeiten, in der EWG ein integrales Regime für die Ressourcen des „EG-Meeres“ einzuführen.

Welche politischen Folgerungen ergeben sich daraus für die Bundesrepublik? Die Bundesrepublik wird sich zunächst einmal für eine integrale Anwendung der Regeln des Gemeinsamen Marktes auf die Ressourcen der EG-Staaten in ihren nationalen Meereszonen einsetzen müssen,

nicht nur um ihrer eigenen Wirtschaft den Zugang zu diesen Ressourcen zu erhalten, sondern auch, um die Verhandlungsposition der EG als Ganzes gegenüber Drittländern zu stärken. Dies müßte ein gemeinsames langfristiges Interesse aller EG-Staaten sein, vor dem kurzfristige nationale Wirtschaftsinteressen zurücktreten sollten, die durch angemessene Übergangsregelungen befriedigt werden könnten. Im übrigen wird die Bundesrepublik ihr wirtschaftliches Gewicht und den technologischen Standard ihrer Industrie gegenüber Drittländern bei bilateralen Vereinbarungen in die Waagschale werfen können, um gesicherte Zugangsrechte zu den marinen Ressourcen, die von dritten Staaten oder von einer künftigen internationalen Meeresbehörde kontrolliert werden, zu erlangen. Mir scheint, daß die Bundesrepublik auf diesem Felde eine gute Ausgangsposition hat.

Ich möchte meine Ausführungen nicht abschließen, ohne dem Wunsche und der Hoffnung Ausdruck zu geben, daß die Nutzung der Nahrungs- und Rohstoffreserven der Meere zum Wohle der gesamten Menschheit im Rahmen einer vernünftigen internationalen Zusammenarbeit geregelt wird und nicht einen permanenten Konflikt rivalisierender nationaler Interessen auslöst.

1968
1969
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025